

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

Ano 4

Edição 7

agosto/setembro 2010



**FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA**

ISSN 1981-1659

Fórum Brasileiro de Segurança Pública

Elizabeth Leeds – Presidente de Honra
 Jésus Trindade Barreto Júnior – Presidente do Conselho de Administração
 Renato Sérgio de Lima – Secretário Geral

Conselho de Administração

Carlos Roberto Sant'Ana da Rosa
 Deniz Mizne
 Humberto Vianna
 Jacqueline Muniz
 José Luiz Rattton
 José Marcelo Zacchi
 José Vicente Tavares dos Santos
 Kátia Alves
 Luciene Magalhães de Albuquerque
 Luís Flávio Saporì
 Renato Vieira de Souza
 Sérgio Roberto de Abreu
 Sílvia Ramos
 Wilson Batista

Expediente

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

Comitê Editorial

Renato Sérgio de Lima e José Vicente Tavares dos Santos

Assistente

Samira Bueno

Conselho Editorial

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

Colaboradores nesta edição

André Zanetic
 Arthur Trindade Maranhão Costa
 Ivone Costa
 Juliana Vinuto
 Luciane Patrício Braga de Moraes
 Luís Flávio Saporì
 Marcelo Ottoni Durante
 Paula Poncioni
 Robson Sávio Reis Souza

Revisão de textos: Vânia Regina Fontanesi

Estagiária: Thandara Santos

Traduções: Paulo Silveira e Miriam Palacios Larrosa

Capa e produção editorial: Urbana

Gráfica: Neoband

Tiragem: 700 exemplares

Endereço: Rua Teodoro Sampaio, 1.020, cj. 1409 – Pinheiros
 São Paulo – SP – 05406-050 Telefone: (11)3081-0925

e-mail: revista@forumseguranca.org.br

As opiniões e análises contidas nos textos publicados pela Revista Brasileira de Segurança Pública são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a posição do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Versão digital disponível no site
www.forumseguranca.org.br/revista.

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

Licença Creative Commons

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

Sumário

	Nota do Comitê Editorial	5
Artigos	A mortalidade por agressões e acidentes de transporte no Brasil, de 2003 a 2007	6
	<i>Sônia Corina Hess e Ana Paula Alvarenga</i>	
	A evolução institucional da Polícia no século XIX: Inglaterra, Estados Unidos e Brasil em perspectiva comparada	30
	<i>Eduardo Cerqueira Batitucci</i>	
	Mudança de guarda: as agendas da segurança pública no Rio de Janeiro	48
	<i>Leandro Piquet Carneiro</i>	
	Segurança pública como cultura do controle	72
	<i>Dequex Araujo Silva Junior</i>	
	As parcerias público-privadas no sistema prisional como um reflexo do processo de constitucionalização simbólica	86
	<i>Daniela Portugal</i>	
	Segurança pública, participação social e a 1ª Conseg	104
	<i>Letícia Godinho de Souza</i>	
Depoimento	Segurança pública: construindo espaços de diálogo	120
	<i>Joyce Luziara Correa e Valdir Asséf Jr.</i>	
Entrevista	Polícia e política: as marcas da história de São Paulo	134
	<i>Delegado Roberto Genofre, entrevistado por Ana Maura Tomesani e Juliana Vinuto.</i>	
Regras de publicação	150

REVISTA BRASILEIRA DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

Diálogos sobre Segurança Pública

O lançamento do número 7 da Revista Brasileira de Segurança Pública, com o apoio do Open Society Institute – OSI, ocorre agora em agosto de 2010 ao mesmo tempo em que, em mais um ciclo eleitoral, o Brasil retoma o vigor do debate sobre as principais questões da área e sobre os rumos e sentidos das políticas públicas.

Nessa perspectiva, além de se consolidar como um espaço de rigor científico e reflexão acadêmica, essa oportunidade abre a possibilidade da RBSP também vir se somar ao esforço que o Fórum Brasileiro de Segurança Pública faz na defesa de canais de disseminação e intercâmbio de referências técnicas ao debate sobre Segurança Pública. Para o FBSP, faz-se necessário articular as dimensões política e técnica no aumento da eficiência das políticas. Para tanto, acredita que a geração de conhecimento é uma das estratégias para atingir tal objetivo.

A RBSP 7 reuniu, por conseguinte, artigos, relatos e entrevistas que buscam recuperar, analítica e historicamente, linhas de ação e agendas políticas que marcaram o campo no país e que podem ilustrar caminhos e limites para a pesquisa e estudo da segurança pública.

Paralelamente, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública reformulou sua página na Internet, iniciou a produção da próxima edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, concluiu uma série de estudos sobre juventude e violência e, em particular, deve lançar uma publicação especial com a síntese de um amplo processo de escuta de seus associados que, com apoio da Fundação Ford, recebeu o nome de “Fórum de Diálogos em Segurança Pública”.

Tal processo buscou mapear os principais pontos de agenda da área e não se constitui num programa de ação acabado. Mais do que defender posições, o esforço foi o de mapear temas, prioridades e consensos existentes, na idéia de contribuir para qualificar o debate. A expectativa é que, a partir de uma massa crescente de dados, informações e referências que têm sido colocadas à disposição por diferentes instituições, pesquisadores sintam-se motivados, entre outros, em produzir novas análises e artigos para RBSP e para outras publicações.

Boa Leitura!
Comitê Editorial

A mortalidade por agressões e acidentes de transporte no Brasil, de 2003 a 2007¹

Sônia Corina Hess

Sônia Corina Hess é engenheira química com doutorado e pós-doutorado em química, professora do curso de Engenharia Ambiental e de mestrados da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

soniahess@gmail.com

Ana Paula Alvarenga

Ana Paula Alvarenga é engenheira ambiental diplomada pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

ana.zip@gmail.com

Resumo

O presente artigo faz uma análise epidemiológica descritiva da mortalidade por agressões e acidentes de transporte no Brasil, seus Estados e capitais, com base nos registros do Sistema de Informações de Mortalidade do Ministério da Saúde (SIM/MS). No país, entre 2003 e 2007, foram registrados, por ano, mais de 40.000 óbitos decorrentes de agressões e mais de 30.000 em acidentes de transporte, totalizando, nesse período, 425.420 vítimas, das quais os homens representavam mais de 90% dos mortos por agressões e mais de 80% dos vitimados por acidentes de transporte. Entre 2003 e 2007, houve aumento de 14,3% no número de vítimas de acidentes de transporte, no país, enquanto para ocupantes de motocicletas mortos o crescimento foi de 89,1%. Em 2007, a taxa de mortalidade por acidentes de transporte era de 20,3 por 100 mil habitantes no país, sendo ainda maior nos estados de MT, SC, TO, MS, PR, GO, ES, RR, RO e no DF e na maioria das capitais. A aplicação do método estatístico de Bayes resultou na elaboração dos mapas das razões de mortalidade padronizadas para os óbitos por agressões e acidentes de transporte em 425 microrregiões do país. As taxas de mortalidade por agressões e acidentes de transporte registradas no Brasil, entre 2003 e 2007, evidenciaram a necessidade de priorizar a violência como um relevante problema de saúde pública.

Palavras-Chave

Violência. Mortalidade. Agressões. Acidentes de transporte. Método de Bayes.

Segundo os dados registrados no Sistema de Informações de Mortalidade do Ministério da Saúde (SIM/MS, 2010), até 2007, as agressões (homicídios) e os acidentes de transporte configuraram entre as principais causas de morte das pessoas com menos de 40 anos, no país. Tais resultados são semelhantes aos que têm sido descritos em muitos estudos sobre morbimortalidade por causas externas em diversos locais do país, como Ribeirão Preto (SP) (PEREIRA Jr. et al., 2009), Vitória (ES) (BASTOS et al., 2009), Londrina e Maringá (PR) (TOMIMATSU et al., 2009), Espírito Santo (JACOBSON et al., 2009), São Bernardo do Campo (SP) (TOGNINI et al., 2008), Estado de São Paulo (GAWRYSZEWSKI et al., 2008), Campo Grande (MS) (ANDRADE et al., 2008), Teresina (PI) (MASCARENHAS; PEDROSA, 2008), São José dos Campos (SP) (MELIONE; MELLO-JORGE, 2008), Cuiabá (MT) (OLIVEIRA; JORGE, 2008), Alta Floresta (MT) (MARCHESE et al., 2008), São Paulo (SP) (DRUMOND Jr. et al., 1999; LIMA et al., 2008), Estado do Rio de Janeiro (SZWARCOWALD; CASTILHO, 1986), entre outros (SOUZA; LIMA, 2007; BRASIL, 2008).

Oliveira e Jorge (2008), citando a Organização Mundial de Saúde (OMS), destacaram que, como parte das abordagens da saúde pública em relação à violência, devem

ser aprofundados os conhecimentos quanto à sua magnitude, alcance, características e consequências. Assim, o presente estudo teve como objetivo a análise epidemiológica dos dados sobre óbitos por agressões e acidentes de transporte registrados no SIM/MS (2010), segundo sexo, faixa etária e local de ocorrência no país – Estados e suas capitais –, no período de 2003 a 2007.

Também são apresentados mapas que descrevem as taxas de mortalidade por agressões e acidentes de transporte nas 425 microrregiões dos Estados de RS, SC, PR, SP, RJ, ES, MG, GO, BA, SE, AL, PE, PB, RN, CE e DF, obtidas a partir da aplicação das técnicas estatísticas de Bayes (bayesianas) aos dados do SIM/MS (2010). Tal método estatístico tem sido utilizado para detecção de padrões espaciais de incidência de doenças relativamente raras, sendo que seus resultados são mostrados em mapas elaborados a partir de índices obtidos pelo tratamento matemático da taxa de cada área, considerando-se as informações da sua vizinhança (CLAYTON; KALDOR, 1987; CASTRO et al., 2004; SANTOS et al., 2005).

Métodos

Trata-se de uma análise epidemiológica descritiva dos dados de mortalidade por agressões (Código Internacional de Doenças – CID-10: grande grupo X85-Y09) e acidentes de trans-

porte (CID-10: grande grupo V01-V99) registrados entre 2003 e 2007, segundo sexo, faixa etária e local de ocorrência, disponíveis no Sistema de Informações de Mortalidade do Ministério da Saúde (SIM/MS) (2010).

Os dados de população para esse período são disponibilizados pelo Datasus/MS (2010) e foram estimados a partir dos levantamentos do Censo de 2000.

Na aplicação das técnicas estatísticas bayesianas aos dados registrados no SIM/MS (2010), para evitar problemas nas taxas em pequenos municípios, já que os eventos analisados são raros, a exemplo do que foi descrito por Castro e colaboradores (2004), optou-se por avaliar as taxas de mortalidade relativas às microrregiões, que são grupos de municípios definidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2010). Os valores esperados para cada microrregião foram calculados por meio da técnica estatística bayesiana de padronização indireta, adotando-se como referências as taxas de toda a região analisada.

Para o cálculo do risco de morte por agressões ou por acidentes de transporte, para cada microrregião ξ_i ($i = 1$ a 425), aplicou-se o estimador bayesiano empírico local (CASTRO et al., 2004; SANTOS et al., 2005), do *software* TerraViewPlus 3.3.1 (INPE, 2010), em que, nos campos descritos como casos, foram transcritos os dados do SIM/MS (2010) referentes aos óbitos devidos àquelas causas e, nos campos relativos à população, utilizou-se o número total de óbitos (CID-10, todas as categorias) em cada uma das 425 microrregiões dos Estados mencionados anteriormente, registrados en-

tre 2003 e 2007, segundo local de ocorrência. A partir dos valores de ξ_i foram calculadas as razões de mortalidade padronizadas (*standardized mortality ratio* – SMR, em inglês), ajustadas pelo modelo bayesiano (SMR_i) para cada microrregião (i), sendo que:

$$SMR_i = (\xi_i / E) \quad (1)$$

$$\text{onde } E = OT_c / OT \quad (2)$$

Na fórmula (2), OT_c é o total de óbitos por agressões ou por acidentes de transporte e OT corresponde ao total de óbitos registrados em cada ano, segundo local de ocorrência, somando-se os óbitos de todas as microrregiões da região analisada.

Assim como foi descrito por Castro e colaboradores (2004), para avaliar a evolução das taxas de SMR_i de uma mesma microrregião ao longo dos anos, foram modelados por regressão linear os logaritmos das SMR_i (θ_{iR}), em que:

$$\theta_{iR} = \ln (SMR_i) \quad (3)$$

O modelo aplicado permitiu a avaliação do crescimento das taxas SMR_i entre 2003 e 2007 e sua projeção para 2007, representando o valor esperado *a posteriori*.

Resultados e discussão

A mortalidade por agressões e acidentes de transporte

De acordo com os registros do Sistema de Informações de Mortalidade do Ministério da Saúde – SIM/MS (2010), entre 2003 e 2007, ocorreram no Brasil, por ano, mais de 40.000 óbitos decorrentes de agressões e mais de 30.000 resultantes de acidentes de transporte, além de mais de 9.000 mortes atribuí-

das a “eventos cuja intenção é indeterminada” (CID-10, causa Y10-Y34), entre as quais podem estar incluídos óbitos por agressões. No período, foram registradas 243.847 mortes por agressões, 54.481 em “eventos cuja intenção é indeterminada” e 181.573 por acidentes de transportes, totalizando 479.901 óbitos (Tabela 1). Tais dados revelam que, no Brasil, a violência tem resultado em número de vítimas muito superior àquele verificado em conflitos recentes, como a guerra da Bósnia (176.000

mortos, de 1991 a 1995) (OBERMEYER et al., 2008).

Também impressionantes foram os dados de internações hospitalares custeadas pelo Sistema Único de Saúde – SUS, entre 2003 e 2007, para tratamento de sequelas de agressões (224.138), “eventos cuja intenção é indeterminada” (156.482) e acidentes de transporte (606.096), totalizando 986.716 atendimentos (SIH/SUS, 2010) (Tabela 2).

Tabela 1
Óbitos por agressões, “eventos cuja intenção é indeterminada” e acidentes de transporte
Brasil – 2003-2007

Causas	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Agressões	51.043	48.374	47.578	49.145	47.707	243.847
“Eventos intenção indeterminada”	11.101	11.597	11.269	9.147	11.367	54.481
Acidentes de Transporte	33.620	35.674	36.611	37.249	38.419	181.573
Total	95.764	95.645	95.458	95.541	97.493	479.901

Fonte: Sistema de Informações de Mortalidade - SIM/MS, 2010.

Tabela 2
Internações hospitalares custeadas pelo SUS para o tratamento de sequelas de agressões, “eventos cuja intenção é indeterminada” e acidentes de transporte
Brasil – 2003-2007

Causas	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Agressões	424.19	45.373	47.725	44.405	44.216	224.138
“Eventos intenção indeterminada”	28.858	28.197	31.868	33.077	34.482	156.482
Acidentes de Transporte	114.189	117.155	124.283	126.456	124.013	606.096
Total	185.466	190.725	203.876	203.938	202711	986.716

Fonte: Sistema de Informações Hospitalares - SIH/SUS, 2010.

No período analisado, os totais de óbitos atribuídos a “eventos cuja intenção é indeterminada” correspondiam a mais de 15% daqueles resultantes por agressões no país e em RR, PI, RN, SE,

BA, MG, RJ, SP, SC, RS (Tabela 3), bem como nas capitais Boa Vista, Natal, Recife, Aracaju, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Florianópolis e Cuiabá (Tabela 4).

Tabela 3
Óbitos por agressões e “eventos cuja intenção é indeterminada”, segundo local de ocorrência
Estados brasileiros – 2003-2007

Local de ocorrência	Agressões					Total	“Eventos intenção indeterminada”					Total
	2003	2004	2005	2006	2007		2003	2004	2005	2006	2007	
AC	135	115	125	155	133	663	1	1	3	8	4	17
AL	1.041	1.034	1.211	1.617	1.839	6.742	0	1	3	7	2	13
AM	561	523	598	697	711	30.90	18	23	18	29	41	129
AP	190	173	196	203	171	933	3	1	0	2	0	6
BA	2.155	2.255	2.823	3.278	3.614	14.125	2.094	2.154	1.033	1.143	1.695	8.119
CE	1.560	1.576	1.692	1.793	1.936	8.557	221	177	138	212	380	1.128
DF	856	815	745	769	815	4.000	1	2	10	0	1	14
ES	1.640	1.630	1.600	1.774	1.885	8.529	41	45	54	90	76	306
GO	1.259	1.427	1.398	1.410	1.426	6.20	91	100	151	147	157	646
MA	762	696	903	925	1.092	4.378	100	67	71	88	100	426
MG	3.822	4.241	4.208	4.155	4.103	20.529	718	806	813	1.148	1.116	4.601
MS	709	650	628	678	699	3.364	52	43	51	71	70	287
MT	929	867	907	899	892	4.494	80	141	201	132	114	668
PA	1.383	1.522	1.926	2.073	2.204	9.108	56	52	101	153	140	502
PB	620	659	740	819	861	3.699	16	22	27	46	63	174
PE	4.512	4.173	4.307	4.478	4.560	22.030	329	439	479	489	557	2.293
PI	316	347	386	437	406	1.892	94	45	31	94	80	344
PR	2.525	2.813	2.981	3.095	3.112	14.526	223	190	163	242	278	1.096
RJ	7.840	7.391	7.098	7.122	6.313	35.764	2.047	1.446	2.043	1.676	3.191	10.403
RN	409	342	408	450	594	2.203	243	371	326	325	363	1.628
RO	559	562	552	589	435	26.97	100	96	51	23	27	297
RR	106	83	94	110	116	509	46	67	27	14	9	163
RS	1.900	1.963	2.015	1.964	2.174	10.016	545	481	440	483	467	2.416
SC	653	632	616	656	632	3.189	175	182	175	127	128	787
SE	473	464	492	597	526	2.552	107	92	117	122	107	545
SP	13.903	11.216	8.727	8.166	6.234	48.246	3.691	4.543	4.729	2.258	2.189	17.410
TO	225	205	202	236	224	1.092	9	10	14	18	12	63

Fonte: Sistema de Informações de Mortalidade - SIM/MS, 2010.

Tabela 4
Óbitos por agressões e “eventos cuja intenção é indeterminada”,
segundo local de ocorrência
Capitais brasileiras – 2003-2007

Local de ocorrência	Agressões					Total	“Eventos intenção indeterminada”					Total
	2003	2004	2005	2006	2007		2003	2004	2005	2006	2007	
AC	104	87	73	114	97	475	0	0	2	5	2	9
AL	520	559	620	904	917	3.520	0	0	0	4	0	4
AM	448	410	484	545	563	2.450	1	3	2	2	2	10
AP	140	127	135	132	123	657	0	0	0	0	0	0
BA	730	739	1.062	1.187	1.357	5.075	965	964	167	117	459	2.672
CE	666	654	808	846	991	3.965	155	103	63	116	127	564
DF	856	815	745	769	815	4.000	1	2	10	0	1	14
ES	221	253	263	273	242	1.252	3	5	12	12	8	40
GO	429	435	415	444	429	2.152	26	17	68	53	64	228
MA	284	307	294	313	391	1.589	46	39	23	30	35	173
MG	1.329	1.506	1.293	1.175	1.201	6.504	275	312	360	418	395	1.760
MS	249	221	214	207	251	1.142	25	22	16	42	33	138
MT	253	235	237	221	214	1.160	21	57	83	64	58	283
PA	466	403	628	484	496	2.477	33	23	51	45	25	177
PB	281	272	318	327	387	1.585	2	3	6	3	2	16
PE	1.336	1.352	1.324	1.374	1.338	6.724	165	274	335	322	402	1.498
PI	214	198	232	269	230	1.143	9	8	9	30	14	70
PR	612	693	778	874	827	3.784	91	43	40	68	82	324
RJ	3.350	3.174	2.552	2.846	2.204	14.126	1.251	894	1.583	1.211	2.474	7.413
RN	171	100	144	162	227	804	207	310	288	280	291	1376
RO	181	257	211	261	199	1.109	50	47	28	15	13	153
RR	73	49	56	55	66	299	45	64	19	11	5	144
RS	508	566	573	511	688	2.846	97	102	58	67	75	399
SC	100	109	97	79	81	466	23	22	36	42	20	143
SE	243	229	202	236	199	1.109	59	44	64	51	52	270
SP	5.591	4.275	3.096	2.556	1.927	17.445	775	1.153	1.052	783	920	4.683
TO	37	39	27	30	30	163	2	1	2	1	6	12

Fonte: Sistema de Informações de Mortalidade - SIM/MS, 2010.

A mortalidade por agressões e acidentes de transporte no Brasil, de 2003 a 2007
 Sônia Corina Hess e Ana Paula Alvarenga

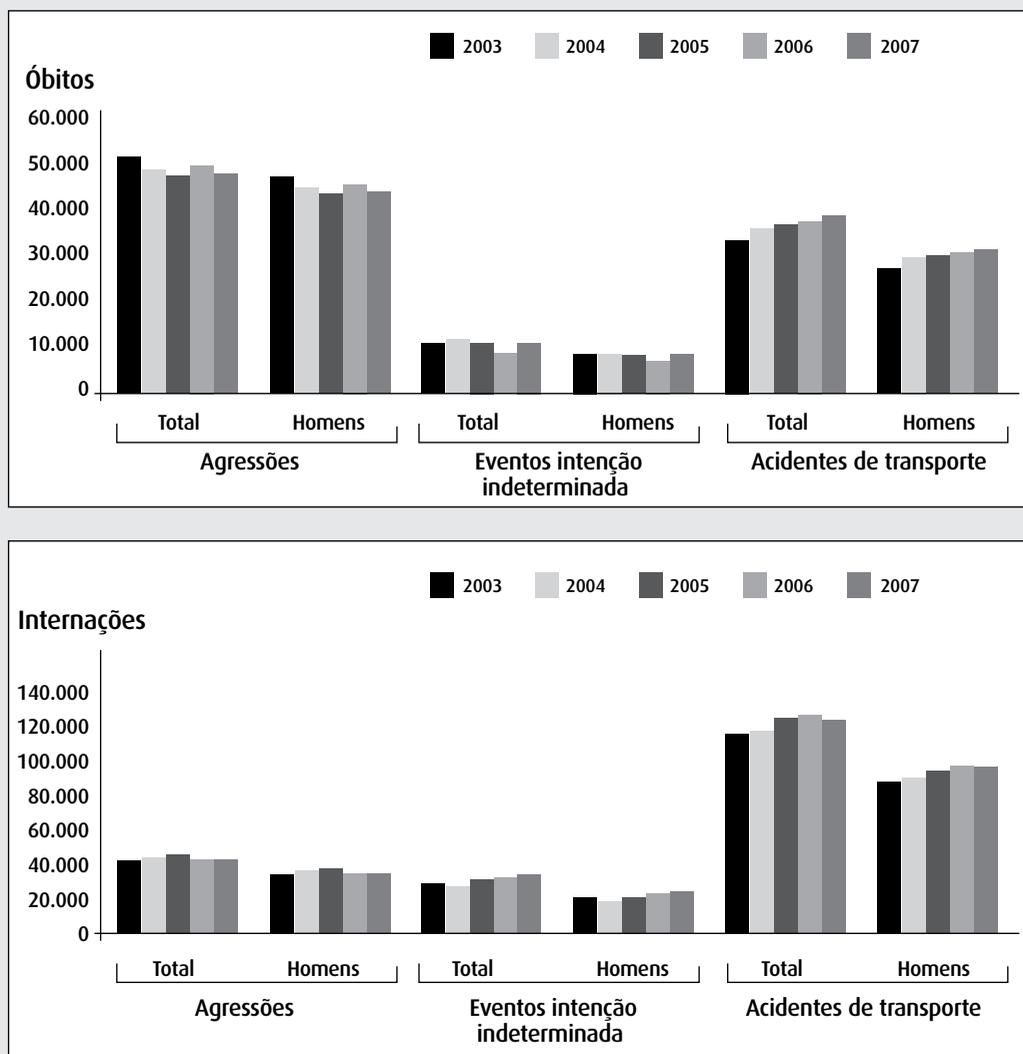
Entre as vítimas de eventos violentos registrados no Brasil, de 2003 a 2007, os homens representavam mais de 90% dos mortos por agressões, mais de 70% das vítimas de “eventos cuja intenção é indeterminada” e mais de

80% dos óbitos por acidentes de transporte, bem como mais de 70% dos pacientes cujas internações hospitalares foram custeadas pelo SUS, para o tratamento de sequelas resultantes daquelas mesmas causas (Gráfico 1).

Destaca-se, também, que, nesse período, os homens respondiam por mais de 80% das mortes de pessoas com 15 a 29 anos, no Brasil (Gráfico 2), ou seja, quatro homens falecidos para cada mulher. Além disso, entre os óbitos de homens na

faixa etária de 1 a 49 anos, a maioria foi vítima da por causas externas (Código Internacional de Doenças CID-10, Capítulo 20), principalmente agressões, acidentes de transporte e outras causas externas de lesões acidentais (Gráfico 2).

Gráfico 1
Óbitos e internações hospitalares custeadas pelo SUS, totais e de homens, por agressões, "eventos cuja intenção é indeterminada" e acidentes de transporte
Brasil - 2003-2007

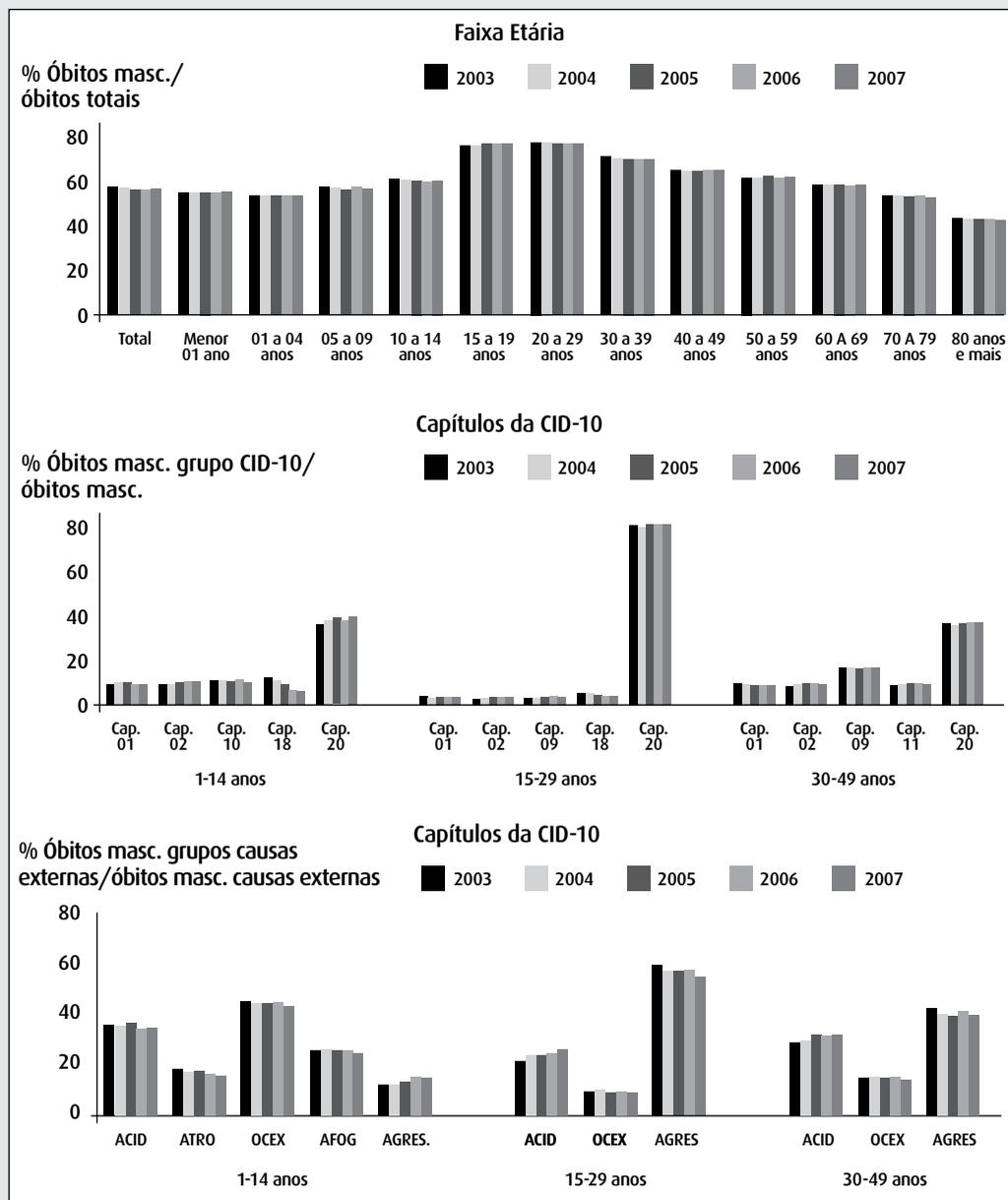


Fonte: Sistema de Informações de Mortalidade - SIM/MS, 2010.

Gráfico 2

Participação das mortes de homens no total de óbitos, por faixa etária, capítulos da CID-10 e grupos de causas externas

Brasil – 2003-2007



Fonte: Sistema de Informações de Mortalidade - SIM/MS, 2010.

Nota: Causas de óbito segundo a CID-10: Capítulo 01, algumas doenças infecciosas e parasitárias; Capítulo 02, neoplasias (tumores); Capítulo 09, doenças do aparelho circulatório; Capítulo 10, doenças do aparelho respiratório; Capítulo 11, doenças do aparelho digestivo; Capítulo 18, sintomas, sinais e achados anormais em exames clínicos e laboratoriais; Capítulo 20, causas externas de morbidade e mortalidade; Grupo V01-V99, acidentes de transporte (ACID); Grupo V01-V09, pedestre traumatizado em acidente de transporte (ATRO); Grupo W00-X59, outras causas externas de lesões acidentais (OCEX); Grupo W65-W74, afogamento e submersão acidentais (AFOG); Grupo X85-Y09, agressões (AGRES). Fonte: SIM/MS, 2010.

Entre os Estados, verifica-se que as taxas de mortalidade por agressões (por 100 mil habitantes) mantiveram-se acima dos índices registrados no país, em todos os anos entre 2003 e 2007, em PE, ES, RJ, AL, RO, DF, MT, AP, MS, PR, RR, PA, SE (Gráfico 3). No período, o crescimento da taxa foi superior a 30% em AL (67,0%), BA (60,0%), PA (44,5%), RN (36,0%), MA (34,45%) e PB (33,9%), ao mesmo tempo em que se registrou queda de mais de 10% no país (12,7%), em SP (58,3%), RO (28,7%), AP (24,4%), RJ (23,9%), AC (15,9%) e MT (12,5%), além do DF (14,3%) (SIM/MS, 2010; DATASUS/MS, 2010).

Nas capitais, as taxas de mortalidade por agressões foram ainda mais elevadas do que nos seus respectivos Estados, alcançando valores máximos entre 2003 e 2007 em: Recife (91,8 mortes por 100 mil habitantes), Vitória (86,1), Maceió (98,0), Porto Velho (71,4), Belo Horizonte (64,7), João Pessoa (56,6) e Rio de Janeiro (56,1) (Gráfico 3) (SIM/MS, 2010; DATASUS/MS, 2010). A título de comparação, em 2007, no Reino Unido e Japão, essa taxa correspondeu a 0,4 óbito por 100 mil habitantes e, em 2005, nos Estados Unidos, a 6,0 mortes (WAISELFISZ, 2010).

Observa-se ainda que, entre 2003 e 2007, as taxas de mortalidade por agressões, nas capitais, aumentaram mais de 20% em Salvador (72,5%), Maceió (59,2%), Fortaleza (36,6%), Porto Alegre (29,9%), João Pessoa (26,7%), São Luis (24,9%), Curitiba (24,2%) e Natal (23,3%), enquanto redução de mais de 20% foi verificada em São Paulo (66,9%), Palmas (40,2%), Rio de Janeiro (36,4%), Florianópolis (28,2%), Macapá (26,8%), Aracaju (23,2%), Boa Vista (22,3%), Cuiabá (22,1%) e Rio Branco (20,6%) (Gráfico 3) (SIM/MS, 2010; DATASUS/MS, 2010).

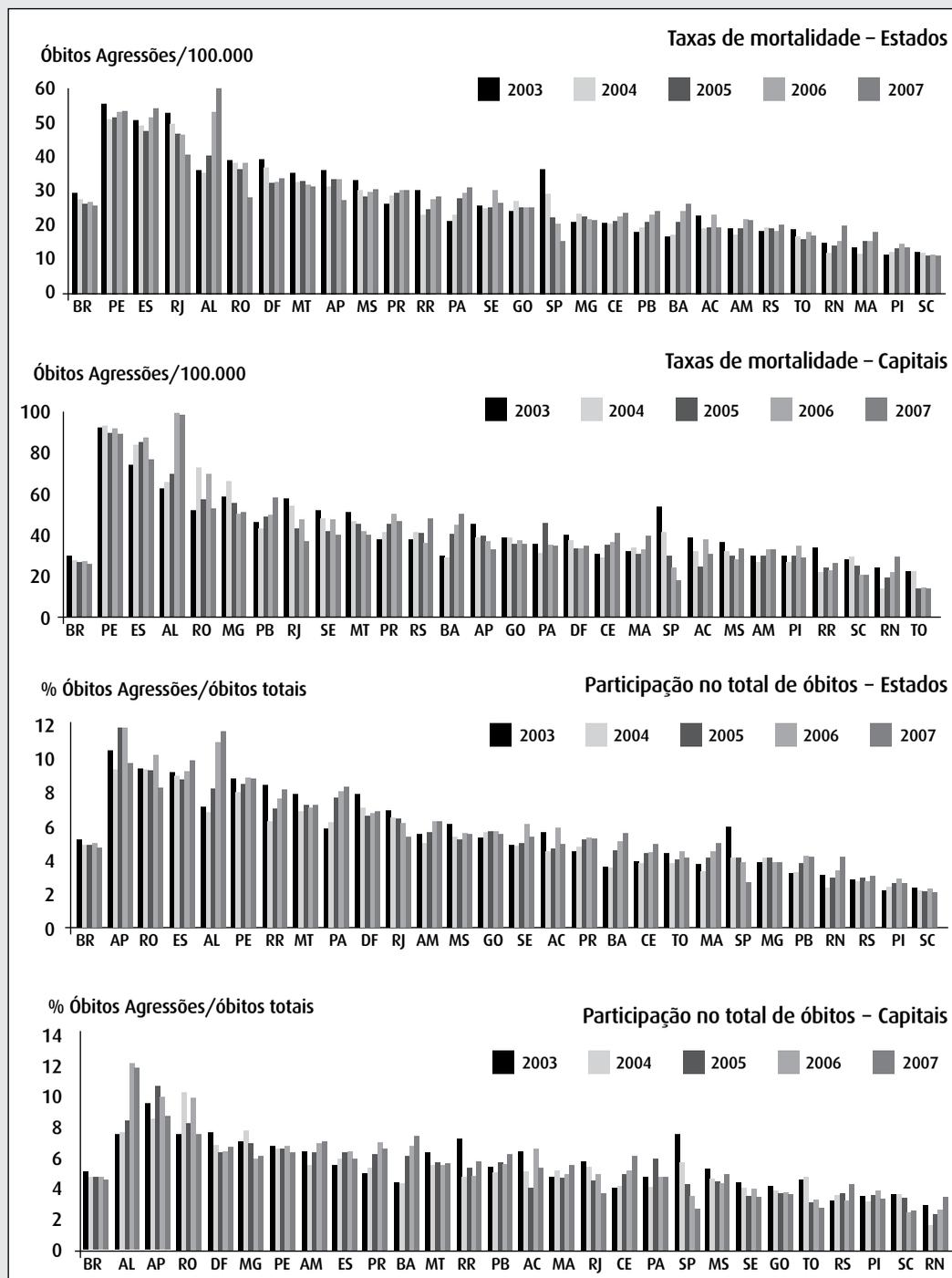
Os dados oficiais (SIM/MS, 2010; DATASUS/MS, 2010) indicam, por outro lado, que as taxas de mortalidade por agressões, entre 2003 e 2007, tiveram queda de 12,7% no Brasil (Gráfico 3). Sobre esse resultado, Waiselfisz (2010) menciona que “o número de homicídios cresceu sistemática e significativamente no Brasil de 1997 até 2003, com incrementos em torno de 5% ao ano. Em 2004, essa tendência se reverteu, quando o número de homicídios caiu 5,2% em relação a 2003”.

O autor atribui tal redução no número de homicídios às políticas de desarmamento desenvolvidas no país, a partir de 2003.

Quanto à mortalidade proporcional por agressões foram registradas, entre 2003 e 2007, taxas superiores às do país em AP, RO, ES, AL, PE, RR, MT, PA, DF, RJ, AM, MS, GO, SE, AC e PR (Gráfico 3) (SIM/MS, 2010). Nas capitais, as maiores proporções foram observadas em Maceió, Macapá, Porto Velho, Brasília, Belo Horizonte, Recife e Manaus, onde as taxas nacionais foram superadas em mais de 20%, em todos aqueles cinco anos (Gráfico 3) (SIM/MS, 2010).

Ressalta-se que, para os jovens do sexo masculino com 15 a 29 anos, entre 2003 e 2007, as taxas de mortalidade por agressões alcançaram índice máximo no país em 2003 (107,2 mortes por 100 mil habitantes), valor que foi amplamente superado, em todos os anos do período analisado, nos estados de PE, RJ, ES, AL, AP e no DF, bem como nas capitais Recife, Maceió, Vitória, Belo Horizonte, Porto Velho, Rio de Janeiro e João Pessoa (Gráfico 4). Portanto, entre 2003 e 2007, naqueles locais, foi amplamente ultrapassada a taxa de mortalidade por agressões aferida, em 2006, no país mais vio-

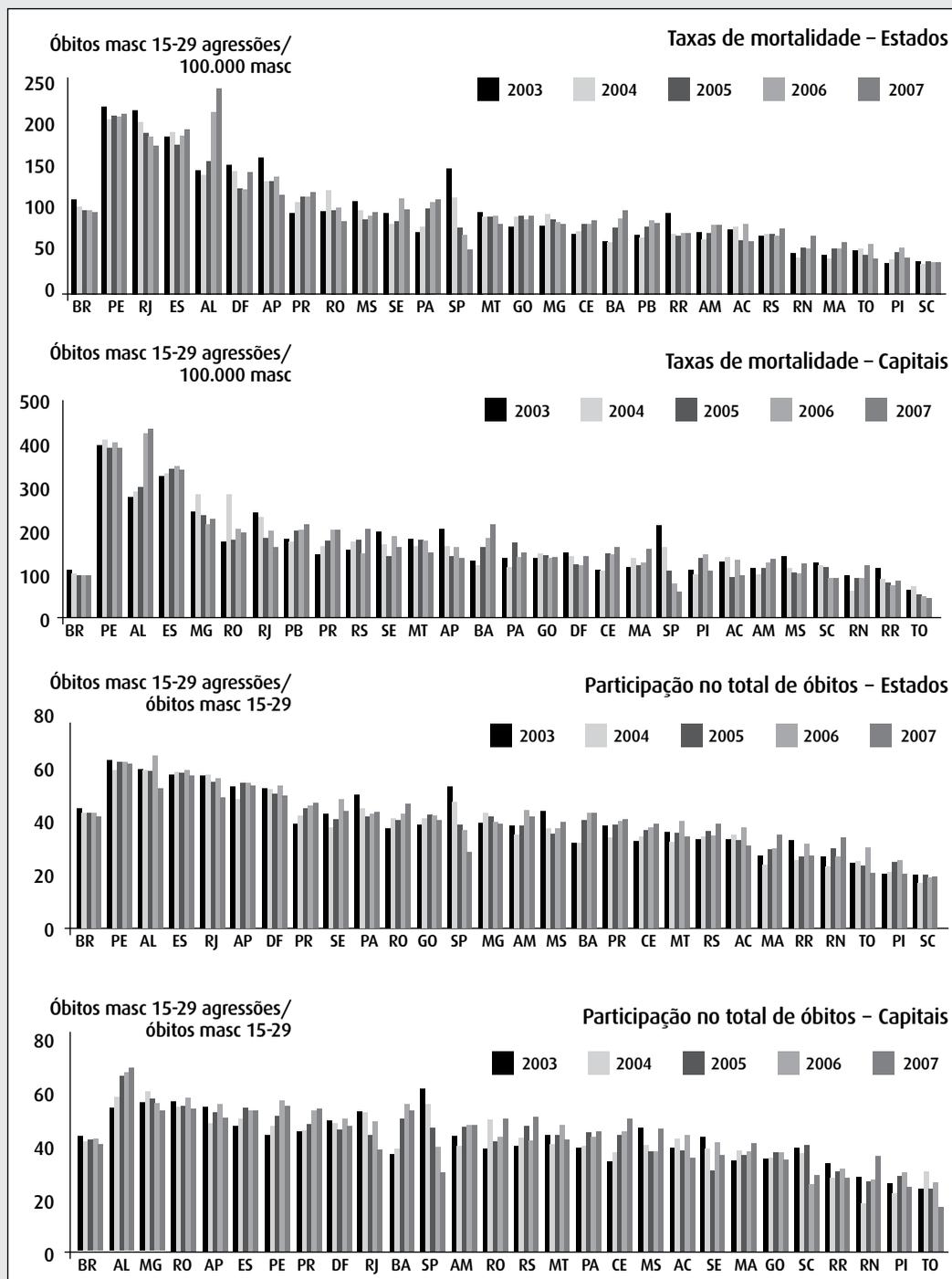
Gráfico 3 Taxas de mortalidade por agressões (1) e participação dos óbitos por agressões no total de óbitos Estados brasileiros e capitais – 2003-2007



Fonte: Sistema de Informações de Mortalidade - SIM/MS, 2010; Datasus/MS, 2010.
(1) Por 100 mil habitantes.

A mortalidade por agressões e acidentes de transporte no Brasil, de 2003 a 2007
Sônia Corina Hess e Ana Paula Alvarenga

Gráfico 4
Taxas de mortalidade por agressões (1) de homens de 15 a 29 anos e participação no total de óbitos masculinos de 15 a 29 anos
Estados brasileiros e capitais – 2003-2007



Fonte: Sistema de Informações de Mortalidade - SIM/MS, 2010; Datasus/MS, 2010.
 (1) Por 100 mil habitantes.

lento do mundo (El Salvador, com 50,1 óbitos por 100 mil habitantes) (WAISELFISZ, 2010).

Notavelmente, em 2007, do total de óbitos de homens com 15 a 29 anos, os homicídios responderam por 61,9% em PE, 65,5% em AL, 57,4% no ES, 49,2% no RJ, 53,5% no AP e 49,2% no DF (Gráfico 4), superando também a taxa nacional (41,9% do total daqueles óbitos) em Maceió (71,4%), Curitiba (57,0%), Recife (56,1%), João Pessoa (56,0%), Belo Horizonte (55,6%), Vitória (55,1%), Salvador (54,9%), Macapá (52,4%) e Brasília (49,2%) (SIM/MS, 2010).

Os dados apresentados tornam relevantes as conclusões de estudiosos tais como Souza e Lima (2007):

Em 2003, 51.043 brasileiros foram assassinados. Foram quase 140 mortes por dia! Pior ainda, as denúncias cotidianas feitas pela mídia e todo o conhecimento adquirido pelos estudos já realizados não têm sido usados para o desenvolvimento de mecanismos sólidos de enfrentamento dessa questão. E ainda concorrem para a banalização do fenômeno! Por sua vez, as medidas tímidas adotadas contribuíram para um entendimento fatalista em relação a esse fenômeno e fortaleceram idéias de enfraquecimento do Estado e suas instituições diante da criminalidade, gerando medo e sensação de insegurança nos sujeitos e no imaginário coletivo.

Em relação aos acidentes de transporte (CID-10: grande grupo V01-V99), os dados da Tabela 1 mostram que o número de vítimas aumentou em 14,3% no Brasil, entre 2003 e 2007 (33.620 mortes em 2003 e 38.419 em 2007) (SIM/MS, 2010). Embora os atropelamentos (CID-10: grupo V01-V09) tenham respondido

pelo maior número de vítimas de acidentes de transporte no país, houve redução de óbitos por esta causa, passando de 9.991, em 2003, para 9.657, em 2007. Ao mesmo tempo, os óbitos de ocupantes de motocicletas (CID-10: grupo V20-V29) aumentaram 89,1%, no período (4.271 em 2003 e 8.078 em 2007), superando, neste último ano, as 7.982 mortes de ocupantes de automóveis (CID-10: grupo V40-V49) (Gráfico 5). Em 2007, em TO, RR, MT, RO, SC, GO, MS, PI, SE, MA, PB e RN, a maior parte das vítimas de acidentes de transporte ocupava motocicletas (Gráfico 5) (SIM/MS, 2010).

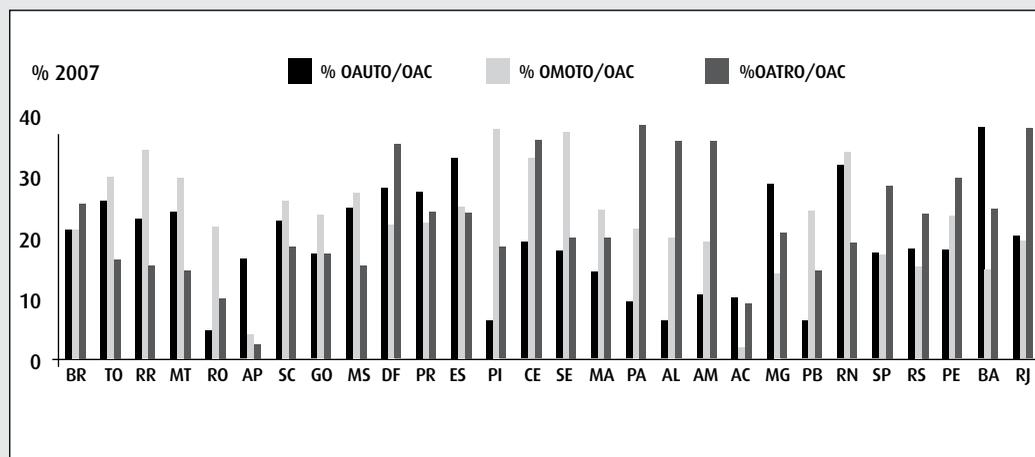
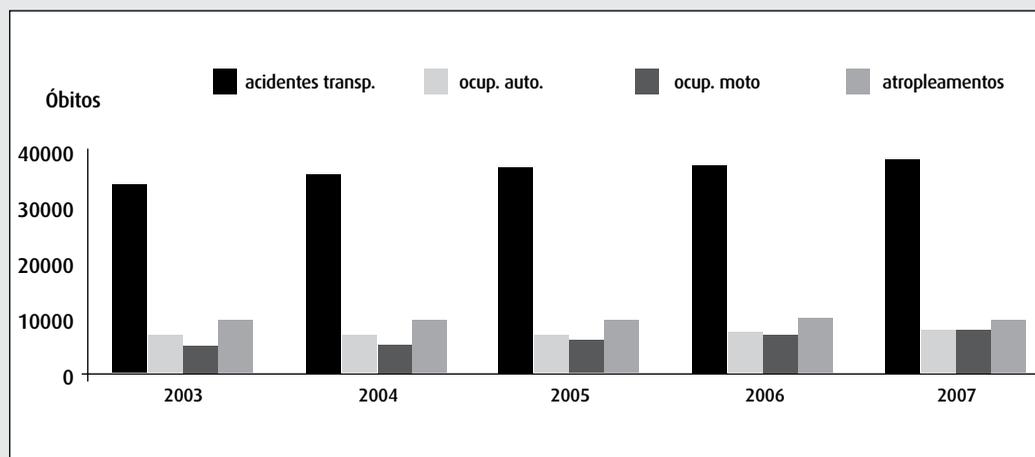
As taxas de mortalidade por acidentes de transporte, no Brasil, apresentaram valores crescentes: 19,0 óbitos por 100 mil habitantes, em 2003, e 20,3, em 2007. Em todos os anos do período, tais taxas foram superadas em MT, SC, TO, MS, PR, GO, ES, RR, RO e no DF, assim como na maioria das capitais, exceto Manaus, Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador e Natal (Gráfico 6). Entre 2003 e 2007, estes índices aumentaram mais de 20% em RR (48,5%), BA (43,4%), MA (43,1%), PI (38,4%), PB (28,6%), AL (20,5%) e MG (20,5%), bem como em Salvador (108,1%), Boa Vista (72,0%), Porto Velho (32,1%) e Teresina (22,5%), enquanto redução superior a 10% foi observada no AP (27,6%), DF (17,1%), AC (13,8%) e RO (12,6%), além de Belém (56,6%), Rio de Janeiro (31,5%), Porto Alegre (28,2%), Natal (25,3%), Maceió (18,6%), Brasília (17,1%) e Campo Grande (11,8%) (Gráfico 6) (SIM/MS, 2010; DATASUS/MS, 2010).

Verifica-se que, entre 2003 e 2007, tanto no total do Brasil quanto em todos os Estados e capitais, as taxas de mortalidade por acidentes de transporte ultrapassaram o índice aferido nos

Gráfico 5

Óbitos por acidentes de transporte, por tipo, e participação dos óbitos de ocupantes de automóveis (OAUTO/OAC), de ocupantes de motocicletas (OMOTO/OAC) e atropelamentos (OATRO/OAC) no total de óbitos por acidentes de transporte (OAC)

Estados brasileiros e capitais – 2003-2007



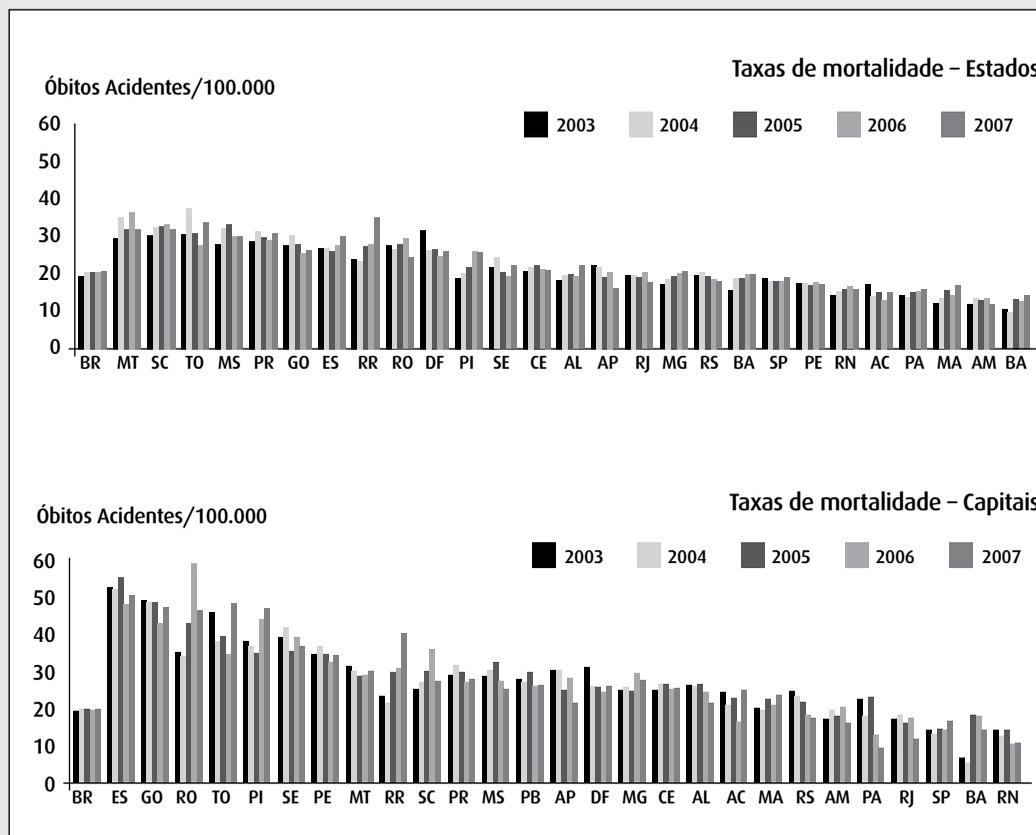
Fonte: Sistema de Informações de Mortalidade - SIM/MS, 2010; Datasus/MS, 2010.

Estados Unidos (14,6 óbitos por 100 mil habitantes), em 2006 (NCHS, 2010).

Os registros da frota de veículos (DENATRAN, 2010) e dos óbitos resultantes de acidentes de transporte (SIM/MS, 2010) revelam que, entre 2003 e 2007, a frota total de veículos aumentou em pro-

porções superiores ao número de óbitos resultantes de acidentes de transporte registrados no Brasil e em todos os Estados (Tabela 5); e que o aumento do número de óbitos de motociclistas traumatizados em acidentes de transporte superou em mais de 20% o crescimento da frota de motocicletas em RR, PB, ES, SP, PR, MS e DF (Tabela 6).

Gráfico 6 Taxas de mortalidade por acidentes de transporte (1), segundo local de ocorrência Estados brasileiros e capitais – 2003-2007



Fonte: Sistema de Informações de Mortalidade - SIM/MS, 2010; Datasus/MS, 2010.
(1) por 100 mil habitantes

Mapas da mortalidade por agressões e acidentes de transporte

Na aplicação das técnicas estatísticas bayesianas, o tratamento matemático da taxa de cada área considera as informações da sua vizinhança e, quando há extensas áreas com pequenos números de casos, a análise repercute em resultados insatisfatórios (CASTRO et al., 2004; SANTOS et al., 2005). Por isso, tal metodologia não foi aplicada ao estudo dos dados

referentes à mortalidade nos estados de RO, AC, AM, RR, PA, AP, TO, MA, PI, MS e MT, nos quais, entre 2003 e 2007, muitas microrregiões apresentaram números baixos de óbitos registrados no SIM/MS (2010), para as causas de morte investigadas.

Os dados do SIM/MS (2010) referentes aos óbitos por agressões ou acidentes de transporte, registrados entre 2003 e 2007 segundo local de

Tabela 5
Óbitos por acidentes de transporte e frota total de veículos, segundo local de ocorrência
 Estados brasileiros – 2003-2007

Local de ocorrência	Óbitos por acidentes de transporte						*Δ, %	Frota total de veículos					*Δ, %
	2003	2004	2005	2006	2007	2003		2004	2005	2006	2007		
BR	33.620	35.674	36.611	37.249	38.419	14,3	35.708.673	39.240.875	42.071.961	45.372.640	49.644.025	39,0	
AC	101	87	99	85	102	1,0	53.324	65.692	73.208	82.758	95.292	78,7	
AL	525	571	595	579	669	27,4	203.025	236.993	256.931	280.363	310.083	52,7	
AM	340	404	414	437	382	12,4	225.735	273.016	308.268	343.035	381.650	69,1	
AP	116	119	110	123	100	-13,8	38.948	49.118	56.765	65.794	75.486	93,8	
BA	1.310	1.326	1.790	1.753	1.968	50,2	987.119	1.173.603	1.292.025	1.424.983	1.592.620	61,3	
CE	1.586	1.686	1.766	1.704	1.736	9,5	774.866	893.544	964.769	1.058.587	1.183.698	52,8	
DF	684	585	610	581	630	-7,9	692.241	778.926	826.302	891.013	973.949	40,7	
ES	859	874	878	949	1.054	22,7	597.603	692.588	753.475	829.534	933.849	56,3	
GO	1.454	1.629	1.563	1.437	1.505	3,5	1.135.102	1.330.876	1.444.165	1.574.386	1.762.434	55,3	
MA	682	766	909	850	1.041	52,6	255.802	318.121	362.537	412.519	481.718	88,3	
MG	3.129	3.518	3.615	3.862	4.007	28,1	3.659.268	4.133.805	4.429.807	4.796.027	5.271.000	44,0	
MS	601	707	749	689	698	16,1	481.503	566.889	614.966	663.972	730.574	51,7	
MT	769	943	888	1.038	928	20,7	479.507	609.284	674.792	730.609	816.276	70,2	
PA	918	911	1.011	1.054	1.112	21,1	353.786	442.530	497.802	554.892	635.299	79,6	
PB	541	656	665	713	722	33,5	300.591	349.733	379.446	419.784	476.455	58,5	
PE	1.405	1.423	1.427	1.453	1.450	3,2	868.080	983.547	1.053.828	1.142.940	1.261.724	45,3	
PI	541	585	643	781	785	45,1	213.179	264.570	294.827	333.317	378.005	77,3	
PR	2.809	3.136	3.028	2.978	3.211	14,3	2.766.093	3.233.503	3.488.343	3.739.741	4.077.232	47,4	
RJ	2.856	2.921	2.936	3.137	2.726	-4,6	2.769.713	3.034.980	3.186.100	3.360.294	3.602.571	30,1	
RN	399	437	461	487	479	20,1	314.324	371.990	408.867	455.822	520.150	65,5	
RO	399	386	427	456	381	-4,5	214.975	266.398	296.763	328.919	371.327	72,7	
RR	84	85	105	111	145	72,6	48.397	59.304	64.557	72.146	84.659	74,9	
RS	2.029	2.113	2.045	1.985	1.954	-3,7	2.898.943	3.281.785	3.469.240	3.665.308	3.912.010	34,9	
SC	1.683	1.836	1.899	1.962	1.934	14,9	1.743.279	205.4928	2.241.769	2.437.535	2.670.284	53,2	
SE	404	454	393	376	445	10,1	225.735	230.859	248.387	269.323	297.682	31,9	
SP	7.025	7.045	7.184	7.305	7.802	11,1	12.069.774	13.367.137	14.176.475	15.187.281	16.464.703	36,4	
TO	370	471	400	364	453	22,4	129.533	177.156	207.547	251.758	283.295	118,7	

Fonte: Sistema de Informações de Mortalidade - SIM/MS, 2010.

$$^* \Delta = [100 * (\text{número}_{2007} - \text{número}_{2003}) / \text{número}_{2003}]$$

ocorrência nas microrregiões, foram analisados por aplicação do método estatístico de Bayes, obtendo-se os valores esperados *a posteriori* para 2007, das razões de mortalidade padronizadas ajustadas (SMR_i) em cada uma das 425 microrregiões dos

Estados de RS, SC, PR, SP, RJ, ES, MG, GO, BA, SE, AL, PE, PB, RN, CE e do DF (Mapa 1). Os mapas descrevendo as taxas de mortalidade assim calculadas foram elaborados com os valores multiplicados por 100 e indicam a probabilidade

Tabela 6
Óbitos de motociclistas em acidentes de transporte e frota de motocicletas, segundo local de ocorrência
 Estados brasileiros – 2003-2007

Local de ocorrência	Óbitos por acidentes de transporte						Frota total de veículos					*Δ, %
	2003	2004	2005	2006	2007	*Δ, %	2003	2004	2005	2006	2007	
BR	4.271	5.042	5.974	7.162	8.078	89,1	5.002.302	6.079.361	6.934.150	7.989.925	9.410.110	88,1
AC	8	7	6	6	2	-75,0	14957	19.951	23.364	27.623	33.320	122,8
AL	73	84	102	115	132	80,8	37.007	51.144	57.849	65.242	75.508	104,0
AM	43	60	79	61	73	69,8	33.461	48.477	58.646	66.412	77.531	131,7
AP	4	8	2	11	4	0,0	7.843	11.310	14.683	17.440	20.322	159,1
BA	152	150	258	234	286	88,2	163.934	23.7785	279.426	326.889	393.146	139,8
CE	444	493	499	587	570	28,4	226.429	282.658	316.018	36.2538	425.963	88,1
DF	53	45	92	90	139	162,3	38.831	53.579	59.981	68.549	82.095	111,4
ES	112	125	153	199	262	133,9	101.040	126.668	141.746	161.541	191.876	89,9
GO	208	287	305	328	347	66,8	216.789	274.425	308.259	347.493	407.134	87,8
MA	121	117	202	204	252	108,3	79.088	113.271	137.107	161.009	196.449	148,4
MG	277	361	395	471	563	103,2	585.046	736.361	831.320	966.369	1.149.831	96,5
MS	81	73	156	163	187	130,9	88.539	114.184	131.285	149.374	175.555	98,3
MT	157	181	198	221	274	74,5	119.880	159.983	183.598	206.177	243.287	102,9
PA	148	159	181	189	237	60,1	80.520	120.774	146.500	170.479	204.365	153,8
PB	40	81	135	103	174	335,0	67.325	89.039	101.317	117.415	141.969	110,9
PE	261	259	289	325	336	28,7	174.088	221.176	249.234	286.485	338.287	94,3
PI	129	189	227	267	295	128,7	67.842	96.136	112.335	132.432	156.623	130,9
PR	313	414	502	566	714	128,1	309.347	410.411	471.376	540.082	632.101	104,3
RJ	297	337	406	525	533	79,5	184.202	236.192	267.755	307.631	372.064	102,0
RN	110	95	112	151	160	45,5	79.222	99.432	113.034	130.593	158.627	100,2
RO	44	64	58	104	81	84,1	83.876	105.010	118.161	131.705	151.521	80,6
RR	15	16	29	29	49	226,7	16.188	21.166	23.483	27.254	32.343	99,8
RS	187	248	259	282	298	59,4	345.995	447.973	503.176	566.747	639.379	84,8
SC	325	362	399	486	493	51,7	273.871	354.914	405.229	460.254	520.589	90,1
SE	102	116	106	127	163	59,8	42.144	5.4883	61.510	68.806	78.967	87,4
SP	449	573	695	1.207	1.321	194,2	1.226.168	1.538.892	1.756.435	2.051.343	2.424.315	97,7
TO	117	138	129	111	133	13,7	36.678	53.567	61.323	72.043	86.943	137,0

Fonte: Sistema de Informações de Mortalidade - SIM/MS, 2010.

$$^{\circ}\Delta = [100^{\circ}(\text{número}_{2007} - \text{número}_{2003}) / \text{número}_{2003}]$$

de de o SMR_i para cada uma das microrregiões investigadas ultrapassar, ou não, os valores esperados para toda a região de abrangência do estudo. As microrregiões com SMR_i maiores do que 150 tiveram estas taxas, no mínimo, 50% acima do

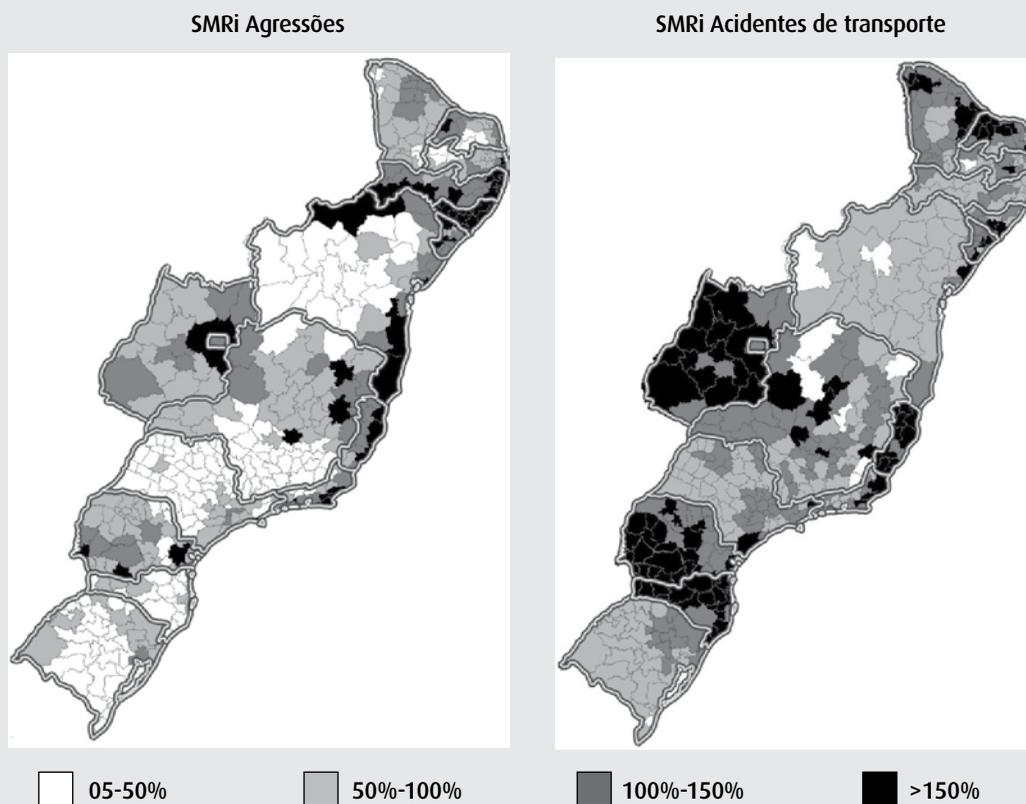
valor estatisticamente projetado, indicando que, naqueles locais, a incidência de mortes pelas causas investigadas foi, pelo menos, 50% superior ao que seria esperado. Os resultados indicam que, no Estado de AL, todas as microrregiões apresenta-

ram taxas SMR_i para óbitos por agressões maiores do que a média da região investigada, o mesmo ocorrendo em muitas microrregiões próximas ao DF e nos Estados do ES, BA e PE, bem como em outros locais dispersos no PR, MG, RJ, SE, PB e RN (Mapa 1). Em relação à mortalidade por acidentes de transporte, em SC, PR, GO e ES, a maioria das microrregiões registrou SMR_i maior do que 150, assim como em microrregiões dispersas nos Estados de SP, RJ, MG, BA, SE, AL, PE, RN e CE (Mapa 1).

Destaca-se que nos dados do SIM/MS (2010) de 2003 a 2007, referentes aos óbitos por agressões e acidentes de transporte nas microrregiões, existem muitos registros de óbitos com local de residência ignorado (Tabela 7). Tal fato repercute na obtenção de resultados menos precisos, caso as informações segundo local de residência, e não aquelas segundo local de ocorrência, forem utilizadas na investigação da distribuição espacial daquelas mortes nas microrregiões do país.

Mapa 1
Valores projetados das razões de mortalidade padronizadas (SMR_i), segundo local de ocorrência nas microrregiões, para os óbitos por agressões e acidentes de transporte em relação ao total de óbitos da região

Estados selecionados – 2007



Fontes: Sistema de Informações de Mortalidade - SIM/MS, 2010; Datasus/MS, 2010; Inpe, 2010.

Tabela 7
Óbitos por agressões e acidentes de transporte com local de residência ignorado nas microrregiões
Estados brasileiros – 2003-2007

Local de ocorrência	Agressões					Total	Acidentes de transporte					Total
	2003	2004	2005	2006	2007		2003	2004	2005	2006	2007	
AC	12	0	1	1	0	14	1	0	0	1	0	2
AL	0	0	0	0	9	9	0	1	1	0	0	2
AM	0	0	0	1	1	2	0	2	0	0	1	3
AP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BA	31	37	62	68	84	282	9	7	27	27	33	103
CE	0	46	0	0	1	47	0	30	1	0	0	31
ES	0	0	0	6	10	16	3	1	3	1	1	9
GO	12	8	4	15	28	67	4	4	3	14	12	37
MA	0	0	0	3	3	6	0	0	0	1	0	1
MG	21	42	42	38	43	186	7	8	15	30	26	86
MS	28	18	16	0	0	62	20	22	12	0	0	54
MT	20	12	26	10	6	74	1	7	5	2	4	19
PA	1	5	6	19	22	53	2	3	0	4	2	11
PB	14	14	2	16	2	48	7	6	4	7	1	25
PE	77	73	75	49	93	367	25	23	11	13	22	94
PI	0	1	0	1	5	7	1	0	2	0	4	7
PR	19	18	16	30	44	127	15	12	8	7	19	61
RJ	634	550	386	581	519	2.670	63	60	30	42	36	231
RN	1	0	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0
RO	10	6	3	5	1	25	1	2	0	4	3	10
RR	1	0	0	1	0	2	0	0	0	0	1	1
RS	0	0	1	0	0	1	0	1	0	1	0	2
SC	0	0	1	0	0	1	2	0	1	1	0	4
SE	0	10	4	0	0	14	0	5	3	2	0	10
SP	635	475	385	135	107	1.737	293	206	202	83	69	853
TO	0	0	0	1	6	7	0	0	0	0	1	1

Fonte: Sistema de Informações de Mortalidade - SIM/MS, 2010.

Conclusão

De acordo com os registros do Sistema de Informações de Mortalidade do Ministério da Saúde – SIM/MS, no país, entre 2003 e 2007, ocorreram 243.847 mortes por agressões,

54.481 resultantes de “eventos cuja intenção é indeterminada” e 181.573 em acidentes de transportes, totalizando 479.901 óbitos. Tais números revelam que, no Brasil, a violência tem resultado em número de vítimas muito

superior aos óbitos resultantes de conflitos recentes, como a guerra da Bósnia (176.000 mortos, de 1991 a 1995).

Também impressionantes são os números de internações hospitalares custeadas pelo SUS, entre 2003 e 2007, para o tratamento de sequelas de agressões, “eventos cuja intenção é indeterminada” e acidentes de transporte, que somaram no período, respectivamente, 224.138, 156.482 e 606.096 atendimentos.

Entre 2003 e 2007, os homens responderam por mais de 90% dos mortos por agressões, mais de 70% das vítimas de “eventos cuja intenção é indeterminada” e mais de 80% dos falecidos devido a acidentes de transporte. Também eram do sexo masculino mais de 70% dos pacientes cujas internações hospitalares foram custeadas pelo SUS, para tratamento de sequelas resultantes dessas mesmas causas.

Outro dado relevante é que, entre 2003 e 2007, os homens representavam cerca de 80% dos falecidos, no Brasil, com idades de 15 a 29 anos, ou seja, quatro homens mortos para cada mulher. Além disso, entre os óbitos masculinos na faixa etária de 1 a 49 anos, a maioria foi vitimada por causas externas de óbito, principalmente agressões, acidentes de transporte e outras causas externas de lesões acidentais.

Ressalta-se que, para os jovens do sexo masculino de 15 a 29 anos, entre 2003 e 2007, as taxas de mortalidade por agressões alcançaram valor máximo no país em 2003 (107,2 mortes por 100 mil habitantes), sendo que tal índice foi amplamente superado, em todos os anos do período, em PE, RJ, ES, AL, AP e no DF, bem

como nas capitais Recife, Maceió, Vitória, Belo Horizonte, Porto Velho, Rio de Janeiro e João Pessoa.

Em 2007, os homicídios foram responsáveis por 41,9% dos óbitos de jovens do sexo masculino de 15 a 29 anos, sendo que essa média foi ultrapassada em PE (61,9%), AL (65,5%), ES (57,4%), RJ (49,2%), AP (53,5%) e DF (49,2%), bem como em Maceió (71,4%), Curitiba (57,0%), Recife (56,1%), João Pessoa (56,0%), Belo Horizonte (55,6%), Vitória (55,1%), Salvador (54,9%), Macapá (52,4%) e Brasília (49,2%).

Em relação aos acidentes de transporte, as mortes aumentaram 14,3% no Brasil, entre 2003 e 2007, com os atropelamentos respondendo pelo maior número de vítimas nesta categoria. Entretanto, os óbitos de ocupantes de motocicletas cresceram 89,1%, no período, superando, em 2007, as mortes de ocupantes de automóveis. Neste último ano, em TO, RR, MT, RO, SC, GO, MS, PI, SE, MA, PB e RN a maior parte das vítimas de acidentes de transporte ocupava motocicletas. Ainda no Brasil, entre 2003 e 2007, as taxas de mortalidade por acidentes de transporte passaram de 19,0 para 20,3 óbitos por 100 mil habitantes. Em todos os anos do período, tais taxas foram superadas em MT, SC, TO, MS, PR, GO, ES, RR, RO e no DF, bem como na maioria das capitais, exceto Manaus, Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador e Natal.

A aplicação do método estatístico de Bayes aos registros do SIM/MS de 2003 a 2007, referentes aos óbitos por agressões e acidentes de transporte, registrados segundo local de ocorrência nas 425 microrregiões dos estados de

RS, SC, PR, SP, RJ, ES, MG, GO, BA, SE, AL, PE, PB, RN, CE e do DF renderam mapas que revelaram que, em AL, todas as microrregiões apresentaram taxas para óbitos por agressões maiores do que a média da região investigada, o mesmo ocorrendo em muitas microrregiões do torno do DF e nos Estados do ES, BA e PE e outros locais dispersos no PR, MG, RJ, SE, PB, RN. Em relação à mortalidade por acidentes de transporte, o mapa revelou que em SC, PR, GO e ES, a maioria

das microrregiões apresentou taxas de mortalidade 50% acima daquela verificada para a região investigada, assim como em microrregiões dispersas nos Estados de SP, RJ, MG, BA, SE, AL, PE, RN e CE.

Os dados apresentados no presente trabalho evidenciam a necessidade de priorizar a violência como um relevante problema de saúde pública no país e investigar os determinantes sociais que influenciam esse quadro.

-
1. *Agradecemos à doutora Carmencita Sanches Long, médica da Secretaria de Estado da Saúde de Mato Grosso do Sul, pelas orientações relativas à captação dos dados do SIM/MS, e a Luiza Spengler Coelho, pela revisão do texto.*

Referências bibliográficas

- ANDRADE, S. M. O.; PONTES, E. R. J. C.; CONTINI, M. L. F.; GOMES, A. M.; NACHIF, M. C. A. Vítimas da violência em Campo Grande: um retrato de seis anos revelado pelos dados oficiais. **Saúde & Soc.**, 17(3): 201-10, 2008.
- BASTOS, M. F. R. P.; PEREIRA, J. A.; SMARZARO, D. C.; COSTA, E. F.; BOSSANEL, R. C. L.; OLIOA, D. M. S.; PEREIRA, J. G. P.; FEITOSA, H. N.; COSTA, M. F.; OLIVEIRA, F. J. P.; FÁVEIRO, J. L.; MACIEL, E. L. N. Análise ecológica dos acidentes e da violência letal em Vitória, ES. **Rev. Saúde Pública**, 43(1): 123-32, 2009.
- BRASIL. Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde. **Saúde Brasil 2007, uma análise da situação de saúde**. Perfil de mortalidade do brasileiro. Brasília, 2008. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/coletiva_saude_061008.pdf>. Acesso em: abr. 2010.
- CASTRO, M. S. M.; VIEIRA, V. A.; ASSUNÇÃO, R. M. Padrões espaço-temporais da mortalidade por câncer de pulmão no sul do Brasil. **Rev. Bras. Epidemiol.**, 7(2): 131-43, 2004.
- CAVALINI, L. T.; LEON, A. C. M. P. Correção de sub-registros de óbitos e proporção de internações por causas mal definidas. **Rev. Saúde Pública**, 41: 85-93, 2007.
- CLAYTON, D. E.; KALDOR, J. Empirical Bayes estimates of age-standardized relative risks for use in disease mapping. **Biometrics**, 43(3): 671-81, 1987.
- DATASUS/MS. **Estimativas populacionais**. Disponível em: <<http://tabnet.DATASUS/MS.gov.br/cgi/tabcgi.exe?ibge/cnv/popuf.def>>. Acesso em: mar. 2010.
- DENATRAN – Departamento Nacional de Trânsito. **Frota de veículos**. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/frota.htm>>. Acesso em jun. 2010.
- DRUMOND Jr., M.; LIRA, M. M. T. A.; FREITAS, M.; NITRINI, T. M. V.; SHIBAO, K. Avaliação da qualidade das informações de mortalidade por acidentes não especificados e eventos com intenção indeterminada. **Rev. Saúde Pública**, 33(3): 273-80, 1999.
- GAWRYSZEWSKI, V. P.; SCARPELINI, S.; DIB, J. A.; JORGE, M. H. P. M.; PEREIRA Jr., G. A.; MORITA, M. Atendimentos de emergência por lesões decorrentes de causas externas: características das vítimas e local de ocorrência, estado de São Paulo, Brasil, 2005. **Cad. Saúde Pública**, 24(5): 1121-9, 2008.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Microrregiões**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_div_int.shtm?c=1>. Acesso em: abr. 2010.
- INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **Projeto TerraView**. Disponível em: <<http://www.dpi.inpe.br/terraview/index.php>>. Acesso em: abr. 2010.
- JACOBSON, L. S. V.; ANDRADE, C. L. T.; CARMO, C. N.; MOURÃO, D. S.; HACON, S. S. Evolução da mortalidade por causas externas no estado do Espírito Santo, Brasil, no período de 1994 a 2005. **Rev. Bras. Epidemiol.**, 12(1): 82-91, 2009.
- LIMA, L. P.; SINGER, J. M.; SALDIVA, P. H. N. Análise espacial da violência urbana baseada em dados de pronto-socorro. **Rev. Saúde Pública**, 42(4): 648-55, 2008.
- MARCHESE, V. S.; SCATENA, J. H. G.; IGNOTTI, E. Caracterização das vítimas de acidentes e violências atendidas em serviço de emergência: Município de Alta Floresta, MT (Brasil). **Rev. Bras. Epidemiol.**, 11(4): 648-59, 2008.
- MASCARENHAS, M. D. M.; PEDROSA, A. A. G. Atendimentos de emergência por violência em serviços públicos de Teresina, PI. **Rev. Bras. Enf.**, 61(4): 493-9, 2008.
- MELIONE, L. P. R.; MELLO-JORGE, M. H. P. Gastos do Sistema Único de Saúde com internações por causas externas em São José dos Campos, São Paulo, Brasil. **Cad. Saúde Pública**, 24(8): 1814-24, 2008.
- NCHS – National Center for Health Statistics. **Motor vehicle traffic deaths**. Disponível em: <<http://www.cdc.gov/nchs/fastats/acc-inj.htm>>. Acesso em: mar. 2010.

OBERMEYER, Z.; MURRAY, C. J. L.; GAKIDOU, E. Fifty years of violent war deaths from Vietnam to Bosnia: analysis of data from the world health survey programme. **British Méd. J.**, 336(7659): 1482-6, 2008.

OLIVEIRA, L. R.; JORGE, M. H. P. M. Análise epidemiológica das causas externas em unidades de urgência e emergência em Cuiabá/Mato Grosso. **Rev. Bras. Epidemiol.**, 11(3): 420-30, 2008.

PEREIRA Jr., G. A.; SCARPELINI, S.; AQUINO, A. M. F.; SANTIAGO, R. C.; NEGRINI, B. V. M.; PASSOS, A. D. C. Caracterização dos pacientes traumatizados atendidos na Unidade de Emergência do Hospital das Clínicas de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo utilizando os índices de gravidade RTS, ISS E TRISS, em 2006/2007. **Bol. Epidemiol. Paulista**, 6(62): 4-11, 2009.

SANTOS, A. E.; RODRIGUES, A. L.; LOPES, D. L. Aplicações de estimadores bayesianos empíricos para análise espacial de taxas de mortalidade. In: VII SIMPÓSIO BRASILEIRO DE GEOINFORMÁTICA – GEOINFO. **Anais...** Campos do Jordão, 2005. Disponível em: <<http://www.geoinfo.info/geoinfo2005/papers/P63.PDF>>. Acesso em: abr. 2010.

SIH/SUS – Sistema de Informações Hospitalares do SUS [base de dados na internet]. Brasília: Ministério da Saúde, 2003-2007. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?sih/cnv/eiuf.def>>. Acesso em: abr. 2010.

gov.br/cgi/tabcgi.exe?sih/cnv/eiuf.def>. Acesso em: abr. 2010.

SIM/MS – Sistema de Informações de Mortalidade [base de dados na internet]. Brasília: Ministério da Saúde, 2003-2007. Disponível em: <<http://w3.DATASUS/MS.gov.br/DATASUS/MS/index.php?area=0205>>. Acesso em: abr. 2010.

SOUZA, E. R.; LIMA, M. L. C. Panorama da violência urbana no Brasil e suas capitais. **Ciência Saúde Col.**, 11(Sup): 1211-22, 2007.

SZWARCWALD, C. L.; CASTILHO, E. A. Mortalidade por causas externas no estado do Rio de Janeiro no período de 1976 a 1980. **Cad. Saúde Pública**, 2(1): 19-41, 1986.

TOGNINI, S., et al. Acidentes com motociclistas no município de São Bernardo do Campo, SP, de 2003 a 2005. **Bol. Epidemiol. Paulista**, 5(57): 4-12, 2008.

TOMIMATSU, M. F. A. I.; ANDRADE, S. M.; SOARES, D. A.; MATHIAS, T. A. F.; SAPATA, M. P. M.; SOARES, D. F. P. P.; SOUZA, R. K. T. Qualidade da informação sobre causas externas no Sistema de Informações Hospitalares. **Rev. Saúde Pública**, 43(3): 413-20, 2009.

WAISELFISZ, J. J. **Mapa da violência 2010**. Anatomia dos homicídios no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2010.

A mortalidade por agressões e acidentes de transporte no Brasil, de 2003 a 2007

Sônia Corina Hess e Ana Paula Alvarenga

Resumen

La mortalidad por agresiones y desastres de transporte en Brasil, de 2003 a 2007

El presente artículo hace un análisis epidemiológico descriptivo de la mortalidad por agresiones y desastres de transporte en Brasil, sus Estados y capitales, con base en los registros del Sistema de Informaciones de Mortalidad del Ministerio de Sanidad (SIM/MS). En el país, entre 2003 y 2007, fueron registrados, por año, más de 40.000 óbitos derivados de agresiones y más de 30.000 en desastres de transporte, totalizando, en ese período, 425.420 víctimas, de las cuales los hombres representaban más del 90% de los muertos por agresiones y más del 80% de las víctimas por desastres de transporte. Entre 2003 y 2007, hubo un aumento de 14,3% en el número de víctimas de desastres de transporte, en el país, mientras que para motoristas muertos el crecimiento fue de 89,1%. En 2007, la tasa de mortalidad por desastres de transporte era de 20,3 por 100.000 habitantes en el país, siendo aún mayor en los estados de MT, SC, TO, MS, PR, GO, ES, RR, RO y en el Distrito Federal así como en la mayoría de las capitales. La aplicación del método estadístico de Bayes dio lugar a la elaboración de los mapas de las causas de mortalidad estandarizadas para los óbitos por agresiones y desastres de transporte en 425 microrregiones del país. Las tasas de mortalidad por agresiones y desastres de transporte registradas en Brasil, entre 2003 y 2007, evidenciaron la necesidad de priorizar la violencia como un problema relevante de sanidad pública.

Palabras clave: Violencia. Mortalidad. Agresiones. Desastres de transporte. Método de Bayes.

Abstract

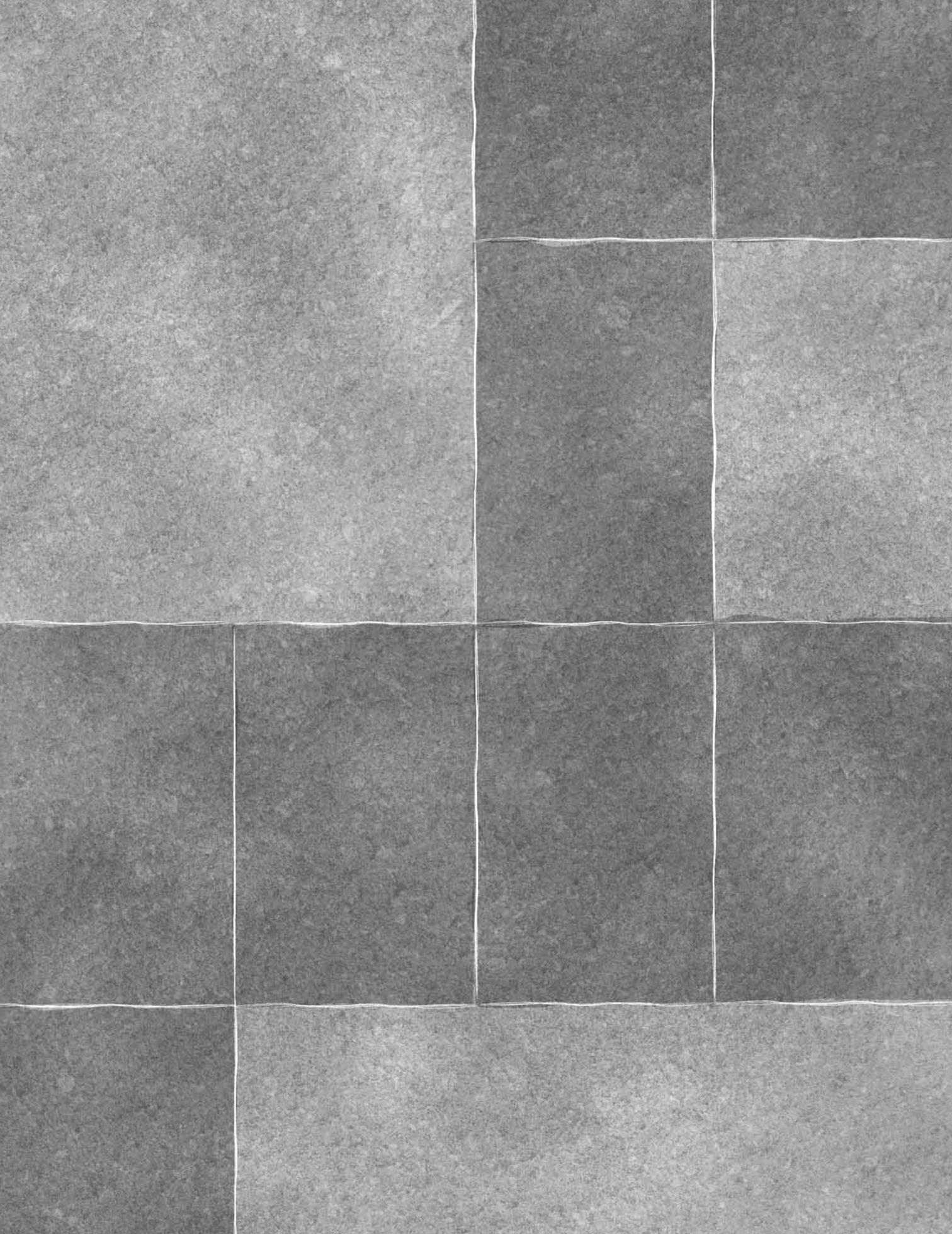
Mortality due to aggressive behavior and transport-related accidents in Brazil from 2003 to 2007

This paper provides a descriptive epidemiological analysis of the mortality rates due to aggressive behavior and transport-related accidents in Brazil, Brazilian states and capital cities, based on the records located in the Ministry of Health's Mortality Database (Sistema de Informações de Mortalidade do Ministério da Saúde or SIM/MS). Between 2003 and 2007 over 40,000 deaths resulting from aggressive behavior and over 30,000 transport-related deaths were recorded annually in Brazil, totaling 425,420 victims. Of this total, men amounted to over 90% of aggression victims and over 80% of transport accident deaths. Between 2003 and 2007, the number of transport accident victims in Brazil rose by 14.3%, while motorcycle rider deaths increased by 89.1%. In 2007 the mortality rate due to transport accidents in Brazil was 20.3 per 100 thousand inhabitants, and this rate was higher in the states of MT, SC, TO, MS, PR, GO, ES, RR, RO and in Brazil's Federal District. It was also higher in most capital cities. Maps depicting the reasons behind such mortality rates broken down into aggression and transport accident deaths in 425 Brazilian microregions based on Bayesian methods were made. Mortality rates due to aggressive behavior and transport-related accidents in Brazil between 2003 and 2007 highlight the need for a greater focus on violence as a major public health problem.

Keywords: Violence. Mortality. Aggressive behavior. Transport-related accidents. Bayesian Method.

Data de recebimento: 07/05/2010

Data de aprovação: 10/06/2010



A evolução institucional da Polícia no século XIX: Inglaterra, Estados Unidos e Brasil em perspectiva comparada¹

Eduardo Cerqueira Batitucci

Eduardo Cerqueira Batitucci é pesquisador do Núcleo de Estudos em Segurança Pública da Fundação João Pinheiro e doutor em Sociologia pela UFMG.

 eduardo.batitucci@fjp.mg.gov.br

Resumo

O artigo apresenta uma reflexão sobre as características do desenvolvimento institucional da Polícia durante o século XIX no Brasil, Inglaterra e Estados Unidos, de forma comparada, procurando evidenciar as principais características da consolidação do aparato policial nestas três realidades, bem como as possíveis continuidades entre características históricas do desenvolvimento institucional da polícia no Brasil e alguns dos dilemas colocados para a profissionalização das nossas polícias.

Palavras-Chave

Polícia. História da Polícia. Profissionalização da Polícia.

Muitos historiadores apontam para o desenvolvimento institucional da polícia como o mais eficiente instrumento de opressão das classes proprietárias sobre as classes trabalhadoras, no calor das mudanças sociais e urbanas da consolidação da revolução industrial na Europa, no início do séc. XIX; outros, em visão oposta, identificam a polícia como o melhor instrumento disponível para enfrentar as consequências previsíveis destas mudanças – caos, desordem e crime – por meio da qual toda a sociedade, a despeito das profundas divisões de classe, teria a ganhar (REINER, 1992). Em uma perspectiva menos dicotomizada, Emsley (1996, p. 5-7) afirma que seria mais realista conceber a Lei e a Polícia como instituições multifacetadas, utilizadas por pessoas de todas as classes, para se opor, cooperar e conseguir concessões uns dos outros.

Seja como for, é consenso para a maioria dos autores (BAYLEY, 2001; EMSLEY, 1996; GOLDSTEIN, 1990; LEE, 1971; MAN-NING, 1997; MILLER, 1999; MONKKONEN, 1981; PONCIONI, 2003 e 2005; REINER, 1992; TONRY; MORRIS, 1992, SENIOR, 1997; WALKER, 1977 e 1992; entre outros) que, durante o séc. XIX, a polícia, especialmente na Europa e nos Estados Unidos, desenvolveu-se no sentido da profissionalização e da legitimidade, conquistando o monopólio da atividade de enfrentamento ao crime e à desordem social.

A Polícia Metropolitana de Londres

Do ponto de vista de sua evolução institucional, o paradigma das polícias ocidentais é a Polícia Metropolitana de Londres, a “nova polícia” fundada em 1829.

Considerada a primeira polícia moderna em um país com governo representativo (MILLER, 1999), sua característica de modernidade estava associada à definição do seu papel como o de uma polícia preventiva e, portanto, não prioritariamente voltada para a implementação da Lei, por meio da repressão aos comportamentos desviantes. Estas duas ideias – um governo representativo e uma polícia preventiva – implicariam a necessidade de que a polícia deveria em primeiro lugar obter e, então, utilizar a aceitação e concordância voluntária das pessoas para a sua autoridade (MILLER, 1999, p. 1), e que o policiamento efetivo, nestes termos, requereria um consenso genérico de que o poder que a polícia representa e o poder que ela exerce são minimamente legítimos.

Neste caso, a despeito de representar, do ponto de vista prático, a ideologia dominante em uma dada sociedade – haja vista que, como afirma Reiner (1992, p. 3-4), o impacto das leis, ainda que formuladas a partir de concepções genéricas e universalistas, reproduz as desigualdades de uma determinada sociedade –, a polícia, mesmo dispondo do poder para a coerção, pode optar por agir por meio do consenso (EMSLEY, 1996, p. 5).

Para Manning (1997, p. 86), isso foi possível para a “nova polícia” em virtude de um projeto institucional cuidadoso, voltado especificamente para a ideia de que a polícia foi concebida, pelo menos em parte, como uma força direcionada para a construção de uma mediação política entre o povo e as elites. Neste sentido, a polícia deveria:

(...) prevenir o crime, sem recorrer de forma repressiva à sanção legal e procurando evitar a intervenção militar em distúrbios domésticos (tais como em motins e revoltas populares); gerenciar a ordem pública de forma não violenta, com a aplicação de recursos violentos apenas como última possibilidade para conseguir obediência e concordância; minimizar e mesmo reduzir, se possível, a divisão ou separação entre a polícia e o público, e demonstrar eficiência através da ausência de crime ou desordem, e não através da ação policial voltada para este fim (MANNING, 1997, p. 92-93).

Estas características implicariam uma série de novas demandas organizacionais, incompatíveis com os antigos sistemas de policiamento casuais ou esporádicos até então funcionais na sociedade inglesa: os vigias noturnos (*night watchers*), os “detetives” das cortes e os “Juizados de Paz”, atores privados ou semiprivados, que agiam mediante contrato, pagamento, ou imposto específico. Assim, a “nova polícia” seria, por exemplo, a primeira a desenvolver a ideia de prevenção do crime por meio de patrulha constante, em vez da simples apreensão de ofensores após a ocorrência do fato (MILLER, 1999, p. 2).

A despeito disso, a polícia como organização não era bem vista tanto entre a classe trabalha-

dora quanto entre os nobres e proprietários, porque representava de forma bastante tangível um enorme potencial de regulação do governo sobre a vida privada das pessoas, até então inédito. (MILLER, 1999, p. 4; LOWE, 1990, p. 219).

Logo, se, por um lado, é suposto que a visão das pessoas sobre a polícia reflete, em algum grau, a ideia que elas têm do governo que esta polícia representa, por outro, a polícia pode ter um papel ativo na criação de sua própria imagem pública, sendo que, neste sentido, um desenho institucional adequado pode ser de grande ajuda. Dessa forma, *Sir Robert Peel* deliberadamente procurou moldar as características organizacionais da polícia de Londres, em virtude da tradicional desconfiança britânica na autoridade oficial, no sentido de garantir que seus policiais não fossem vistos como alguma forma de exército doméstico a serviço da proteção da coroa em detrimento ou ao custo das liberdades individuais (SKOLNICK; FYFE, 1993, p. 117).

Assim, a Polícia Metropolitana de Londres introduziu vários elementos que fizeram parte, daí para diante, da ideia moderna de policiamento (WALKER, 1992, p. 5): um sentido de *missão*, relacionado à noção de prevenir o crime antes que ele ocorra, em que a estratégia era a patrulha preventiva; uma *estrutura organizacional* definida, no caso em pauta, baseada na estrutura das forças armadas, em especial o seu sistema de comando e disciplina; e a *presença contínua* da polícia na comunidade por meio da patrulha preventiva em tempo integral.

Na verdade, seus princípios fundadores sintetizavam uma já longa tradição de estu-

dos e debates sobre a polícia na Inglaterra e sua organização, sendo que uma das grandes contribuições de Peel ao modelo da Polícia de Londres foi sua insistência na aplicação de *normas burocráticas* estritas no funcionamento da organização e a nomeação de seus dois primeiros comandantes, estabelecendo as principais características da Polícia de Londres, sua organização e sistema de disciplina, os sistemas de patrulha, o uniforme e outros detalhes da estrutura e normas de conduta na prática que determinaram o desenho institucional da Polícia inglesa (MILLER, 1999, p. 2).

Entre as principais características deste modelo, citam-se: sistemas de patrulha derivados de cálculos pré-programados que procuravam excluir demandas políticas e monetárias; processos de recrutamento e seleção, com mínimos a serem atingidos pelos candidatos; estrutura de cargos e salários; política de carreira, com progressão por mérito e antiguidade, mas com grande ênfase no mérito; estabilidade no emprego para policiais de boa conduta; uso do uniforme; e estratégia de supervisão e controle da atividade de patrulha (MILLER, 1999; REINER, 1992; EMSLEY, 1996).

Para Reiner (1992, p. 60-76), estas políticas representavam uma “arquitetura” propositadamente desenvolvida, no sentido de conferir legitimidade para a organização policial, justamente no momento das amargas lutas políticas em torno da expansão do direito de voto e representação parlamentar na sociedade inglesa.

Logo, a ideia de consenso ou consentimento que subjaz o amadurecimento institucional da polícia londrina, na primeira metade do sé-

culo XIX, seria produto tanto da “pacificação das relações sociais” na sociedade inglesa, isto é, da incorporação das classes trabalhadoras ao processo político – pela conquista do direito ao voto e a representação parlamentar, principal fonte de resistência à organização policial – como de políticas e estratégias organizacionais deliberadas, desenvolvidas no sentido de dotar a polícia de condições institucionais para a conquista de legitimidade social por meio, especialmente, dos seguintes elementos:

- *organização burocrática*: a nova polícia seria organizada por princípios de uma hierarquia burocrática, com uma cadeia de comando em linhas quase-militares; regras e regulamentos governavam vários aspectos da vida do policial (uso do uniforme, hábitos de higiene, formas de tratamento de populares e superiores hierárquicos, horários de trabalho, etc.) e não só aqueles relacionados à sua atividade de patrulha; a adesão a estes regulamentos era inculcada por meio de formação e treinamento;
- *mandato da lei*: a forma como a polícia atuava na manutenção da ordem e no reforço do sistema legal era, ela mesma, submetida a um conjunto de regras e procedimentos que visavam restringir a liberdade de ação do policial;
- *estratégia do uso limitado da força*: o grosso dos policiais não portava armas, estando limitados a um bastão de madeira, sendo que mesmo o seu uso era restrito, determinado apenas como último recurso;
- *neutralidade política*: considerada um dos elementos mais importantes, indicava que a polícia deveria apresentar uma imagem de neutralidade política diante das agudas divisões de classe da sociedade inglesa, procurando a imparcialidade na ação, que deve

ser orientada por princípios genéricos (para tanto, se proibia o voto aos policiais – política que perdurou até 1887);

- *accountability*: a despeito de não haver controle formal por nenhum corpo eleito, entendia-se que a polícia era *accountable* à lei, em virtude de que suas ações eram revistas pelas cortes, mas, especialmente, à população, através de um processo de identificação entre a polícia e as classes populares, incentivado por estratégias deliberadas de recrutamento e seleção, que buscavam os policiais entre a massa das classes populares;
- *espírito público*: incentivado por meio do cultivo deliberado da noção de que o policial é um *servo* da população;
- *primazia da prevenção*: determina a concentração da força nas atividades de patrulha ostensiva uniformizada, visível (e controlável) pela população, em detrimento das atividades de investigação, usualmente desenvolvidas em segredo;
- *efetividade*: observada pelo desenvolvimento progressivo de indicadores e critérios que procuravam validar a busca do oferecimento de um serviço de qualidade.

Neste sentido, nos casos de atendimento das demandas de manutenção da ordem, em decorrência de crises políticas, motins ou revoltas da classe trabalhadora, os comandantes da Polícia londrina se preocupavam no desenvolvimento de uma estratégia política de contenção do conflito entre a força e a massa de trabalhadores, mantendo a polícia como pano de fundo, para ser utilizada em último caso. Procurava-se, com ênfase na imparcialidade e na legalidade das suas ações, construir uma imagem de impessoalidade ao policial londrino e, por consequência, à sua autoridade.

Em resumo, o desenho institucional da Polícia Metropolitana de Londres privilegiava a neutralidade política, o desenvolvimento de um sentido profissional baseado nos critérios de admissão e treinamento, na regularidade procedimental e na adesão ao mandato da lei e o desenvolvimento de um espírito público por parte do policial, através da sua identificação simbólica com a população e com a sua missão.

De fato, nos termos de Bayley (2001, p. 64-65), a “nova polícia” representou um passo importante na construção das três características essenciais da polícia moderna: ela é *pública*, pois representa a total transferência da segurança de uma comunidade de sistemas privados ou quase privados para o Estado; é *especializada* no sentido de que desenvolveu uma missão específica voltada exclusivamente para a prevenção e repressão de crimes; e, finalmente, caminha na direção da *profissionalização*, dado que inaugura instrumentos organizacionais especificamente direcionados para a qualidade e o desempenho no exercício de suas funções.

Estes elementos, somados aos preceitos para a institucionalização da organização policial, constituirão parâmetros indissociáveis ao desenvolvimento da polícia como instituição, no mundo ocidental.

A consolidação da polícia nos Estados Unidos

A construção do consenso social sobre a legitimidade da polícia na sociedade inglesa resultou, parcialmente, de políticas organizacionais específicas, desenvolvidas para retirar a polícia do debate político, procurando a cria-

ção de critérios universais de ação. Ao mesmo tempo, a aceitação da polícia e de suas políticas operacionais foi dependente de um processo maior de mudanças estruturais na sociedade inglesa, levando a uma relativa pacificação das relações sociais entre trabalhadores e proprietários (REINER, 1992, p. 61). Ao mesmo tempo, a Polícia Metropolitana de Londres é o resultado de um processo de mudanças e experiências organizacionais contínuo e vigoroso, que vinha se desenvolvendo desde meados do século XVIII, lastreado por uma longa tradição histórica (EMSLEY, 1996; MANNING, 1997, p. 72-82).

Os Estados Unidos compartilham desta tradição com os ingleses, especialmente no que se refere à ideia de que a autoridade governamental e, por consequência, a autoridade policial devem ser limitadas em virtude das necessidades de proteção dos direitos individuais. Em seguida vêm o controle local sobre as instituições do sistema de justiça criminal, inibindo a criação de organizações nacionais, e, em virtude desta característica, um alto nível de descentralização e fragmentalização associado ao funcionamento do sistema de justiça criminal (WALKER, 1992:4).

Herdando do sistema inglês os *constables* e *watchers*, a polícia americana foi evoluindo organizacionalmente de forma muito rápida durante o século XIX, o que representou a mudança paulatina de uma estrutura tradicional, semiprivada, ligada às cortes e funcionando sob demanda ou recompensa, para uma estrutura burocrática firmemente associada à administração governamental local (MONKKONEN, 1981, p. 31).

Manning (1997, p. 88-92) aponta que a transformação do mandato da polícia inglesa na sociedade americana ocorreu a partir das características do pluralismo político, do localismo na alocação da responsabilidade política e da diversidade étnica. Essas características demandaram dos departamentos de polícia americana, em contraste com a Polícia Metropolitana de Londres, uma forte dependência dos contextos políticos locais, o que refletiu de forma substantiva no controle e comportamento dos policiais.

Assim, uma característica das nascentes polícias americanas era a sua total imersão na política local, uma vez que representavam uma importante possibilidade de exploração política, seja por meio dos cargos a serem oferecidos, seja pelo poder potencial que representavam contra possíveis adversários. Logo, a composição dos departamentos de polícia refletia as clivagens étnicas e religiosas da comunidade local, bem como as forças políticas de momento, não sendo incomum que quase todo o departamento de polícia fosse substituído, no caso de uma mudança eleitoral (WALKER, 1992, p. 8).

A autoridade policial no contexto democrático americano emerge, portanto, muito mais do indivíduo do que da instituição, baseando-se mais na proximidade com os cidadãos e suas expectativas informais sobre o trabalho policial do que em normas legais ou estamentos burocráticos. Se o policial impessoal londrino era um burocrata profissional, o policial americano era essencialmente um amador visto como pouco mais do que um cidadão comum a quem foi delegado poder legal, e o contro-

le partidário da polícia foi a mais importante consequência deste sentimento antiprofissional (MILLER, 1999, p. 16-17).

Dessa maneira, em vez de depender de sua legitimidade institucional, de um código formal de comportamento e de um sistema de supervisão, de uma forma muito objetiva, cada policial americano tinha que estabelecer sua própria autoridade entre os cidadãos que ele patrulhava. Isso não seria evidentemente possível se ele constantemente contraditasse padrões e expectativas locais em prol de um ideal burocrático impessoal. Logo, embora isso signifique diferentes padrões de policiamento em diversos locais, a polícia tenderá a refletir e vocalizar os conflitos da comunidade, em vez de estabelecer e manter padrões que os transcendam.

Dentro do contexto genérico das expectativas públicas, o patrulheiro americano tinha menos poder, mas com menos limites legais e institucionais do que os seus correspondentes londrinos, e com muito maior discricão no exercício cotidiano do seu trabalho. Isso era possível porque o policial americano, vinculado intimamente ao sistema político partidário, acabava se tornando *accountable* indiretamente ao sistema político, da mesma forma que qualquer autoridade eleita, o que reduzia a possibilidade do exercício arbitrário do poder – num “vigilantismo delegado, ele faria o que a maioria das pessoas faria se estivessem na posição dele” (MILLER, 1999, p. 20).

De fato, como uma das primeiras burocracias urbanas a unificar as comunicações e o controle territorial sobre a cidade, a polícia se situava numa posição relevante dentro do

debate político americano, oferecendo como bônus aos seus controladores uma pletera de cargos e posições públicas, a atividade de controle social, controle eleitoral e o controle de atividades como jogo e prostituição, que geravam corrupção e dinheiro de proteção. Um dos grandes obstáculos ao amadurecimento institucional das polícias americanas foi o conflito entre as elites administrativas, políticas e étnicas sobre o seu controle (MONKKONEN, 1981, p. 44).

Assim, os primeiros departamentos de Polícia compartilhavam deste estilo de administração descentralizada, típico dos sistemas quase-privados anteriores. O particularismo da vizinhança, do distrito local, significava que os policiais eram recrutados pelos líderes políticos locais, de um determinado distrito ou bairro. Em muitos casos, policiais de diferentes distritos ou bairros usavam, numa mesma cidade, uniformes diferentes, o que dá uma ideia sobre a dificuldade de implantação de critérios universais básicos, mesmo em uma única administração municipal (WALKER, 1977, p. 8).

Dado que a polícia era primariamente uma ferramenta política, a composição da força era muito importante, principalmente na ausência da noção de que a atividade policial demanda conhecimento, habilidade ou treinamento especial – lealdade política era a única qualificação real para o cargo. Treinamento formal era virtualmente inexistente, e mesmo o uso do uniforme era considerado um sinal de *status* inferior da profissão (WALKER, 1977, p. 12-13).

Com a introdução do patrulhamento preventivo, um dos problemas que se tornaram

mais prementes foi o da *supervisão* do trabalho policial. Este é, na opinião de Walker (1977, p. 13), um dos grandes motivos que subsidiaram os movimentos de profissionalização da polícia americana – a busca de meios eficazes de supervisão dos policiais de linha –, no que se refere tanto ao desenvolvimento organizacional das polícias americanas, quanto ao uso e à adoção de tecnologias. Muito do desenvolvimento institucional da atividade policial se deve a tentativas para resolver esta questão.

Seja como for, a polícia uniformizada se massificou nos Estados Unidos entre as décadas de 1850 e 1880, transformando-se em lugar comum tanto nas grandes cidades como em pequenos condados do interior. Segundo Monkkonen (1981, p. 50-52), três explicações são usualmente associadas a este fenômeno: a incapacidade dos antigos sistemas de enfrentarem tendências crescentes de criminalidade e percepção de insegurança; demandas mais severas de controle social associadas à cada vez mais frequente intolerância das elites com relação a motins e revoltas de natureza sindical ou étnica; insegurança simbólica advinda dos processos de imigração em massa e suas consequências no meio urbano das grandes cidades.

Para o autor, entretanto, uma forma mais razoável de observar estas mudanças refere-se ao reconhecimento de um processo de *inovação* na administração pública americana e sua subsequente difusão. A massificação da polícia uniformizada nos Estados Unidos, até os anos 1880, estaria relacionada ao crescimento mais amplo das burocracias de serviços públicos urbanos do final do século XIX e não simples-

mente a demandas das elites sobre o controle dos trabalhadores ou das classes perigosas, a despeito de a polícia oferecer serviços desta natureza. As administrações públicas urbanas nos Estados Unidos, na última metade do século XIX, passaram a se orientar para a oferta de um crescente conjunto de serviços racionalizados (tais como a polícia, bombeiros, esgoto e saúde pública), que antes eram disponibilizados por entes privados diversos.

Para as grandes cidades, o sucesso da Polícia Metropolitana de Londres representava um modelo a ser seguido, uma vez que eventos diversos precipitavam as necessidades de mudança dos antigos sistemas. Progressivamente, pequenos municípios também passaram a adotar a polícia uniformizada como solução, consolidando, progressivamente, a polícia como uma tendência da governança urbana americana (MONKKONEN, 1981, p. 53-57).

Nesse sentido, sinais de institucionalização progressiva da polícia poderiam ser identificados não apenas pelo uso sistemático do uniforme, mas também pelo recrutamento interno para os postos de liderança, pela separação entre as funções de patrulhamento e investigação, pela especialização nas funções em cada área de atuação, pela criação e uso de critérios universais, não discricionários, meritocráticos e impessoais para a condução das atividades internas da organização, enfim, pelo desenvolvimento das burocracias policiais. A consequência previsível destas mudanças apontava para a despolitização das polícias americanas, como uma necessidade do processo mais amplo de racionalização e uniformização (MONKKONEN, 1981, p. 58-59).

Algumas das dificuldades de institucionalização das polícias nos Estados Unidos também foram observadas no Brasil, com as devidas ressalvas, fruto das diferenças sociais e de cultura política e judicial.

O desenvolvimento institucional da polícia no Brasil

Do ponto de vista histórico, uma das questões fundamentais na definição do Sistema de Justiça Criminal brasileiro pode ser apontada a partir do contexto do século XVIII, que marca a expansão e consolidação da atividade de mineração do ouro e a conseqüente mudança do foco da coroa portuguesa na, então, colônia brasileira: da produção do açúcar do Nordeste brasileiro, administrado a partir da cidade de Salvador, para o ouro das Minas balizado pela mudança da capital e da burocracia para a cidade do Rio de Janeiro.

As características da exploração do ouro impunham uma nova abordagem para o controle das riquezas e da tributação. Se o engenho de açúcar demandava alto investimento na construção do maquinário, plantação da cana, colheita, processamento e exportação do açúcar e, portanto, carência de muitos anos para o retorno do investimento, o ouro apresentava outra dinâmica de produção, bastante diversa, mais barata e menos intensiva e, em virtude de sua característica de equivalente universal, oferecia novos problemas para a questão da ordem colonial (ANASTASIA, 1998, p. 11-12).

Assim, um aspecto fundamental da consolidação da exploração colonial na época do ouro foi o desenvolvimento dos instrumen-

tos de manutenção da ordem pública e do monopólio do exercício legítimo da violência por parte das autoridades coloniais. Este desenvolvimento, entretanto, foi profundamente marcado, de um lado, pelas características do Estado patrimonialista português e, de outro, pela resistência e rebeldia de vários setores da população, especialmente entre aqueles que detinham poder econômico ou militar.

Durante o século XVIII floresceram as *ordenanças* e *milícias*, que compreendiam, no primeiro caso, tropas civis convocadas pelo rei e, no segundo, corpos militares de vassalos não pertencentes às forças regulares do exército português (COTTA, 2006, p. 53). Em ambos os casos, entretanto, sua atividade estava mais voltada para vigilância ao desvio do quinto do ouro, perseguição aos escravos revoltosos e proteção das instalações coloniais (LIMA JÚNIOR, 1960, p. 56-57). Neste sentido, as ordenanças e milícias eram completamente dependentes dos desígnios das elites locais e de suas intenções militares, econômicas ou políticas, sendo, frequentemente, instrumentalizadas a partir de seus interesses, como na rebelião em Vila Rica, em 1720, quando a elite da cidade se revoltou contra a cobrança do quinto do ouro por parte da coroa portuguesa (ANASTASIA, 1998).

O século XIX trouxe, com a chegada da coroa portuguesa ao Rio de Janeiro, a *Intendência Geral de Polícia* para o Brasil, que, baseada em sua congênere lisboeta, foi estabelecida a partir do molde da *L'intendance de Police* francesa, constituindo, de um lado, “instrumento do príncipe para impor sua própria presença e autoridade contra as forças tradicionais da

sociedade imperial” (CARVALHO, 2008, p. 110) e, de outro, lugar de administração, onde se desenrolavam as funções de urbanização, saneamento, saúde pública, iluminação pública, etc. (COTTA, 2006, p. 41). De fato, além das funções de polícia política, segurança pública e promoção do bem-estar geral, a Intendência de Polícia também trazia uma ideia mais ilustrada à renovação da sociedade colonial, “o instrumento do governo português que levaria à transformação da cidade do Rio de Janeiro em sede do Império” (CARVALHO, 2008, p. 131).

O intendente ocupava o cargo de *desembargador*, com *status* de ministro de Estado e, no que se refere à segurança pública, detinha o poder de decidir sobre os comportamentos a serem considerados criminosos, estabelecer a punição que julgasse apropriada e então prender, levar a julgamento, condenar e supervisionar a execução da sentença. Representava o monarca absoluto e, de forma coerente com a sobreposição de poderes típica da administração colonial, seu cargo englobava poderes legislativos, executivos e judiciários (HOLLOWAY, 1997, p. 46).

A *Guarda Real de Polícia (GRP)* era o principal instrumento à disposição do intendente para o exercício do controle social nas ruas do Rio de Janeiro. Criada em 1809, constituía, no universo de uma sociedade escravocrata, a força de manutenção da ordem social imperial, sendo formada por homens pagos, usualmente egressos dos regimentos de linha do exército imperial, que trabalhavam em emprego de tempo integral. Organizada desde o seu nascedouro como instituição de natureza militar, seus praças saíam das classes sociais inferiores

livres que eram, coincidentemente, alvos importantes da repressão policial.

Como instituição, a meta da GRP era reprimir e subjugar, mantendo um nível aceitável de ordem e tranquilidade que possibilitasse o funcionamento da cidade no interesse das classes dominantes (HOLLOWAY, 1997, p. 47-55). De fato, citando trabalho de Leila Algranti, Holloway evidencia que a quase totalidade dos casos julgados pelo intendente de polícia, no período 1810-1821, referia-se, de alguma forma, à questão dos escravos (41,2% eram ofensas a ordem pública, tais como capoeira, desordens, suspeito, vadiagem, etc.; 18,8% correspondiam à fuga de escravos; 23% contra a propriedade e 12% contra a pessoa), sendo que, do total, 80% eram escravos e 15% ex-escravos (HOLLOWAY, 1997, p. 51-52 e 266-267).

A Intendência Geral de Polícia e a sua GRP, entretanto, se restringiam à cidade do Rio de Janeiro e não representam, portanto, uma pretensão de âmbito mais amplo na construção de um sistema policial mais substantivo, de possibilidade duvidosa para a época (VELLASCO, 2007, p. 242).

A Constituição de 1824, o Código Penal de 1830, a crise do Primeiro Império em 1831 e o Código de Processo Penal de 1832 abriram o espaço para a experimentação institucional e a modernização das instituições de justiça criminal.

Uma das inovações mais importantes é a do *juiz de paz* que introduzia mudanças significativas na forma de funcionamento da justiça:

(...) com atribuições administrativas, policiais e judiciais, o juiz de paz, eleito, acumulava

amplios poderes até então distribuídos por diferentes autoridades, ou reservados aos juízes letrados (tais como o julgamento de pequenas demandas, feitura do corpo de delito, formação de culpa, prisão, etc...). O exercício do juiz de paz envolvia a justiça conciliatória e o julgamento de causas cujo valor e/ou a pena não ultrapassasse certo limite, a imposição dos termos de bem viver, a manutenção da ordem pública e o emprego da força pública, o cumprimento das posturas municipais(...) (VELLASCO, 2004, p. 100).

O juizado de paz surgia, assim, como uma alternativa institucional ao Judiciário tradicional, moroso, decadente e distante, uma experimentação, cuja expectativa apontava para a extensão dos mecanismos de implantação da justiça pelo território brasileiro. De fato, os juízes de paz representariam, em arraiais e distritos distantes, a primeira autoridade local formal, até então existente (VELLASCO, 2004, p. 120).

A nova organização judiciária das comarcas determinava a extinção dos cargos que ainda sobreviviam do período colonial (ouvidores, juízes de fora e ordinários), surgindo, em seu lugar, o juiz de direito (máximo de três por comarca), nomeado pelo imperador entre bacharéis formados, o juiz municipal e o promotor público, nomeados pela Corte e presidentes de Província, por indicação de lista tríplice da Câmara Municipal, preferencialmente graduados em Direito (VELLASCO, 2004, p. 121).

Vellasco, entretanto, aponta para a extrema precariedade desta estrutura, sempre envolvida em disputas internas, constantemente questionada em sua legitimidade pelos poderosos

locais e, no limite, incapaz de se impor diante até dos estratos mais baixos da população. Logo, o funcionamento da organização judiciária dependia, de forma muito substantiva, da existência de grupos locais hegemônicos e interessados na manutenção e reprodução do equilíbrio de forças e do controle social. Assim, se em grandes cidades ou comarcas importantes o juiz de paz era normalmente recrutado entre as mais altas elites letradas locais, em termos ou vilas mais distantes, a função frequentemente permanecia vaga ou era ocupada com um alto padrão de rotatividade, o que indicava o prestígio social relativo do cargo ou sua duvidosa cotação como moeda política para as elites (VELLASCO, 2004, p. 126-130).

Tal não era, entretanto, o caso para a *Guarda Nacional* – GN, fundada em 1831. Pensada como força nacional estabilizadora, “um instrumento paramilitar específico dos grandes proprietários, destinado a neutralizar, em qualquer eventualidade, as tendências da tropa regular” (SODRÉ, 1965, p. 120), deveria substituir as milícias paramilitares e as ordenanças, herdadas do regime colonial. Além dos deveres genéricos de defender a Constituição, a pátria, etc., a GN ajudaria o Exército na defesa das fronteiras do país e, como força policial interna, deveria “preservar ou restabelecer a ordem pública”, ficando formalmente subordinada ao ministro civil da Justiça, em nível federal, e “sob controle de autoridades políticas e judiciárias locais, nomeadas pelo governo central e os Juízes de Paz” (HOLLOWAY, 1997, p. 88).

Para Graham (1997:49-51), a Guarda Nacional reproduzia as divisões sociais na sociedade brasileira, com suas fileiras distinguindo

seus componentes por meio de critérios de classe, pois os oficiais – eleitos, como ocorria antes de 1850, ou nomeados – vinham sempre das classes mais abastadas. O nascimento legítimo fornecia apenas um dos vários quesitos para a nomeação (que também implicava um critério de renda mínima) e, de modo geral, os oficiais eram políticos, letrados, donos de terra ou de escravos, sendo que possuir uma patente servia como declaração da posição social. Em contraste, os soldados eram artistas, operários, posseiros ou “homens de cor”. As instruções governamentais excluía especificamente determinadas pessoas do corpo de oficiais e, além disso, como existiam duas categorias (membros ativos e reservistas), pessoas com algum cabedal político ou econômico só serviriam como oficiais.

O serviço na Guarda Nacional não era remunerado e, em vez de duplicar ou simplesmente reforçar a estrutura da autoridade existente, a GN visava estender a responsabilidade pela defesa da propriedade e da ordem social aos membros da sociedade que tinham interesse na manutenção do *status quo*. Na prática, entretanto, quem decidia sobre o alistamento eram as juntas locais, presididas pelos juízes de paz e das quais participavam as autoridades locais, o que abria o caminho para que determinado tipo de pessoas evitasse ou fosse dispensado do serviço ativo e, “em áreas urbanas, o serviço recaía, especialmente, sobre pequenos comerciantes e artesãos, que não tinham influência para obter dispensa” (HOLLOWAY, 1997, p. 89).

São inúmeros os depoimentos sobre conflitos entre a Guarda Nacional e as outras

forças policiais e o uso dos postos da guarda para o clientelismo típico das elites brasileiras do século XIX. Em 1873, no entanto, a Guarda Nacional perdeu suas funções policiais (GRAHAM, 1997, p. 92), sendo que seus postos e graduações transformaram-se unicamente em prebendas honoríficas.

Uma segunda inovação é representada pelo *Corpo de Guardas Municipais Permanentes* – instituição que originou as Polícias Militares contemporâneas –, subordinado ao ministro civil da Justiça na corte e aos presidentes de Província, no interior. Organizava-se por patrulhas em serviço de 24 horas, nos grandes centros urbanos e quando a situação assim exigisse.

Velasco afirma que as fontes criminais e judiciais deste período apontam para uma clara divisão entre a polícia e a justiça: na primeira, a grande parte dos casos se relaciona às atividades de vigilância das ruas e manutenção da ordem e “tranquilidade pública”, evidenciando o predomínio do papel da vigilância sobre os comportamentos indesejados, do controle social sobre escravos, pobres, desviantes, bêbados e prostitutas. Já no caso da justiça, os crimes violentos aparecem com mais frequência e os homens livres em proporções superiores aos escravos e subcidadãos, cabendo às cortes, portanto, a resolução dos conflitos mais graves (VELLASCO, 2007, p. 240-241).

O primeiro regulamento dos permanentes (ou Força Policial, como passou a ser designado em Minas Gerais a partir de 1835) determinava que “poderiam alistar-se cidadãos brasileiros, de 18 a 40 anos, que tenham descendência, sobriedade e robustez e que servirão

enquanto quiserem”.³ Além disso, bastava um atestado do juiz de paz ou autoridade equivalente sobre a vida pregressa do candidato.

A partir de 1841, a força policial se vinculava ao chefe de polícia provincial, numa estrutura hierarquizada que incluía os delegados e subdelegados de polícia, a Guarda Nacional e as autoridades locais. Entretanto, na província de Minas Gerais, a título de exemplo, as informações apontam para a eterna carência de tropas, alta rotatividade e dificuldades de manutenção, sendo que o seu número sempre ficou em torno de 400 policiais para toda a província, até próximo do final do século XIX (VELLASCO, 2007, p. 246).

Cotta (2006, p. 73-83) narra uma miríade de corpos auxiliares que foram sendo criados e extintos durante todo o século XIX para auxiliar a força policial em virtude dos seus problemas de efetivo, o que evidencia as graves questões de profissionalização, instabilidade e rotatividade, para o período.

A terceira e última inovação do período da regência, e que completa a definição do sistema de justiça criminal consolidado durante o século XIX, é a *Chefia de Polícia* e os seus *delegados e subdelegados de polícia*, os equivalentes funcionais das Polícias Civis contemporâneas.

O Código de Processo de 1832 determinava que os “juízes de direito”, isto é, os juízes responsáveis pelo julgamento de causas mais graves, que se colocavam acima dos limites estabelecidos pela jurisdição do juiz de paz, deveriam ser “nomeados entre homens, com idade mínima de 22 anos, formados em direito, com

pelo menos um ano de experiência no exercício da advocacia”. O número de juízes em cada comarca era determinado pela população da cidade (um máximo de três juízes para cidades muito populosas, como Rio de Janeiro, Recife, São Luiz e Salvador), com jurisdições sobrepostas, dos quais um seria nomeado o chefe de polícia. Entre as funções deste novo órgão, incluíam-se fiscalização, supervisão e instrução dos juízes de paz, que a ele se subordinariam.

A partir de 1841, os *delegados*, subordinados aos chefes de polícia provincial, assumiram a maioria das funções dos juízes de paz, podendo acusar, reunir provas, ouvir testemunhas e apresentar ao juiz municipal um relatório escrito da investigação, no qual este baseava o seu veredicto. Além disso, o delegado expedia mandatos de prisão e estabelecia fianças, assim como julgava, ele mesmo, delitos menores, tais como a infração de posturas municipais. Ele podia contar com instrumentos legais poderosos para o exercício de suas atividades, tais como o direito de decretar prisão preventiva e de exigir “termos de bem viver” que, se violados, poderiam resultar em prisão e condenação praticamente certa (GRAHAM, 1997, p. 88).

Para auxílio e cumprimento de suas atividades, o delegado podia requisitar a força policial ou depender de *pedestres* a ele subordinados, que se encontravam no limite inferior da hierarquia dos agentes de segurança, “homens cuja posição social só suplantava a dos escravos” (VELLASCO, 2007, p. 249). Estes, empregados em outros ofícios, tais como artesãos, carroceiros, etc., se prestavam aos serviços de ronda eventual ou sob demanda, mediante um pequeno pagamento mensal. Para Vellasco (2007, p. 252), isso

revela uma característica praticamente comunal na estrutura da época, semelhante à estrutura anterior e que vai vagarosamente definindo com o passar do século XIX.

O juiz de paz e a nova organização judiciária representaram o auge da influência liberal no desenvolvimento institucional do sistema de justiça criminal no Império. Baseada no poder local, esta estrutura evidenciava um corte no processo inicial de centralização representado pelas iniciativas de Dom João VI, e sobreviveu por apenas dez anos, sendo mitigada nas reformas de 1841. Neste momento, o governo central reformou a estrutura judiciária, redefinindo poderes e atribuições, promovendo a centralização do sistema de justiça e retirando poder das instâncias locais. A maioria das atribuições do juiz de paz foi transferida para os delegados de polícia, submetidos ao chefe de polícia da província, recrutado entre os juizes de direito e subordinado diretamente ao Ministério da Justiça (VELLASCO, 2004, p. 135-145).

Com o avançar do século, ficava clara a necessidade de profissionalização de todo o corpo policial, em suas várias dimensões. O fracasso da *Guarda Urbana*⁴ evidenciava a necessidade de profundas mudanças no sistema, consolidadas na reforma judicial de 1871, que separava definitivamente a polícia da justiça. A partir daquele momento, o *chefe de polícia* estava impedido de julgar qualquer caso, encaminhando o resultado de suas investigações (o *Inquérito Policial*) aos juizes de direito e seus auxiliares, que passaram a se encarregar do julgamento de todas as causas criminais. Assim,

Pela nova Lei, os chefes de polícia continuavam encarregados de reunir provas para a

formação de culpa do acusado, mas os resultados desse *inquérito* eram entregues aos promotores públicos ou juizes para sua avaliação e decisão final. Assim, nem o chefe de polícia ou os seus delegados podiam tomar uma decisão final sobre culpa ou inocência, embora mantivessem considerável poder *de facto* nos casos de crime, conforme a diligência ou morosidade através das quais dirigiam as investigações (HOLLOWAY, 1997:228).

Para Vellasco, finalmente, os dados disponíveis sobre as instituições do sistema de justiça criminal brasileiro neste período indicam que, em virtude das inúmeras carências e deficiências, as atividades possíveis para estes atores estariam muito mais próximas das de manutenção da ordem e do controle de comportamentos desviantes ou indesejáveis, do que daquelas da prevenção e/ou combate às atividades criminosas, que supõem algum perfil de profissionalização, inalcançável a estas organizações (VELLASCO, 2007, p. 258-259). De fato, a “polícia de moleque”, como era conhecida, originou-se tanto na fraqueza real e institucional quanto em sua missão difusa, voltada essencialmente para o controle dos escravos e subcidadãos livres, único lugar social onde poderia afirmar sua posição hierárquica superior (VELLASCO, 2007, p. 260) e, mesmo neste caso, ainda sujeita à negociação e aceitação, caso a caso, junto à miríade confusa de autoridades.

Conclusão

A análise empreendida evidencia algumas das características e limitações do desenvolvimento institucional no aparato moderno da polícia na Inglaterra, nos Estados Unidos e no Brasil.

O final do século XIX e o início do XX trouxeram o amadurecimento da profissionalização do aparato policial, especialmente na Europa e nos Estados Unidos, através do surgimento do que se convencionou a chamar de “modelo profissional-burocrático” de policiamento (WALKER, 1977), largamente baseado nas características do modelo inglês, mas consolidado nos Estados Unidos, especialmente pela reforma administrativa e burocratização, militarização, incentivos à formação profissional e, a partir do início do século XX, uso intensivo de tecnologia (principalmente por meio do automóvel, do telefone e do rádio).

Enredada nas disputas políticas e corporativas, desfocada na perseguição e vigilância ao perigo representado pelas “classes perigosas” e incapacitada pela crônica fraqueza e experimentação institucional, a profissionalização das forças policiais no Brasil foi tardia, formalmente se completando, do ponto de vista do seu arcabouço institucional, apenas no decorrer do século XX.

Muitos autores (BRETAS, 1991 e 1997; KANT DE LIMA, 1995 e 2000; PAIXÃO, 1982, entre outros) apontam, no que se refere às características do desenvolvimento institucional da polícia no Brasil durante os séculos XIX e XX, para a prevalência de continuidades culturais e institucionais, como o predomínio da vigilância sobre a prevenção, informalização das práticas, personalismo na decisão e na gestão e uma alta discricionariedade associada à prática do policial de linha. Muitas destas questões estão relacionadas à complexidade e características da evolução do Estado e da democracia no Brasil, às nossas características culturais, aos limites econômicos e aos dilemas associados à modernização periférica.

Este artigo procurou evidenciar que existem continuidades entre características históricas do desenvolvimento institucional da polícia no Brasil e alguns dos dilemas da profissionalização do nosso aparato policial, tendo por referência a experiência de outras culturas e suas características.

1. *Este artigo é uma versão resumida de um capítulo da tese de Doutorado, defendida na UFMG. O autor agradece as críticas dos professores Paula Poncioni, Arthur Costa, Luís Flávio Saporì e Telma Menicucci, ao orientador, professor Otávio Dulci, e a leitura atenciosa do professor Marcus Vinícius Cruz.*
2. *Parlamentar britânico reconhecido como uma das pessoas que conceberam o desenho institucional da Polícia Metropolitana e autor da Lei que aprovou a sua criação, o Metropolitan Police Act.*
3. *Citado por Vellasco (2007, p. 244) e Cotta (2006, p. 75).*
4. *Instituição de natureza civil, criada durante a Guerra do Paraguai, para aliviar a necessidade de policiamento na corte, em virtude da convocação da maioria dos permanentes para a Guerra. Criada em 1866, foi extinta em 1885, diante das muitas críticas com relação à sua incompetência e brutalidade (HOLLOWAY, 1997, p. 221).*

Referências bibliográficas

- ANASTASIA, C. M. J. **Vassalos rebeldes**: violência coletiva nas Minas na primeira metade do séc. XVIII. Belo Horizonte: Editora C/ Arte, 1998.
- BAYLEY, D. H. **Padrões de policiamento**. São Paulo: Editora da USP, 2001.
- BRETAS, M. L. O crime na historiografia brasileira: uma revisão da pesquisa recente. **Boletim Informativo e Bibliográfico em Ciências Sociais, BIB**, n. 32, 1991.
- BRETAS, Marcos Luiz. *A Guerra das Ruas: o povo e a polícia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Arquivo Nacional-Ministério da Justiça, 1997.
- CARVALHO, M. P. de. **Uma idéia ilustrada de cidade**: as transformações urbanas no Rio de Janeiro de D. João VI (1808-1821). Rio de Janeiro: Odisséia Editorial, 2008.
- COTTA, F. A. **Breve história da Polícia Militar de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Ed. Crisálida, 2006.
- EMSLEY, C. **The english police**. 2ª. ed. Harlow: Pearson Education, 1996.
- GOLDSTEIN, H. **Problem oriented policing**. New York: McGraw Hill, 1990.
- GRAHAM, R. **Clientelismo e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1997.
- HOLLOWAY, T. H. **Polícia no Rio de Janeiro**; repressão e resistência numa cidade do séc. XIX. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- KANT DE LIMA, R. **A polícia na cidade do Rio de Janeiro**: seus dilemas e paradoxos. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- _____. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. **Boletim Informativo e Bibliográfico em Ciências Sociais, BIB**, n. 50, 2º semestre de 2000.
- LEE, W.L. Melville. **A history of police in england**. Montreal: Patterson Smith Publishing, 1971.
- LIMA JÚNIOR, Augusto de. **Crônica militar**. Belo Horizonte: ed. do autor, 1960.
- LOWE, W. J. The Lancashire Constabulary, 1845-1870: the social and occupational function of a Victorian police force. In: KNAFLA, L. A. (Ed.). **Crime, police and the courts in british history**. London: Meckler, 1990.
- MANNING, P. K. **Police work**: the social organization of policing. 2ª ed. Prospect Heights: Waveland Press, 1997.
- MILLER, W. R. **Cops and bobbies**: police authority in New York and London 1830-1870. 2ª ed. Columbus: Ohio State University Press, 1999.
- MONKKONEN, E. H. **Police in urban America, 1860-1920**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- PAIXÃO, A. L. A organização policial numa área metropolitana. **Dados – revista de Ciências Sociais**, v. 25, n. 1, p. 63-85, 1982.
- PONCIONI, P. **Tornar-se policial**: a construção da identidade profissional do policial do estado do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado). São Paulo, Universidade de São Paulo, 2003.
- _____. O modelo profissional policial e a formação profissional do futuro policial nas academias de Polícia do Estado do Rio de Janeiro. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 20, n. 3, p. 585-610, set.-dez. 2005.
- REINER, R. **The politics of the Police**. 2ª ed. Toronto: The University of Toronto Press, 1992.
- TONRY, M.; MORRIS, N. (Orgs.). **Modern policing**. Chicago: The University of Chicago Press, 1992.
- SENIOR, H. **Constabulary**: the rise of police institutions in Britain, The Commonwealth and the United States. Toronto: Dundurn Press, 1997.
- SKOLNICK, J. H.; FYFE, J. J. **Above the Law**: police and the excessive use of force. New York: The Free Press, 1993.

SODRÉ, N. W. **História militar do Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1965.

VELLASCO, I. de A. **As seduções da ordem**: violência, criminalidade e administração da justiça, Minas Gerais, séc. XIX. Bauru: Edusc, 2004.

_____. Policiais, pedestres e inspetores de quarteirão: algumas questões sobre as vicissitudes do policiamento

na Província de Minas Gerais (1831-1850). In: CARVALHO, J. M. (Org.). **Nação e cidadania no Império**: novos horizontes. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2007.

WALKER, S. **A critical history of police reform**. Lexington: Lexington Books, 1977.

_____. **The police in America**: an introduction. 2ª ed. New York: McGraw Hill, 1992.

A evolução institucional da Polícia no século XIX: Inglaterra, Estados Unidos e Brasil em perspectiva comparada

Eduardo Cerqueira Batitucci

Resumen

La evolución institucional de la Policía en el siglo XIX: Inglaterra, Estados Unidos y Brasil en una perspectiva comparada

El artículo presenta una reflexión sobre las características del desarrollo institucional de la Policía durante el siglo XIX en Brasil, Inglaterra y Estados Unidos, de forma comparada, intentando poner de manifiesto las principales características de la consolidación del aparato policial en estas tres realidades, así como las posibles continuidades entre características históricas del desarrollo institucional de la policía en Brasil y algunas de los dilemas planteados para la profesionalización de nuestras policías.

Palabras clave: Policía. Historia de la Policía. Profesionalización de la Policía.

Abstract

Institutional development of the Police in nineteenth-century England, the United States and Brazil: a comparative perspective

This paper presents a reflection on the features of police institutional development in nineteenth-century Brazil, England and the United States in comparative perspective. It is an attempt to highlight the key features in the process of consolidation of the police apparatus in these three countries in the period described above. It also looks into potential links between historical developments in the institutional evolution of the Brazilian police and some of the dilemmas around the professionalization of the police in this country.

Keywords: Police. Police History. Professionalization of the Police.

Data de recebimento: 11/05/2010

Data de aprovação: 25/05/2010

Mudança de guarda: as agendas da segurança pública no Rio de Janeiro¹

Leandro Piquet Carneiro

Leandro Piquet Carneiro é professor do Instituto de Relações Internacionais e pesquisador do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (USP).

✉ lpiquet@usp.br

Resumo

O artigo discute o processo de formação e implementação de diferentes agendas de políticas públicas na área da segurança pública. O caso em análise é o Rio de Janeiro no período 1982-2006. O argumento teórico é que correntes de opinião (sejam elas qualificadas ou do público) são fundamentais para o sucesso das agendas. Segundo Kingdon (1984), as lideranças que disputam o controle de uma determinada área investem recursos para garantir um enquadramento favorável do problema público, com a visão antecipada de que as soluções apresentadas poderão ser apoiadas como mais factíveis e eficazes para resolver aquele problema específico. Isto significa dizer que o diagnóstico do problema depende, quase sempre, da solução disponível. Agendas são, portanto, correntes que fluem em uma determinada direção e janelas de oportunidade se abrem para os seus agentes promotores, sempre que o enquadramento do problema e o apoio político fluírem nessa mesma direção. O artigo analisa como essa hipótese pode ser útil para a análise das disputas em torno das agendas de segurança pública no Rio de Janeiro.

Palavras-Chave

Políticas de segurança pública. Agendas públicas. Governo e políticas públicas.

Problema

A segurança pública no Rio de Janeiro é quase um *case* internacional de fracasso. As polícias apresentam corrupção endêmica, os salários são baixos e os policiais trabalham longas jornadas em instalações dilapidadas. Quase um terço do efetivo da Polícia Militar está lotado em atividades-meio ou afastado por licença. Não é difícil encontrar policiais retratados nas manchetes dos jornais como criminosos e quase ninguém respeita a polícia. Em uma pesquisa com a população, realizada em 2007, 92% dos entrevistados declararam que não confiam ou confiam com restrições na polícia militar e 87% afirmaram o mesmo com relação à polícia civil.²

A punição ao crime ocorre apenas esparsamente. O melhor indicador disso é o fato de que a PM faz apenas 1.300 prisões por mês (média de 2005 a 2007). No período de um ano, isto significa 102 prisões em flagrantes por 100 mil habitantes. Para se ter uma ideia comparativa, o Estado de São Paulo prende duas vezes mais: a taxa média de prisões em flagrante, entre 2005 e 2007, foi de 217 por 100 mil habitantes.³ Não apenas o policiamento ostensivo é ineficiente, mas todo o sistema de justiça criminal realiza sua missão de forma precária: 46 mil mandados de prisão aguardam para serem cumpridos e apenas 12 mil presos cumprem penas em regime fechado no Estado.

A taxa de encarceramento do Rio de Janeiro, que em 2008 correspondia a 200,7 por 100 mil habitantes com mais de 18 anos, é uma das menores do Brasil – só quatro Estados têm taxas mais baixas.⁴

Apesar de o Rio de Janeiro ser o sexto Estado que mais gastou com segurança no Brasil em 2008 (R\$ 309,00 por habitante, contra R\$ 218,40 em São Paulo⁵), os salários dos policiais militares estão entre os mais baixos do país e a infraestrutura dos batalhões está comprometida: não há conexão à Internet, e-mail e os serviços de rádio são precários. É evidente que esse quadro de penúria material tem uma série de efeitos negativos sobre o atendimento ao público e o trabalho de policiamento.

Nessas circunstâncias, o que é possível esperar das políticas de segurança pública? Quais são as alternativas em debate? É possível falar em formação de agendas na segurança pública e como elas se formaram?

Dificuldades herdadas

Nenhuma outra cidade da América Latina tem as características do Rio de Janeiro. Grupos de criminosos organizados são capazes de controlar – pelo terror e pela violência – o acesso, a circulação e a vida comunitária de parte significativa da cidade. O que explica isso? A presença de drogas – e de suas redes or-

ganizadas de distribuição – é sempre um fator importante a ser considerado. No entanto, a cidade está razoavelmente distante das principais regiões produtoras de drogas do continente (países andinos e México) e não constitui uma rota importante de tráfico para a Europa ou os EUA. O Rio também não é uma cidade onde o consumo de drogas é relativamente elevado. As pesquisas de prevalência de consumo mostram que cidades como Santiago, Buenos Aires, São Paulo e Brasília têm taxas mais altas de prevalência na população em geral e também no segmento jovem em idade escolar (CICAD, 2008; UNODC; CICAD, 2006).

Até o final dos anos 1990, as cidades colombianas de Cali, Bogotá e Medellín estavam entre as poucas cidades do mundo que tinham uma geografia criminal parecida com a do Rio, mas estas localidades estão no centro da região que produz toda a cocaína distribuída no mundo, há guerrilha, bem como um consequente fluxo contínuo de armas. Em um contexto assim, grupos criminosos são geralmente capazes de levantar recursos suficientes para corromper a polícia e dominar áreas inteiras das cidades onde atuam. Mas por que esses sintomas também aparecem no Rio? Por que o Rio é a única cidade distante dos centros de produção e das rotas principais de contrabando a ter áreas significativas sob controle permanente e duradouro de grupos criminosos?

Uma hipótese: para compreender como se chegou a essa situação, deve-se olhar não apenas para o crime,⁶ mas principalmente para as políticas de segurança que foram implementadas pelos governos. A resposta pode estar na ineficiência crônica do sistema de justiça cri-

minal do Estado. E para enfrentar esse problema, é necessária uma hipótese complementar: a de que as debilidades do sistema de justiça criminal foram produzidas ao longo das três últimas décadas, período no qual sofreram grandes transformações. Não diz respeito, portanto, à presença de características estruturais, como a desigualdade, a pobreza, mas sim às escolhas políticas que foram feitas pelos governos e pela sociedade.

A persistência do populismo

O Rio de Janeiro foi um dos poucos estados do Brasil em que um líder importante do período pré-64, fortemente identificado com o populismo do período democrático de 1946-64, conquistou o governo após a transição para a democracia (o outro exemplo é Pernambuco). Leonel Brizola governou o Rio de Janeiro em dois períodos 1983-86 e 1991-94 (entregou o cargo ao vice-governador em 1994 para disputar as eleições presidenciais) seguindo o figurino populista tradicional: organizou campanhas sistemáticas contra seus inimigos políticos; adotou um discurso polarizador (é verdade que no período pós-82 este era bem mais fluido do que o que sustentava no período pré-64); improvisou na administração; e fez do Rio um laboratório, um experimento de sua convicção na existência de uma “via alternativa” para o desenvolvimento.

Brizola, apesar de sua fluidez ideológica, se mostrou capaz de atrair várias gerações de eleitores, intelectuais e quadros partidários em torno de sua liderança. O brizolismo foi, de fato, um fenômeno político duradouro, capaz de redefinir o sistema partidário do Estado e

influenciar as políticas de segurança pública até a década atual. Todos os principais quadros políticos estaduais, até recentemente, surgiram no PDT sob o comando de Brizola: Darcy Ribeiro, Saturnino Braga, Jó Rezende, Cesar Maia, Marcello Alencar, Garotinho e Rosinha Garotinho, apenas para citar os que ocuparam cargos executivos no Estado e na capital.

Na área de segurança pública, a principal liderança durante os governos de Brizola era exercida pelo jurista e acadêmico Nilo Batista, que foi secretário de Polícia e Justiça no primeiro mandato de Brizola e vice-governador entre 1990 e 1994. Advogado criminalista, foi professor das principais faculdades de direito do Estado e se destacou também como um dos expoentes da criminologia crítica (BARATA, 2002) na América Latina. Ao lado do coronel Nazaré Cerqueira da Polícia Militar, Nilo Batista foi responsável por uma mudança significativa na doutrina da segurança pública do Estado (COSTA, 2004). Juntos, estabeleceram uma agenda que teve – e continua a ter, como será visto adiante – grande importância entre especialistas e operadores do sistema de justiça criminal. Uma vez no poder, eles dedicaram-se a fomentar grandes embates doutrinários em várias frentes: extinguíram a Secretaria de Segurança Pública e a substituíram pelo Conselho de Justiça, Segurança Pública e Direitos Humanos, conselho do qual fazia parte o próprio governador; elevaram os postos de comandante da PM e chefe da Polícia Civil à condição de secretários de Estado, nomeando dirigentes afinados com a agenda política do governador, principalmente na Polícia Militar; adotaram uma retórica política de que “o recrudescimento da violência e da criminalidade era um

problema fundamentalmente de caráter social” (SOARES; SENTO-SÉ, 2000); defenderam a reforma do estatuto jurídico das polícias (principalmente a unificação das polícias); alteraram o currículo de formação dos oficiais e praças da Polícia Militar (SOARES; SENTO-SÉ, 2000, p. 133); promoveram a adoção de um modelo único de policiamento de tipo comunitário; e limitaram as intervenções policiais nas áreas de favela, estabelecendo uma doutrina que foi, e continua a ser, a principal clivagem da política de segurança do Estado.

Havia perfeita sincronia entre as diretrizes da política de segurança e os objetivos políticos mais gerais estabelecidos pela liderança de Brizola que pretendia organizar novas bases de apoio político entre os setores mais pobres da população em um contexto de forte restrição orçamentária (MISSE, 2007).

Essa política teve pelo menos uma grande consequência que talvez não tenha sido diretamente antecipada pelos que a executaram: os grupos criminais que se dedicavam ao tráfico de drogas ampliaram e consolidaram, no espaço de uma década, o controle territorial das principais favelas na região metropolitana do Rio de Janeiro (MISSE, 2007). As intervenções policiais repressivas se enfraqueciam no mesmo ritmo em que a criminalidade se tornava mais agressiva e organizada em suas práticas.

Dois principais fatores contribuíram para o aumento do poder dos grupos criminais. Primeiro, houve o aparecimento dos *comandos* no interior dos presídios. A primeira “rede de quadrilhas” (MISSE, 2007) – o Comando Vermelho – produziu novas formas de identi-

dade, coordenação e controle entre traficantes de drogas, o que contribuiu para diminuir os custos de transação na cadeia de produção do crime. Por mais precária que fosse a organização dos *comandos* fora dos presídios, ou por mais conflituosa que tenha sido a disputa por territórios, esses funcionavam como redes de contrabando e distribuição de armas e drogas em uma escala ainda não observada.⁷ E, em segundo lugar, ocorreu nesse período uma forte expansão do *consumo* de cocaína, ao mesmo tempo em que aumentava a produção da droga na Colômbia. A “nova” droga permitiu aos grupos criminais que a distribuíam localmente ampliar seus ganhos e, conseqüentemente, seu poder de corrupção das polícias.

Brizola e os principais quadros do governo na área de segurança parecem não ter compreendido e emoldurado corretamente os problemas criminais que tinham diante de si e definiram uma política de segurança com uma prioridade clara: não recorrer a intervenções policiais nas áreas de favela. Como não havia um modelo de intervenção adequado (as primeiras experiências desse modelo surgiram no governo Garotinho) ou não existia uma polícia comunitária pronta para a tarefa de policiar de forma permanente essas áreas, a opção foi a não intervenção, o que terminou por gerar uma série de “economias de escala” para o crime. Razoavelmente seguras em seus “territórios”, as quadrilhas puderam prosperar no mercado das drogas e desenvolver outras atividades criminais correlatas, como o tráfico de armas, sequestros, além de ampliar a prática de extorsão contra comerciantes e empresas de transporte locais.

As escolhas do governo Brizola foram ousadas. Apostava-se que com os Cieps e a doação de lotes, entre outros programas sociais, seria possível amenizar as tensões que levavam as pessoas a cometerem crimes. E os resultados foram os piores possíveis. Na seqüência do aumento do poder dos grupos criminais, lideranças comunitárias foram sistematicamente assassinadas (esse movimento aconteceu principalmente no final da década de 1980), em decorrência da não intervenção policial nas áreas de favela.

As polícias apresentavam sinais crescentes de fraqueza institucional, o que não era visto como um problema pela liderança política naquela altura. Como foram mal sucedidas as tentativas de reformá-las, em função de fortes resistências corporativas, não parecia de todo inadequado, do ponto de vista dessas lideranças, optar por enfraquecê-las.

O que a distância no tempo permite ver com uma clareza maior é o fato de que a política seguida nos governos de Brizola tinha um objetivo principal: a organização de novas clientelas políticas entre os moradores de favelas, sendo que a tolerância com os grupos criminais e com a corrupção policial aparece como efeito colateral, não antecipado, dessa política.

O cenário de crise na segurança pública no Rio se aprofundou, sobretudo, durante o governo de Moreira Franco (1987-90) e no segundo governo de Brizola (1991-94) (SOARES; SENTO-SÉ, 1996). Em 1990, a taxa de homicídios atingiu o recorde de 63,03 por 100 mil habitantes e permaneceu nos quatro anos seguintes no patamar de 60 por

100 mil (SOARES; SENTO-SÉ, 1996, p. 271 e 277). O roubo de veículos aumentou em média 21% ao ano (Tabela 1) e foram assaltados 277 bancos por ano em média no período. O número de sequestros (foram 124 em 1992) (SOARES; SENTO-SÉ, 1996, p. 178) e de roubos a transeuntes também aumentou continuamente, enquanto a apreensão de armas e drogas diminuiu (Tabela 1). A pressão sobre o sistema de justiça criminal

era intensa e a opinião pública demandava crescentemente ações contra o que se percebia como uma situação “sem controle” na segurança pública. A primeira resposta foi a deflagração, pelo governo federal, da “Operação Rio” em 1994. Sua motivação, organização e principalmente a avaliação de seus efeitos sobre o crime permanecem como um ponto sensível do debate sobre a segurança pública no Estado (LEITE, 2000).

Tabela 1
Variação média anual de crimes e de indicadores de atividade policial, por tipos
Estado do Rio de Janeiro – 1985-2006

Em porcentagem

Períodos	Indicadores criminais			Indicadores de atividade policial			
	Homicídio	Roubo veículo	Roubo transunte	Apreensão de armas ¹	Apreensão de drogas ²	Prisões	Não-policiais mortos
1985-86	8,8	5,5	0,11	-	-	-	-
1987-90	6,3	1,7	-7,5	-	-	-	-
1991-94	3,2	20,8	3,3	-3,6	-0,1	-	-
1995-98	-16,3	0,7	0,5	20,3	68,3	-	32,3
1999-02	9,6	6,2	24,1	15,2	9,1	-10,5	46,1
2003-06	-3,0	1,9	26,0	-2,4	-6,1	-13,2	-14,7

Fonte: Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro – CIDE. Anuário Estatístico do Rio de Janeiro (1983-90); Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, da Universidade Cândido Mendes; Instituto de Segurança Pública – Isp do Rio de Janeiro. Balanço semestral e dados mensais de julho a outubro.

(1) Variação anual média de armas apreendidas. Estão disponíveis dados apenas até 2005. O percentual do último período indica a variação entre 2003 e 2005.

(2) Número de prisões efetuadas no Estado, inclusive ECA. Estão disponíveis dados apenas para o período 2000-2005.

(-) Dado inexistente

A segunda resposta à crise foi eleitoral. O candidato apoiado por Brizola, Anthony Garotinho, foi derrotado por Marcello Alencar – também egresso do brizolismo, mas agora concorrendo pelo PSDB – em um segundo turno disputado. A inflexão que esta mudança acarretou na política de segurança não poderia ser mais clara. Pela primeira vez, desde a transição para a democracia, foi nomeado um general do Exército, Nilton Cerqueira, para a Secretaria de Segurança.

Alternância: o foco no controle do crime

A reação das polícias à indicação do general Cerqueira foi rápida. Sob sua liderança, a média de não-policiais mortos em conflitos com a polícia militar por mês passou de 3,2 para 20,55 (ZAVERRUCHA, 2001) e as apreensões de armas e drogas também dispararam. Por meio de um Decreto do governador, eram dadas gratificações e promoções aos policiais que tivessem demonstrado bravura em situações de “combate”, sendo que uma das métricas do bom desempenho era o número de oponentes mortos em confrontos com a polícia. Neste período houve também um crescimento médio anual de 20,3% no número de armas apreendidas e de 68,3% na apreensão de drogas (Tabela 1). Não é possível afirmar que existe uma correlação entre a política de priorizar o aumento das atividades operacionais das polícias, seguida pelo governo de Alencar, e a diminuição no número de crimes que foi então observada. No entanto, este foi o único período, desde 1982, em que houve redução significativa do número de homicídios e que os roubos de veículos e a transeunte ficaram praticamente estáveis, com taxas de crescimento inferiores a 1% ao ano (Tabela 1). Houve

retração importante também no número de sequestros, que passaram de uma média de 93 por ano, durante o segundo governo Brizola, para 18, no último ano do governo.⁸

Essa política ficou inscrita nos anais da crítica especializada como um atentado aos direitos humanos, um retrocesso no caminho da consolidação democrática e uma prova de nossa fraqueza institucional. Não é difícil apontar os erros e mesmo as violações da Lei que decorreram dessa “política de enfrentamento” ao crime. A prática de considerar a morte de um oponente em confrontos com a polícia (a morte de um não-policial) um “ato de bravura” e premiar esse tipo de “*resultado*” recebeu a condenação unânime dos principais órgãos internacionais de defesa dos Direitos Humanos. Mas todos os graves erros cometidos não devem obscurecer o fato de que, pela primeira vez, no período democrático atual, colocou-se em prática no Estado do Rio de Janeiro uma política de segurança centrada no controle do crime. Na visão das lideranças que a formularam, as polícias e o sistema de justiça criminal em seu conjunto poderiam reduzir o crime ao desempenhar de forma eficaz o seu poder de dissuasão.

Assim, durante o governo Alencar, surgiu uma segunda agenda para a segurança pública que até hoje tem importância no debate. A opção seguida então foi *lançar-se ao mar* (o controle do crime) com as instituições policiais tal como elas são – com duas polícias, com níveis altos de corrupção e ineficiência, etc. – e esperar (e supor) que seria possível controlar o crime mesmo com as debilidades observadas. Os acertos estruturais nas polícias viriam depois. É claro que não existem experiências em

países democráticos de adoção de metas em que se procura maximizar o número de mortos em confrontos com a polícia. Isto foi uma aberração injustificável, um erro que provavelmente jamais será repetido por outro secretário de segurança no Brasil. Entretanto, a despeito desse erro, houve nesse governo uma novidade importante: a prioridade passou a ser o controle do crime e a extensão do poder de dissuasão das polícias.

Estavam assim definidas as bases das duas principais agendas da segurança pública no Estado.

As agendas da segurança pública

O que se desenhava ao final do governo Alencar, como visto, era um quadro de oposição entre a *nova* agenda, focada no controle do crime, e aquela – a qual se tentou implementar nos governos de Brizola e no “primeiro gabinete” do governo Garotinho – que priorizava a organização de uma polícia democrática.

As sequências previstas nessas agendas eram opostas. Para os partidários da “polícia democrática”, primeiro, seriam necessárias “ações estruturantes” que capacitariam as polícias para o controle do crime (unificar as polícias, investir na formação, em infraestrutura, melhorar as condições de trabalho, adquirir tecnologia, ampliar o controle externo e interno, etc.). Seria inútil tentar saltar etapas. Em última instância, só uma polícia organizada democraticamente seria capaz de vencer o crime. Para os partidários do “controle do crime” o problema era inverso. Ao cumprir a sua missão de reduzir o número de crimes e desfrutando-se assim de níveis maiores de apoio na opinião pública,

as polícias poderiam então iniciar seu ciclo de regeneração (investir na formação, em infraestrutura, etc.). Estabeleceu-se na política estadual uma tensão permanente entre essas duas formas de encarar a segurança pública. Há mais de 50 anos o cientista político E. E. Schattschneider lembrava que “new polices creates a new politics”. Este parece um ótimo *insight* sobre o que aconteceu no Rio nas últimas três décadas em torno da segurança pública.

Como as agendas se definem: uma explicação analítica

A cada contingenciamento de recursos, a cada mudança na forma como os políticos enquadram ou priorizam o problema da segurança, diferentes critérios são estabelecidos com vistas a alocar os recursos disponíveis: deve-se seguir com a reforma do currículo de formação dos policiais ou comprar novos veículos blindados para apoiar as ações de combate ao tráfico de drogas? E cada escolha produzirá ganhadores e perdedores. A disputa entre os apoiadores dessas agendas, potencialmente rivais, não depende apenas de eventuais restrições orçamentárias; ela começa antes, na própria definição dos problemas prioritários contra os quais se deverá atuar. Por exemplo, uma opinião pública majoritariamente preocupada com o aumento da criminalidade se constituirá, no limite, como uma corrente contrária à agenda centrada no controle externo das polícias. Inversamente, uma opinião pública insatisfeita com a polícia, com a corrupção ou com as violações de direitos cometidas por policiais dificilmente apoiará uma agenda centrada exclusivamente no combate ao crime com emprego de força policial.

Há, no entanto, agendas em que a opinião pública não é uma variável importante. A disputa pode ser interna ao governo e envolver agentes organizados, grupos de interesse, ou atores qualificados que não dependem diretamente da relação com o público. Mas isso não muda a natureza do problema: a visão que esses agentes, grupos e atores têm de determinação do problema deve ser *favorável* à agenda para que ela possa ocorrer.

Essas correntes de opinião (sejam qualificadas ou do público), apesar de fundamentais para o sucesso das agendas, não devem ser tomadas como um fator externo, um ponto fixo que é dado aos agentes em disputa, elas *também* são desenhadas pelo embate entre os grupos que promovem suas agendas.

As lideranças investem recursos, portanto, para garantir um enquadramento favorável de um problema, com a visão antecipada de que as soluções apresentadas poderão ser apoiadas como mais factíveis e eficazes para resolver *aquele problema* específico. Isto significa dizer que o diagnóstico do problema depende, quase sempre, da solução disponível. Um grupo pode não saber muito bem que inovações táticas são necessárias para se reduzir o crime, mas tem fluência no que diz respeito aos mecanismos de controle externo das polícias; logo, será vantajoso para esse grupo tentar definir o problema (corrupção policial) em função da solução disponível (mecanismos de controle externo). Qualquer outro enquadramento do problema poderia ser mais favorável aos grupos e às agendas rivais.

Agendas são, portanto, correntes que fluem em determinada direção e janelas de oportuni-

dade se abrem para os seus agentes promotores, sempre que o enquadramento do problema e o apoio político fluírem nessa mesma direção. Esta hipótese⁹ pode ser útil para a análise das disputas em torno das agendas de segurança.

A operação das agendas

Os governos de Garotinho e Rosinha servem como evidência empírica da validade dessa hipótese. Garotinho convidou o general José Siqueira para ocupar a Secretaria de Segurança, cuja equipe principal era integrada por sete coronéis do Exército, sendo que um deles foi mantido no cargo que ocupava durante o governo Alencar. Esses oficiais ocuparam as subsecretarias mais importantes, além do Centro de Inteligência e o Centro de Comunicação e Informática, da Secretaria. O único cargo ocupado por um civil foi a recém-criada Subsecretaria de Pesquisa e Cidadania (SOARES, 2000, p. 60). Embora claramente minoritária, foi a “ala civil” da Secretaria que de fato formulou os principais programas inovadores na área de segurança implementados durante a gestão de Garotinho e que se estenderam também nos governos de Benedita da Silva e Rosinha Garotinho (embora de forma menos consistente nesse último), como a Delegacia Legal, a criação das áreas integradas de policiamento, os programas de policiamento de áreas especiais (Gepat, Gepe e Geat), entre outros.

No entanto, nada correu como previsto na relação entre os dois grupos que coabitavam na Secretaria de Segurança e inúmeras crises se sucederam em função das disputas internas por poder entre o grupo do subsecretário de Pesquisa e Cidadania e o grupo de militares

liderados pelo secretário. A primeira grande crise ocorreu em abril de 1999 e resultou na mudança do comando da Secretaria com a indicação do coronel PM Josias Quintal. Contudo, essa mudança não diminuiu as tensões internas na Secretaria de Segurança e se estabeleceu um novo quadro de crise, até que, finalmente, o governador optou por um dos lados no conflito. Exonerou o subsecretário de Pesquisa e Cidadania em março de 2000 e nomeou o novo chefe de Polícia Civil, Raffik Louzada, indicado pelo secretário Quintal.

Mais uma transição ocorreu no mesmo governo em função do afastamento de Garotinho para se candidatar à Presidência, agora no seu novo partido, o PSB. Embora o PT e PDT estivessem coligados em 1998 e Benedita da Silva tivesse sido eleita vice-governadora, Garotinho e o PT romperam no segundo ano do seu mandato. Durante o afastamento do governador, houve, em decorrência dessa crise política anterior, alterações em quase todos os cargos de primeiro escalão do governo. Na área de segurança pública, as mudanças foram, mais uma vez, significativas. Para o cargo de secretário de Segurança, foi indicado o jurista e ex-secretário do Distrito Federal, Roberto Aguiar. Como acadêmico e político, Aguiar tinha uma linha de pensamento muito afinada com a do ex-vice-governador Nilo Batista. Atribuía ao desemprego a principal causa de engajamento no crime e definia-se como um antipenalista convicto.¹⁰

Nos quatro anos do governo Garotinho ocorreram, portanto, três mudanças de gabinete na segurança pública do Estado, que,

no primeiro escalão, se faziam quase sempre acompanhar de alterações no comando da PM e na chefia da Polícia Civil. Josias Quintal e Álvaro Lins, por exemplo, foram, respectivamente, secretário e chefe da Polícia Civil durante o governo Garotinho, deixaram o cargo durante o interregno petista e retornaram no governo Rosinha. Em 2002, Quintal foi candidato a deputado federal (eleito) e Lins a estadual (derrotado).¹¹ Ambos reassumiram suas funções com a posse de Rosinha em 2003. Quintal manteve-se no cargo até abril de 2003, sendo substituído por Garotinho.

O quadro na segurança pública, no início do governo Rosinha, era de crise aberta e, mais uma vez, as Forças Armadas retomaram o policiamento em ruas e favelas do Rio. O quadro se estabilizou nos meses seguintes, mas sem que isso tivesse significado uma melhoria nos indicadores criminais ou no funcionamento das polícias. Na verdade, havia um quadro de corrupção que se aprofundava e contaminava as estruturas da segurança pública do Estado. Os principais fatos foram revelados depois de Garotinho ter deixado o governo. As investigações da Polícia Federal, Segurança S/A e Hurricane levaram ao indiciamento de Lins, do delegado Ricardo Hallak (substituiu Lins na chefia da PC) e do ex-governador Garotinho, entre outros, por crimes de formação de quadrilha e lavagem de dinheiro (*Estado de S. Paulo*, 29/05/2008).

O governo e as polícias não eram os únicos agentes que procuravam oferecer respostas diante do quadro de crise. Movimentos

importantes na sociedade civil, muitos deles centrados no tema da violência e da segurança, como o “Viva Rio” e o “Rio Contra o Crime”, contribuíram na promoção de agendas inovadoras na segurança pública. O programa “A polícia que queremos”, elaborado pela Polícia Militar em conjunto com o “Viva Rio”, em 2005-06, é um bom exemplo desse tipo de iniciativa. Foi elaborado após meses de consultas a diferentes segmentos da Polícia Militar e terminou por adquirir uma feição bastante corporativa. Há várias coincidências com outras agendas que já foram analisadas, sobretudo a que resultou da comissão de transição do governo Garotinho.

As três agendas da segurança pública

O resumo dos diferentes governos e de suas políticas de segurança feito anteriormente pretendia mostrar como se formaram localmente as agendas sobre o tema. Essas agendas vertebram e organizam, até hoje, as disputas entre grupos de interesse, agentes e atores políticos que se especializaram no tema. As agendas da segurança pública podem ser organizadas segundo quatro dimensões principais: prioridade estabelecida; ênfase ou principal elemento conceitual de apoio; foco operacional; e principais desafios ou resistências que podem entrar sua adoção. O Quadro 1 apresenta o resultado dessa classificação.

Quadro 1
As agendas de segurança pública: uma tentativa de síntese

Prioridade da agenda	Ênfase	Foco	Desafios
Controle do crime	Operacional	Ampliar a capacidade de discussão geral das polícias e a atuação sobre áreas críticas do Estado	Minimizar críticas internas no governo (risco de ser visto como conservador), no sistema de segurança (aumento da carga de trabalho) e da opinião pública quanto a eficácia da “política de confronto”
Reestruturação das Polícias (Polícia Democrática)	Doutrinária	Ampliação do controle externo, mudança do estatuto legal das polícias (unificação), adoção de uma doutrina de policiamento de tipo comunitário e mudança no processo de formação e recrutamento	Descontrole do crime, resistência corporativa com o risco de paralisia das polícias
Reativa	Corporativa	Pauta sindical e assistencial voltada para a promoção de melhorias nas condições de trabalho e manutenção do <i>status quo</i>	Conflito entre interesses corporativos dentro do estado, produção de consenso <i>intra corporis</i> (ação coletiva)

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

A primeira agenda pode ser resumida de forma simples. O principal ponto de apoio da política de segurança pública no nível estadual, segundo essa perspectiva, é o aumento do poder de dissuasão das polícias e da capacidade de punição que é exercida pelo sistema de justiça criminal. A contenção do crime se dá, portanto, pelo aumento da probabilidade de captura e condenação de criminosos, bem como pela incapacitação desses no sistema prisional. Este é o seu foco.

É claro que o poder de dissuasão das polícias pode ser exercido pela adoção de diferentes estratégias de policiamento, tão diversas quanto o policiamento orientado para problemas, o de desordem, o de *hot spots* e mesmo o comunitário. O que esta agenda prioriza, qualquer que seja a estratégia específica adotada, são as atividades policiais voltadas principalmente para controle do crime e atendimento às emergências criminais, em detrimento das demais atividades que as polícias também desempenham (BAYLEY, 1985). Por exemplo, o que se advoga nesse caso é que as polícias sejam capazes de aumentar suas atividades operacionais de diferentes formas: diminuir o tempo de resposta e melhorar o atendimento a emergências criminais; aumentar suas atividades de investigação criminal, bem como o cumprimento de mandados e a recuperação de veículos roubados e furtados; e melhorar a eficácia do policiamento ostensivo, com crescimento do número de prisões e apreensões de drogas e armas. A defesa do aumento do poder das corregedorias, muitas vezes, também aparece nessa agenda, com a justificativa de que isso seria capaz de gerar incentivos à disciplina e ao reforço da hierarquia.

O principal desafio a essa agenda vem de duas frentes principais. Em primeiro lugar, dentro do próprio governo há o risco de que a política seja vetada pelos partidos e grupos de interesse minoritários que atuam no governo. No sistema consensual brasileiro, os governos têm grandes dificuldades em adotar políticas que produzam “perdedores”, mesmo que minoritários, uma vez que estes tendem a ser formados por amplas coalizões de partidos e também porque os processos decisórios apresentam vários pontos de veto devido ao sistema de representação de interesses de tipo corporativo. Não há, como lembra Lijphart (2003), uma mentalidade do tipo o “vencedor-leva-tudo” nas democracias de consenso.

As polícias, os grupos de defesa dos direitos humanos, a área da justiça, todos representados dentro do governo, dificilmente deixarão de ser ouvidos no processo de implementação de qualquer agenda. A construção do consenso é particularmente importante quando o Executivo tem como estratégia desenvolver uma política de segurança centrada no controle do crime, pois, neste caso, os custos dessa política serão divididos entre as polícias. Serão demandadas ações, haverá sobrecarga de trabalho, aumento do risco, mudanças de mentalidade para executar um plano de policiamento agressivo, etc. Convencer o conjunto do governo de que essa agenda de “controle do crime” é a mais adequada e vencer as resistências corporativas é, portanto, o primeiro desafio a ser vencido.

Em segundo lugar, há o risco de que essa política seja considerada “não democrática”, pelo menos no sentido estrito do argumento de Bayley (2006). O foco no combate ao crime

pode levar as polícias a definirem internamente suas prioridades operacionais, o que pode retirar ou reduzir o poder do público de conduzir as ações das polícias. Isto pode ocorrer uma vez que o atendimento a emergências e as atividades para o atendimento às vítimas nas delegacias podem ser enfraquecidos em função da alocação de mais recursos nas atividades definidas pelas próprias polícias.

Agenda 2: polícia democrática

A opção pela agenda “polícia democrática” foi dominante em quase todos os governos desde o fim do regime militar. No Rio de Janeiro há talvez apenas uma exceção: o governo Alencar. E essa agenda foi dominante não apenas nos governos do Rio, mas nos principais Estados do Brasil. Os governadores eleitos democraticamente procuraram desenvolver, com uma frequência bem maior do que seus antecessores nomeados, medidas para tornar as polícias passíveis de controle externo, além de as estimularam a adaptar seus procedimentos, cultura e organização ao novo quadro democrático do país. Nesse sentido, tal agenda tinha uma ênfase doutrinária, como indicado no Quadro 1.

Embora a consolidação dos direitos políticos tenha ocorrido de forma relativamente rápida durante a transição, o mesmo não aconteceu com as instituições que têm por função garantir a vigência dos direitos civis (o sistema de justiça criminal é uma delas). Talvez seja mesmo possível afirmar que até hoje, 26 anos depois, não se completou ainda o ciclo de reformas (se estas devem ser “macro” ou “micro” isto é outro assunto) que poderão garantir a construção de sistemas de justiça criminal que venham a desfrutar de ampla

legitimidade junto ao público. A provisão da lei e ordem e o controle civil sobre as ações policiais (de fato esses problemas são difíceis de serem separados) continuam como aspectos geralmente falhos dos atuais governos democráticos. E este não é apenas um problema do Rio de Janeiro ou mesmo brasileiro; ele ocorre em vários países da América Latina (CARNEIRO, 1998). Ou seja, parece haver certa falta de sincronia entre a democracia que vige no campo político e a garantia às liberdades civis no campo social mais amplo. É justamente esta lacuna que a agenda de “polícia democrática” procura encurtar.

A hipótese de porque essa agenda é dominante decorre do caráter consensual que o tema da ampliação e vigência dos direitos assumiu durante o processo de transição. Nos termos da hipótese, a fixação do problema da participação como o tema central da agenda foi uma construção bem-sucedida operada pelas lideranças no contexto do debate político mais geral durante a transição, sendo trasladada, de forma também bem-sucedida, para a arena da segurança pública. Os principais problemas da área foram identificados como a falta de controle democrático sobre as polícias e a mudança na doutrina do trabalho policial. As soluções ofertadas visavam, conseqüentemente, resolver este problema específico. Um enquadramento diverso do problema, por exemplo, como se esse fosse de natureza eminentemente criminal, seria no mínimo arriscado naquele momento, pelo fato de que a *solução* para esse problema estava mais sedimentada – se é que estava em algum grau – entre os operadores do sistema de segurança.

Assim, quando a opinião pública do Rio de Janeiro começava a sentir o peso do crime já no

início da década de 1990, a resposta por parte dos gestores da política foi a mais dura possível, não contra as eventuais soluções propostas, mas sim contra o problema apontado. Em uma cidade com taxas de 60 homicídios por 100 mil habitantes e onde mais de 20% da população era roubada ou furtada a cada ano (CPDOC-FGV/ISER, 1997), é bastante razoável esperar que a população venha a manifestar uma forte sensação de insegurança e que o medo de ser vítima de um crime seja igualmente disseminado. No entanto, essa percepção, que continuamente aflorava nos meios de comunicação e nas pesquisas de opinião, era convertida em uma simples manifestação de “pânico das elites” (BATISTA, 1994).

A proposta geralmente derivada desse tipo de resposta era que se deveria estudar não o crime e sua dinâmica, mas sim “a cultura do medo”. Este era o objeto que se deveria esquadriñar e o qual permitiria à sociedade carioca escapar do “linchamento simbólico, politicamente interessado” movido pelos meios de comunicação (SOARES, 1996). O principal risco que desafiava a consecução dessa agenda era, nesse sentido, a de ser confrontada com um cenário de rápido aumento nos crimes. Um problema para o qual dificilmente ela poderia oferecer uma resposta no curto prazo.

O foco dessa agenda inicialmente estava voltado para a ampliação das formas de controle externo das polícias, principalmente com a realização de organização de ouvidorias de polícia. Houve também um grande investimento na definição de uma agenda que levaria às reformas estruturais das polícias, como o projeto do ex-deputado Hélio Bicudo, de unificação das polícias brasileiras ou o fim da Polícia Militar (BICUDO, 2000). Investiu-se, ainda, contra a justiça militar e pela

definição dos crimes praticados por policiais como crimes não-militares (BICUDO, 2000). A defesa do modelo de policiamento comunitário também surge nesse mesmo contexto como um modelo progressista de policiamento que acarretaria ampliação da participação da sociedade no campo da segurança. Para uma sociedade recém-saída de um regime militar, era difícil negar o apelo democrático dessa agenda.

Este não era um campo político estático, nem mesmo homogêneo. Havia vários grupos e organizações que se dedicavam a promover essa agenda e que, no entanto, o faziam com ênfases muito diferentes. O “Viva Rio”, por exemplo, teve uma trajetória ao longo da década de 1990 cada vez mais apartada dos grupos que se dedicavam à defesa dos direitos humanos e que também promoviam essa agenda. Em seus programas, a instituição dedicava-se aos aspectos técnicos do policiamento e à investigação sobre temas criminais como a vitimização e o mercado ilícito de armas, áreas nas quais o movimento ficou nacionalmente conhecido. Outro exemplo desse processo de assimilação dos temas de controle do crime na agenda de polícia democrática é o relatório final da comissão de transição do governo Garotinho em 1998-99. Aparecem aí inovações importantes, sobretudo na área tático-operacional (como a criação de grupos especiais), entre outras. O que aparentemente mudou entre o momento inicial da redemocratização e as versões mais atuais dessa agenda é a forma como as políticas passaram a ser “conjugadas”. Embora a prioridade continuasse a ser a reforma das polícias e a definição de mecanismos de controle externo e interno, havia também muitas e claras referências à necessidade de se atacar o domínio territorial exercido pelos grupos organizados do tráfico de drogas em várias áreas da cidade.

Agenda 3: reação corporativa

As polícias, os sindicatos e associações de categorias específicas no setor de segurança¹² produziram uma agenda importante no debate sobre a formação de políticas de segurança. Esta agenda é, no entanto, de mais difícil identificação devido ao seu caráter principalmente *reativo*, pois está organizada, principalmente, em torno das necessidades mais imediatas de agentes específicos do sistema de justiça criminal. Ela não tem o caráter proativo ou antecipatório (focada em promover mudanças estruturais) presente nas duas agendas anteriormente consideradas.

O que torna a atuação desses agentes – polícias e órgãos de classe – particularmente importante na definição das políticas de segurança pública é a presença de um sistema de grupos de interesse de tipo corporativista no Brasil, em que não apenas as entidades de classe têm peso, mas também os próprios *estamentos burocráticos* influenciam diretamente o processo decisório.

No modelo de negociação corporativista é comum ocorrer consultas regulares entre representantes das organizações de categoria, das próprias categorias diretamente e os representantes do governo no âmbito dos processos decisórios mais importantes. O objetivo dessas negociações é, quase sempre, como mencionado anteriormente, produzir um compromisso entre as partes, um consenso, com relação às políticas que serão desenvolvidas. O que este sistema geralmente garante, na visão de seus defensores (SCHIMITTER 1982), é a maior estabilidade dos acordos obtidos, uma vez que permitiu uma distribuição mais proporcional dos benefícios entre as partes envolvidas na negociação.

Enquanto as agendas “controle do crime” e “polícia democrática” mobilizam uma pluralidade de grupos e atores que as vocalizam no debate público mais amplo, a “agenda reativa” é muito mais um movimento de grupos de interesses que atuam em arenas intraestatais. Isto torna sua visualização mais difícil, embora sua importância nos processos decisórios das políticas de segurança não deva ser negligenciada.

Durante o início do governo Cabral foram organizadas Câmaras Setoriais com o objetivo de definir as medidas que deveriam ser adotadas para melhorar o desempenho do sistema de segurança pública. Essas Câmaras foram rapidamente “capturadas” pela lógica reativa das corporações, que as transformaram em um espaço de negociação sobre os projetos que atendiam a interesses específicos das polícias e do sistema penitenciário.

Mas qual é finalmente a agenda dos principais atores do setor de segurança? É possível reconhecer algum elemento comum nas demandas e reivindicações dessas corporações que mereça a denominação de “agenda”? Os exemplos oferecidos a seguir procuram demonstrar que sim.

A Polícia Militar elaborou, durante quase um ano de trabalho em conjunto com o Viva Rio, o programa “A Polícia que Queremos”, divulgado em 2006, e a Polícia Civil organizou, em 2008, o projeto “Fazendo a Melhor Polícia”, que tem como base os programas do “Projeto Podium” iniciado em 2006. Essas duas agendas de mudança têm alguns pontos em comum e refletem o processo de amadurecimento institucional das polícias do Rio de Janeiro. No caso da PM, há o aspecto positivo de se ter buscado uma parceria na sociedade civil e de se proporem medidas que visam a introdu-

ção de uma lógica de gerenciamento por resultados e o aumento do controle interno do trabalho policial. No caso da Polícia Civil, os programas referidos não consideram diretamente mecanismos de controle interno ou externo em sua pauta, mas têm um foco muito claro no gerenciamento por resultados. Seu principal objetivo é avaliar o desempenho dos policiais civis por meio de “um sistema que pontue a produtividade a partir do monitoramento de metas a serem cumpridas por cada unidade policial”¹³. Esses exemplos indicam que tais agendas procuram formar *intra corporis* suas bases de apoio ao processo de mudança. O programa da Polícia Militar inclui efetivamente um conjunto de medidas de cunho assistencial, de melhoria nas condições de trabalho e até mesmo apresenta reivindicações salariais, nas quais se pode reconhecer a intenção de ampliar o apoio interno à agenda. Nesse sentido, o programa “A Polícia que Queremos” é o exemplo que mais se aproxima da “agenda reativa” que caracteriza a ação das entidades de representação de interesses de categorias específicas indicada no Quadro 1.

O caráter reativo dessa agenda fica mais claro quando se consideram os movimentos e pautas de reivindicações mais pontuais que ocorrem no âmbito do sistema de segurança em vários estados do Brasil. As greves das Polícias Militares que ocorreram na década de 1990, por exemplo, tiveram uma série de efeitos (na sua maioria negativos) no desenvolvimento de políticas e inovações que estavam em curso naquela altura (MIRANDA, 2008). No período mais recente, os oficiais da PM do Rio desencadearam um movimento reivindicatório motivado por insatisfações salariais que serve como exemplo do alinhamento programático entre os grupos de interesse e a própria estrutura burocrática da polícia. As reivindicações

e manifestações públicas, embora tivessem sido organizadas pela associação de oficiais da Polícia Militar – a AME-RJ –, receberam o apoio aberto do Comando da PM, o qual foi exonerado pelo secretário de Segurança, em janeiro de 2008, principalmente, em decorrência desse apoio.

Uma última observação sobre as organizações policiais no Rio de Janeiro se faz necessária. Embora as agendas promovidas pelas polícias e grupos de interesse que orbitam em torno desses agentes tenham vários elementos de uma política que estimula a atividade operacional das polícias, como é o caso do “Projeto Pódium”, e capazes de induzir mudanças estruturais – mesmo quando envoltos em um pacote de defesa de interesses corporativos –, como no caso do programa “A Polícia que Queremos”, certas características das instituições policiais tornam os processos de mudança extremamente difíceis. Vejamos quais são essas características e de que forma funcionam como um freio à mudança.

Conclusão: agentes e resistências à mudança

A operação dessas agendas é diretamente afetada pelas características dos agentes que estarão a cargo de executá-la. O sistema de justiça criminal no Rio de Janeiro é particularmente atingido por problemas endêmicos de corrupção e de falta de qualidade na gestão dos recursos disponíveis.

O quadro de crise na Polícia Militar do Estado é particularmente grave. Como força de policiamento ostensivo, sua missão é abrangente e difícil de ser delimitada. A PM identifica e intervém preventivamente em ambientes favoráveis ao crime, procura dissuadir a pre-

paração e a execução de crimes, por meio da presença ostensiva nas ruas, e ainda tem a atribuição de intervir, sempre que acionada pelo serviço de chamadas de emergências (o 190), com vistas a dar apoio às vítimas de crimes ou reprimir crimes em andamento. São atividades complexas que exigem preparo, recursos e uma organização adequada para atender a mais de 15 milhões de habitantes em todo o Estado, que conta com áreas de alta prevalência de crimes. E aqui começam os nossos problemas.

Em primeiro lugar, a corrupção é sistêmica, o que é agravado pelo fraco desempenho da Corregedoria, da 2ª Seção da PM (instâncias de controle interno) e pelo fato de a Ouvidoria não ter o poder de encaminhar diretamente ao Ministério Público os casos de abuso e corrupção denunciados.

Em segundo lugar, há um quadro geral de indisciplina nas unidades de base da PM. Instruções de policiamento não são seguidas, os procedimentos de abordagem não são padronizados, não há procedimentos de preservação de local do crime, oficiais constantemente se abstêm de supervisionar o trabalho de praças e suboficiais, há uma ausência generalizada de tenentes e capitães nas atividades de policiamento de rua e de maneira geral os rituais militares são fracamente observados.

Em terceiro lugar, a formação dos oficiais e praças é claramente deficitária: são apenas dois anos para graduar-se como oficial e seis meses para se tornar soldado. Em São Paulo, por exemplo, esses tempos são respectivamente de quatro anos e de até dois anos para os soldados. Seis meses é o tempo de formação do policial voluntário em São Paulo, que irá desempenhar apenas funções internas de apoio (portaria, contínuos, etc.).

Em quarto lugar, o efetivo da PM é inadequado: dos quase 35 mil praças em atividade,¹⁴ 28% encontram-se lotados em atividades-meio (exclusive aquelas essenciais), afastados ou cedidos a outros órgãos (Ministério Público, Assembleia Legislativa, Justiça, etc.) (Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2008). Este contingente, além de desviado de suas funções-fim, está inadequadamente distribuído e só recentemente foram estabelecidos critérios para sua redistribuição com base no tamanho da população. O policiamento ostensivo é, em consequência, muito deficiente, mesmo nas áreas privilegiadas da cidade. O atendimento às emergências (190) também é afetado pela falta de efetivo nas funções-fim: o tempo médio de despacho das viaturas para emergências de homicídios e de tentativas de homicídio, em 2007, foi de 57 minutos e 61 minutos, respectivamente. Depois de despachadas, são transcorridos ainda, em média, até a chegada ao local, mais 58 minutos, nos casos de homicídio, e 45 minutos, para tentativas de homicídio. Isto significa que um caso de homicídio será atendido no local aproximadamente duas horas depois da chamada ao serviço de emergência (idem, 2008).

Este balanço sobre as características da PM do Rio não leva em conta nenhum padrão ideal do que deveria ser a polícia, sendo considerado apenas o seu próprio modelo militar como parâmetro.¹⁵ Não há aqui a suposição de que o modelo de organização militar é um problema em si mesmo, que deve ser corrigido por meio de reformas legais.

Mas existem aspectos positivos na PM do Rio que também precisam ser destacados. Há claramente núcleos de competência na PM, não comprometidos e com capacidade de li-

derar as mudanças e inovações gerenciais demandadas pela sociedade. Do ponto de vista do gestor do sistema de segurança pública, é importante identificar esses núcleos, valorizá-los e transformá-los em exemplos para o conjunto da corporação. Um sistema de metas de desempenho por áreas de policiamento¹⁶ poderá facilitar a identificação desses núcleos de competência e a valorização dessas lideranças. O último aspecto positivo que merece uma investigação, para além da abordagem anedótica que tem recebido, é o fato de que algumas unidades especiais da PM, como o Bope, apresentam um quadro completamente diferente do que foi descrito anteriormente. Há unidades com ampla capacidade operacional, que desfrutam de boa reputação junto ao público.

A Polícia Civil apresenta outra configuração de problemas em função do seu modelo próprio de organização como polícia judiciária.¹⁷ Nesse sentido, a Polícia Civil depende tanto do poder Executivo quanto do Judiciário para realizar seu trabalho, o que permite que seu desempenho seja avaliado de forma mais direta do que o da Polícia Militar. Isto se deve ao caráter restrito de sua missão e do fluxo que se estabelece entre a polícia e o Judiciário.

O primeiro problema da Polícia Civil do Rio é justamente a baixa taxa de esclarecimento de crimes graves, como o homicídio. Segundo levantamento do INDG (2007) para o governo do Estado, apenas 10% dos homicídios registrados em 2006 foram relatados ao Ministério público com a autoria devidamente identificada. Em 2007, houve uma melhora importante e essa taxa subiu para 25% (Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2008b). Essas estimativas divergem da apresen-

tada por Misse e Vargas (2007), que reportam taxas de esclarecimento de 35% para o período 1998-2002. No entanto, esses resultados, mesmo considerando-se a estimativa mais alta de 35%, continuam muito abaixo do padrão internacional ou mesmo abaixo das melhores práticas no Brasil. Nos EUA, por exemplo, a taxa de esclarecimento é de 65% (RICHARDSON; KOSA, 2001). Com uma diferença importante: a taxa norte-americana corresponde aos casos em que a polícia identificou o autor e apresentou provas suficientes que permitiram à Justiça condená-lo e aprisioná-lo, enquanto a taxa da Polícia Civil do Rio diz respeito apenas à identificação de autoria e não leva em conta se o caso foi a julgamento, ou se o mandado de prisão foi ou não cumprido. Em São Paulo, foram esclarecidos 20% dos homicídios investigados pelo Departamento de Homicídio e Proteção à Pessoa (DHPP) da Polícia Civil, em 2001. Seis anos depois, em 2007, a taxa de esclarecimento subiu para 47%, chegando a atingir 65% em 2005. Este dado é comparável ao do Rio de Janeiro, uma vez que leva em conta os casos em que a PC enviou à Justiça o inquérito com identificação de autoria.¹⁸ No levantamento de dados realizado em 2008 pelo INDG, foram encontrados casos de homicídios para os quais sequer foram abertos inquéritos (6% dos casos em 2007), o que é mandatório de acordo com o Código Penal. O desempenho é ruim também nos casos de latrocínio, embora a taxa de esclarecimento desse crime tenha aumentado para 43% em 2007, contra um histórico de 10% em 2006 e 19% em 2005 (idem, 2008b).

O segundo problema importante com que se depara na Polícia Civil é a alocação inadequada do efetivo, a qual geralmente é feita sem levar em conta critérios técnicos, como

ocorrência de crimes ou tamanho da população. A razão entre o número total de ocorrências e o efetivo da delegacia varia entre menos de 50 e mais de 200 (idem, 2008b) e, no caso dos delegados, a razão vai de menos de 1.000 a quase 8.000 ocorrências por delegado.

Por fim, o quadro de indisciplina na Polícia Civil não é muito diferente do que foi observado na PM. É claro que não se pretende aplicar aqui os mesmos critérios de avaliação, uma vez que sua organização não é militar. No entanto, observa-se a presença de grupos autônomos que seguem prioridades próprias de trabalho e investigação e que, muitas vezes, se organizam como *cliques* dentro da corporação, desde os extintos “Scuderie LeCoq” e os “12 Homens de Ouro” até o recente “Grupo Astra”.

Há também aqui aspectos que devem ser considerados. Em primeiro lugar, existem núcleos de competência e quadros dispostos a liderar processos de mudanças em grande número. Os projetos em curso “Fazendo a Melhor Polícia” e “Projeto Pódium” são uma prova clara da capacidade de que há quadros na instituição que se orientam com relação a objetivos de longo prazo e que estão preocupados em responder aos interesses do público. Em segundo lugar, a PC conta com unidades bem organizadas, que oferecem um atendimento de melhor qualidade e têm boa reputação junto ao público. As Deams, o Core e a Divisão Anti-Sequestro (DAS) são alguns dos exemplos. A DAS é um exemplo interessante de que as mudanças em estruturas comprometidas pela corrupção, como era o caso dessa divisão em meados da década de 1990, podem ser rápidas

e ter efeitos duradouros. A mudança na Divisão foi liderada pelo delegado Hélio Luz, que, depois de apresentar à equipe as novas regras de trabalho anunciadas no discurso de posse (*A DAS a partir de hoje não seqüestra mais, a polícia não seqüestra mais*), viu 120 dos 150 policiais abandonarem a Divisão.¹⁹ Desde então, a DAS nunca mais esteve envolvida em denúncias de corrupção e consolidou sua reputação como uma das unidades de elite da Polícia.

O quadro no sistema penitenciário do Rio de Janeiro não é diferente. O sistema está lotado, as condições de saúde dos presos são precárias e há problemas estruturais de corrupção e violência. No Plano Diretor para a Construção de Vagas no Sistema Prisional, elaborado pelo governo do Rio de Janeiro em 2008, estima-se que aproximadamente 46 mil mandados de prisão aguardam para serem cumpridos e que apenas 13 mil presos cumprem penas em regime fechado no Estado. Esse déficit não significa que o nível de encarceramento no Estado seja alto, como visto. Nas últimas duas décadas, houve uma mudança no perfil dos presos no Estado. Em 1988, segundo o censo penitenciário, apenas 15,1% dos presos cumpriam penas por tráfico de drogas. Atualmente, esse percentual chegou a 54,3%.²⁰ Isto significa uma enorme pressão sobre o sistema, uma vez que a população carcerária é composta por um contingente maior de pessoas envolvidas com o crime organizado. Os dados disponíveis indicam que essa mudança foi mais acentuada no Rio do que em outros Estados do Brasil. Embora seja muito difícil saber o que acontece intramuros, a aparente paz no sistema penitenciário fluminense parece refletir a exis-

tência de um acordo entre facções criminosas e a administração do sistema.

Este é o quadro das dificuldades herdadas e o cenário contra o qual se projetam continuamente as propostas de mudança. Embora o artigo tenha enfatizado os problemas estruturais que afetam o sistema de justiça criminal no Rio de Janeiro e que se constituem como obstáculos importantes à implementação das políticas de segurança, o cenário atual é promissor em vários sentidos. A política de ocupação permanente das áreas controladas pelo tráfico e pelas milícias, com a implantação de unidades de polícia pacificadora, rompeu a inércia de mais de duas décadas de convivência perniciososa com o crime organizado. Pela primeira vez desde a redemocratização na década de 1980, há uma política pública com forte apoio da sociedade.

O caso das políticas de segurança pública no Rio de Janeiro é provavelmente um dos mais interessantes do Brasil, pois ilus-

tra como boas políticas podem apresentar resultados positivos mesmo em um quadro de fraqueza institucional sistêmica. As crises foram contínuas, as políticas intermitentes, as taxas de criminalidade permanecem altas e há corrupção e desorganização nas polícias. E isso não é tudo. As agendas estão inconclusas; as polícias ainda estão longe do modelo de “polícia democrática”, não controlam o crime de forma eficiente e também não oferecem o ambiente de trabalho, os salários e as instalações pretendidos por seus líderes corporativos. Talvez esse seja um momento de inflexão da curva, em que novas políticas irão diluir as fronteiras entre as agendas que se constituíram ao longo dos últimos 25 anos – afinal de contas, o que é a UPP se não uma medida dura e focalizada contra o crime organizado e que ao mesmo tempo tem elementos de polícia comunitária? –, mas isso não quer dizer que essas agendas foram superadas, estão vivas e apresentam-se como forças reais que movimentam a política no Estado.

1. *Este artigo foi elaborado com o apoio do Instituto Brava. Agradeço a colaboração da equipe do instituto, em particular a Letícia Piccoloto e Flávia Goulart. Devo muito também à equipe de consultores do INDG, que estiveram à frente do projeto de modernização da gestão da segurança pública no Rio de Janeiro (2007-09) e que foram incansáveis no trabalho de coleta e organização de dados. Em especial, agradeço a Ricardo Ribas que foi sempre um interlocutor atento e dedicado.*
2. *Pesquisa de Condições de Vida e Vitimização, Instituto de Segurança Pública (2007).*
3. *Fontes: Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, Estatísticas Trimestrais (www.ssp.sp.gov.br/estatistica/plantrim). Média das prisões em flagrante de 2005 a 2007. Governo do Estado do Rio de Janeiro, dados coletados no âmbito do projeto "Melhoria da Gestão do Sistema de Segurança Pública", Reunião 14/12 – apresentação revisada.*
4. *Ver Tabela 14 do Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2009 (<http://www2.forumseguranca.org.br/node/3262>).*
5. *Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2009, Tabela 07 (<http://www2.forumseguranca.org.br/node/3262>).*
6. *Ver os trabalhos de Misse (2007) e Zaluar (2004).*
7. *Sobre a organização do tráfico de drogas ver Oliveira (2007) e Zaluar (2002).*
8. *Sobre a dinâmica dos sequestros nesse período, ver Caldeira (2002) e Fernandes e Carneiro (1995).*
9. *Este modelo segue a estrutura básica da abordagem de Kingdon (1984).*
10. *Entrevista disponível no site da Universidade de Brasília (www.secom.unb.br/entrevistas/), realizada em janeiro de 2007 e consultada em fevereiro de 2009.*
11. *Lins se candidatou novamente a deputado estadual em 2006, quando foi eleito. Seu mandato, no entanto, foi curto: indiciado pelo Ministério Público Federal por lavagem de dinheiro e formação de quadrilha, teve o mandato cassado em agosto de 2008 (Folha de S. Paulo, 13/08/2008).*
12. *Além das próprias corporações policiais, as entidades mais organizadas e ativas são as que representam os delegados de Polícia (Sindelpol-RJ e Adepol-RJ), os oficiais PM (AME-RJ), magistrados (Amaerj), promotores e procuradores (Amperj) e guardas penitenciários (Sindicato dos Servidores do Sistema Penal do Estado do Rio de Janeiro).*
13. *Texto de apresentação do projeto no site da Polícia Civil (<http://www.policiacivil.rj.gov.br/>), consultado em março de 2009. O sistema é baseado em três indicadores: inquérito relatado com êxito; inquérito relatado com êxito relativo ao crime de homicídio doloso; e procedimentos da Lei 9.099/99 ("delação premiada") encaminhados à Justiça no prazo legal.*
14. *Dados comparativos completos estão disponíveis apenas para o ano de 2007 no Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública de 2009.*
15. *Durante o projeto das Câmaras Setoriais em 2008, policiais militares de São Paulo e do Paraná visitaram o Rio e analisaram procedimentos e informações sobre o funcionamento da PM-RJ. Também tive a oportunidade de discutir a situação da PM-RJ com policiais que tiveram funções de comando na PM de SP. Foi este o material que tomei por base nas críticas feitas acima.*
16. *Em 2009 entrou em operação um sistema piloto de acompanhamento de metas na SSP-RJ.*
17. *A PC do Rio, a exemplo de outras polícias no Brasil, tem expandido suas atividades, para além de sua missão precípua de polícia judiciária, com a criação de unidades especiais, como a Coordenadoria de Recursos Especiais (Core), cuja missão principal é o apoio operacional, com helicópteros, blindados e armamentos especiais, às ações da polícia em áreas de risco.*
18. *Esta taxa diz respeito apenas aos casos enviados ao DHPP. De maneira geral, os casos consumados são enviados diretamente à Divisão, sendo que os Distritos ficam apenas com os casos de tentativas ou com aqueles em que a morte ocorreu após o fato.*
19. *Entrevista com Hélio Luz a Fernanda Escóssia (Folha de S. Paulo, 03/02/2002).*
20. *Ministério da Justiça, Info Pen Estatística, Dados Consolidados, 2007. Disponível em <<http://portal.mj.gov.br/depen/>>.*

Referências bibliográficas

- BARATTA, A. **Criminologia crítica e crítica do direito penal**: introdução à sociologia do direito penal. Rio de Janeiro: Editora Revan, Instituto Carioca de Criminologia, 2002.
- BATISTA, N. **Fragmentos de um discurso sedicioso**. Discurso de abertura no XV Congresso Internacional da Associação Internacional de Direito Penal. Rio de Janeiro, 1994.
- BAYLEY, D. **Changing the guard**: developing democratic police abroad. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- BICUDO, H. A unificação das polícias no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 14, n. 40, dez. 2000.
- CALDEIRA, C. Políticas anti-sequestros no Rio de Janeiro. In: BRICEÑO-LEÓN, R. **Violencia, sociedad y justicia en América Latina**. Clacso, 2002. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/violencia/caldeira>>.
- CARNEIRO, L. P. **Direitos civis e cultura política**: um estudo comparativo sobre a consolidação democrática na América Latina. Tese (Doutorado). Rio de Janeiro, IUPERJ, 1998.
- CICAD – Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. **Primer estudio comparativo sobre consumo de drogas y factores asociados en población de 15 a 64 años**. Lima: Cicad, 2008.
- COSTA, A. T. M. **Entre a lei e a ordem**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.
- CPDOC-FGV/ISER. **Lei, justiça e cidadania**: direitos, vitimização e cultura política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: CPDOC-FGV/Iser, 1997.
- FERNANDES, R. C.; CARNEIRO, L. P. **Criminalidade, drogas e perdas econômicas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Núcleo de Pesquisas do Iser, 1995.
- GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, **Melhoria da Gestão do Sistema de Segurança Pública, apresentação final realizada na Câmara da Polícia Militar, março de 2008**.
- GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, **Melhoria da Gestão do Sistema de Segurança Pública, apresentação final realizada na Câmara da Polícia Civil, março de 2008**.
- INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Pesquisa de Condições de Vida e Vitimização**, 2007. Disponível em <http://www.isp.rj.gov.br/>.
- KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little Brown Ed., 1984.
- LEITE, M. P. Entre o individualismo e a solidariedade: dilemas da política e da cidadania no Rio de Janeiro. **Rev. Bras. Ci. Soc.**, v. 15, n. 44, 2000.
- LIJPHART, A. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- MIRANDA, D. **Os determinantes de inovações institucionais do sistema educacional policial**: um estudo de caso da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais. São Paulo: Departamento de Ciência Política/Universidade de São Paulo, 2008. Mimeografado.
- MISSE, M. Mercados ilegais, redes de proteção e organização local do crime no Rio de Janeiro. **Estudos Avançados**, v. 21, n.61 set./dez. 2007.
- MISSE, M.; VARGAS, J. O fluxo do processo de incriminação no Rio de Janeiro na década de 50 e no período 1997-2001: comparação e análise. In: XIII CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA. **Anais...** Recife, Pernambuco, 2007.
- OLIVEIRA, A. As peças e os mecanismos do crime organizado em sua atividade tráfico de drogas. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 50, n. 4, p. 699-720, 2007.
- RICHARDSON, D. A.; KOSA, R. **An examination of homicide clearance rates**: foundation for the develop-

ment of a homicide clearance model. Washington, DC: Police Executive Research Forum, 2001. Disponível em: <http://www.policeforum.org/upload/>. Acesso em: março de 2009.

SCHMITTER, P. C. Corporativism is dead! Long live corporativism! **Government and Opposition**, v. 24, n. 1, p. 54-73, 1982.

SENTOSÉ, J. T. **Brizolismo**: estetização da política e carisma. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

SOARES, L. E. Rio de Janeiro, 1993: a tríplice ferida simbólica e a desordem como espetáculo. In: SOARES, L. E. et al. **Violência e política no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1996.

SOARES, L. E.; SENTOSÉ, J. T. **Estado e segurança pública no Rio de Janeiro**: dilemas de um aprendizado difícil. Projeto Mare-Capes – Reforma do Estado e Proteção Social – Subprojeto Segurança Pública, 2000. Disponível em <http://www.ucamcesec.com.br/arquivos/publicacoes/>.

_____. O que aconteceu com o Rio de Janeiro em 1993 e 1994, segundo os dados sobre criminalidade?. In: SOARES, L. E. et al. **Violência e política no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1996.

UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime; CI-CAD – Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. **Primer estudio comparativo sobre uso de drogas en población escolar secundaria**. Lima: Cicad, 2006.

ZALUAR, A. **Integração perversa**: pobreza e tráfico de drogas. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2004.

_____. Violence related to illegal drugs, easy money and justice in Brazil, 1980-1995. In: GEFFRAY, C.; FABRE, G.; SCHIRAY, M. (Orgs.). **Globalization, drugs and criminalization**: final research report on Brazil, China, India and Mexico. França: Unesco/Most, 2002.

ZAVERUCHA, J. Poder militar: entre o autoritarismo e a democracia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 76-83, 2001.

Mudança de Guarda: as agendas da segurança pública no Rio de Janeiro

Leandro Piquet Carneiro

Resumen

Cambio de guardia: los programas de seguridad pública en Río de Janeiro

El artículo discute el proceso de formación e implementación de diferentes programas de políticas públicas en el área de la seguridad pública. El caso en análisis es Río de Janeiro en el período de 1982-2006. El argumento teórico es que algunas corrientes de opinión (ya sean cualificadas o del público) son fundamentales para el éxito de los programas. Según Kingdon (1984), los líderes que disputan el control de una determinada área invierten recursos para garantizar un encuadramiento favorable al problema público, con la visión anticipada de que las soluciones presentadas podrán ser apoyadas como más factibles y eficaces para resolver aquel problema específico. Esto significa decir que el diagnóstico del problema depende, casi siempre, de la solución disponible. Los programas son, por lo tanto, corrientes que fluyen en una determinada dirección y ventanas de oportunidad que se abren para sus agentes promotores, siempre que el encuadramiento del problema y el apoyo político fluyan en esa misma dirección. El artículo analiza cómo esa hipótesis puede ser útil para el análisis de las disputas en torno a los programas de seguridad pública en Río de Janeiro.

Palabras clave: Políticas de seguridad pública. Programas públicos. Gobierno y políticas públicas.

Abstract

Changing of the Guard: public security agendas in Rio de Janeiro

This paper discusses the setting and implementation of different public security policy agendas in Rio de Janeiro from 1982 to 2006. The theoretical argument is that currents of opinion - either expert or public opinion - are essential for such agendas to be successful. According to Kingdon (1984), leaderships fighting for control over a particular area invest resources to ensure that the problem of public security is favorably framed. These leaders anticipate that support for solutions to this problem is greater when these solutions are perceived as the most feasible and effective. In other words, diagnosing a problem is, most of the time, dependent on the solution that is available. Agendas are, therefore, like currents flowing towards a particular direction. Windows of opportunity open up for agenda setters whenever the problem is also framed along that particular direction and political support moves into the same direction. This paper discusses the usefulness of this hypothesis for an analysis of disputes over public security agendas in Rio de Janeiro.

Keywords: Public security policies. Public agendas. Government and public policies.

Data de recebimento: 11/05/2010

Data de aprovação: 29/06/2010

Segurança pública como cultura do controle

Dequex Araujo Silva Junior

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

dequex@yahoo.com.br

Resumo

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

Palavras-Chave

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

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

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

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

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

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

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

A ordem social contemporânea nos países centrais

*A passagem da sociedade inclusiva à sociedade excludente*³

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A cultura do controle como estratégia de segurança pública no Brasil

A política nacional de segurança pública

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusão

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

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

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

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

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

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

Referências bibliográficas

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

Segurança pública como cultura do controle

Dequex Araujo Silva Junior

Resumen

Seguridad pública como cultura del control

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

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

Abstract

Public security as a culture of control

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

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

Data de recebimento: 11/05/2010

Data de aprovação: 19/07/2010

As parcerias público-privadas no sistema prisional como um reflexo do processo de constitucionalização simbólica

Daniela Portugal

Daniela Portugal é mestranda em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia, advogada criminalista, professora de cursos preparatórios para concurso e de cursos de graduação em Direito e pesquisadora da Fundação Baiana de Amparo à Pesquisa.

✉ danielacarvalhoportugal@gmail.com

Resumo

O presente estudo trata da inconstitucionalidade das parcerias público-privadas no sistema prisional brasileiro, observando os motivos não declarados pelo poder público e pelo particular na defesa desta fantasiosa cooperação, como se fosse motivada por um fim único de efetivação de direitos fundamentais, e não por interesses diversos e inconciliáveis. Assim, será abordada a questão da exploração do trabalho carcerário pelo particular como um evidente afastamento dos fundamentos de um Estado que se propõe Democrático de Direito, máxime da dignidade da pessoa humana, uma vez que se trata de uma nova e disfarçada forma de trabalho escravo, desenvolvida mediante a abjeta institucionalização da dominação do homem pelo homem.

Palavras-Chave

Privatização. Prisão. Inconstitucionalidade.

O presente estudo tem por escopo a promoção de um debate interdisciplinar acerca das parcerias público-privadas (PPPs) no âmbito do sistema prisional, com base no fundamento do Estado Democrático de Direito consagrado no art. 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988.

Segundo o referido dispositivo, o Estado brasileiro encontra, na dignidade da pessoa humana, mais do que um direito fundamental do indivíduo: a sua própria base de legitimidade, isto é, uma de suas razões existenciais, servindo de alicerce, portanto, para toda a construção do ordenamento pátrio.

Nesse sentido, merece destaque a inquietude que motiva o debate proposto, dada a velocidade com a qual vem o sistema prisional pátrio se ajustando aos moldes punitivos norte-americanos, em que a nefasta política de instigação do medo, associada à expansão das grandes redes de segurança privada, já avança, a passos largos, para as penitenciárias brasileiras, conforme será tratado adiante.

Assim, será confrontado o modelo de privatização em comento com o discurso de constitucionalização simbólica que marca o contexto contemporâneo, como forma de evidenciar a íntima relação que guarda a nova proposta para o sistema prisional com o crescente processo de esvaziamento do conteúdo dos direi-

tos fundamentais dispostos na Constituição Federal de 1988.

Destaca-se, portanto, que o modelo de pesquisa adotado propõe superar o corrente e grave equívoco do jurista moderno, que insiste em combater questões políticas com argumentos estritamente jurídicos, analisando a questão da privatização das prisões sem perder de vista a função que o Direito exerce na sociedade, perseguindo, então, alternativas úteis – e não meramente *utilitaristas* – à atual crise do sistema penitenciário.

Dessa forma, busca-se uma aproximação entre o Direito Penal e a realidade social, entre o dogma da *dignidade* e a *pessoa* humana, ponderando as diferentes perspectivas de análise que tocam o tema proposto, sem, entretanto, deixar de considerar as peculiaridades atinentes ao “específico campo normativo a que pertence o mundo jurídico” (SCHMIDT, 2007, p. 167).

A privatização das prisões

Considerações iniciais

A origem do ente soberano guarda íntima relação com o interesse coletivo de proteção. Assim, recordando a lição trazida por Beccaria (2009, p. 9-10), cada indivíduo cede uma parcela de sua liberdade ao Estado, para que este

depositário, em troca, sistematize-lhe a proteção dos interesses.

Nesse sentido, impunha-se não só a tutela do indivíduo em face do próprio indivíduo, como também entre este e o depositário soberano, que passava a assumir, dada a tendência do homem para o despotismo, a missão de afastar a natural tendência à usurpação arbitrária da liberdade de cada particular (BECCARIA, 2009, p. 10).

Seguindo esta linha evolutiva, Beccaria (2009, p. 10) passa a sustentar a substituição da noção de pena enquanto vingança, para lhe imprimir o limite da proporcionalidade, isto é, de justa medida, uma vez que, neste histórico processo de cessão de liberdade humana para a formação do Estado soberano, “cada um só consente em pôr no depósito comum a menor porção possível dela”.

Todo exercício do poder que se afastar dessa base é abuso e não justa; é um poder de fato e não de direito; é uma usurpação e não mais um poder legítimo. **As penas que ultrapassam a necessidade de conservar o depósito da salvação pública são injustas por sua natureza;** e tanto mais justas serão quanto mais sagrada e inviolável for a segurança e maior a liberdade que o soberano conservar aos súditos (BECCARIA, 2009, p. 10, grifo nosso).

Seguindo esta concepção, conforme leciona Wilson Alves de Souza (2008, p. 2-3), hoje o exercício do poder, já que exercido pelo homem em face do próprio homem, “exige justificativa por parte de quem o detém, até porque, na sociedade humana, nem todos aqueles que se encontram na condição de governados são desprovidos da capacidade de governar”.

Nesse passo, consoante destaca Hireche, a justificativa atribuída à imposição da pena privativa de liberdade, máxima expressão do poder estatal, corresponde, “em última análise, à justificativa do próprio Direito Penal”. O autor ainda complementa, afirmando que a pena acaba por demonstrar “a própria natureza do Estado” (HIRECHE, 2004, p. 2-3).

Assim, em um Estado que se propõe Democrático de Direito, não há espaço para os abusos inerentes à vingança privada, transferindo-se a exclusividade do direito de punir ao ente soberano, impondo-lhe, ainda, como fundamento justificador de tal mister, os limites decorrentes da ordem jurídica vigente, conforme mostra Magalhães Noronha (1979, p. 15):

Direito penal subjetivo é o jus puniendi, que se manifesta pelo poder de império do Estado. É este seu titular, o que se justifica por sua razão teleológica, que é a consecução do bem comum, em que pese às arremetidas do anarquismo puro, do anarquismo cristão de Tolstói e do anarquismo conciliador de Solovief e Kropotkin, quiméricos e insuficientes. Compete ao Estado o direito de punir, porém não é este ilimitado ou arbitrário. A limitação está na lei.

No que se refere a essa definição, apenas importa ajustá-la à concepção de Direito segundo a qual este não se confunde com a lei. Assim, o rol de limitações ao exercício do poder de punir ultrapassa a mera esfera legal, reconhecendo-se a eficácia normativa dos preceitos fundamentais consagrados pela Magna Carta, cuja aplicação não se confunde, como muitos sustentam, com uma noção meramente subsidiária para hipóteses de lacuna do tex-

to infraconstitucional, alcançando, portanto, toda e qualquer solução normativa.

Com isso, consagrando-se a indelével vinculação entre o direito de punir e o Estado Democrático, limitada, então, à ordem jurídica vigente, tem-se, segundo advoga Bitencourt, que o Direito Penal serve à tutela de bens jurídicos não individuais, mas sim coletivos,¹ mesmo nos casos em que se possa identificar a vítima imediatamente agredida pela conduta delitiva:

O Direito Penal regula as relações dos indivíduos em sociedade e as relações destes com a mesma sociedade. Os bens protegidos pelo Direito Penal não interessam ao indivíduo, exclusivamente, mas à coletividade como um todo. A relação existente entre o autor de um crime e a vítima é de natureza secundária, uma vez que esta não tem o direito de punir. Mesmo quando dispõe da *persecutio criminis* não detém o *ius puniendi*, mas tão somente o *ius accusationis*, cujo exercício exaure-se com a sentença penal condenatória. Consequentemente, o Estado, mesmo nas chamadas ações de exclusiva iniciativa privada, é o titular do *ius puniendi*, que tem, evidentemente, caráter público (BITENCOURT, 2006, p. 4).

Assim, complementa o autor, o Direito Penal subjetivo corresponde à mais evidente manifestação do “*poder de império*” do Estado soberano, motivo pelo qual não lhe é dado se afastar da ordem jurídica que o justifica (BITENCOURT, 2006, p. 7).

Quanto ao tema proposto, soma-se, ao fundamento da legitimação estatal mencionada anteriormente, a forma como o poder público disciplina a prestação dos serviços essenciais

aos seus administrados. Isto porque, seguindo a lição de Marçal Justen Filho (2006, p. 492), o elenco dos serviços públicos, bem como a forma como estes serão postos à disposição da coletividade, acaba por refletir, também, a concepção política adotada pelo Estado.

A ideologia capitalista, política de lei e ordem e a privatização das prisões

A proposta de privatização das prisões é mais um instrumento de mudança paradigmática do que uma alternativa voltada para a melhoria da administração carcerária. Nesse sentido, Nils Christie (1993, p. 154) expõe, com muita clareza, a função não declarada a que serve a fomentação do temor social e o modelo de endurecimento penal:

En el área legal, el sistema de la ley y el orden se está adaptando silenciosa pero eficientemente a la modernidad; se está adaptando para convertirse en un fruto de la industrialización. Los valores centrales son ahora la definición de los objetivos, el control de la producción, la reducción de costos, la racionalidad y la división del trabajo; todo coordinado por un nivel de poder más alto.

Além disso, é necessário esclarecer que esta adaptação silenciosa à ordem econômica não se restringe apenas ao Direito Penal, perpetuando-se, como se verá, por meio do encarceramento, cuja adaptação aos moldes capitalistas resta cada vez mais evidente.

De acordo com Bauman, a sociedade moderna enfrenta uma crise axiológica fruto de uma confusão de valores materiais e imateriais, em que não se sabe mais qual deve predominar em eventual confronto. Questiona-se, então,

se, nos dias atuais, “é necessário consumir para viver ou se o homem vive para poder consumir. Isto é, se ainda somos capazes e sentimos a necessidade de distinguir aquele que vive daquele que consome” (BAUMAN, 1999, p. 88-89).

Esta crise valorativa acaba por dividir, na concepção de Bauman, a sociedade entre investidores (esta dotada de influência *global*) e fornecedores de mão de obra (cuja dimensão é estritamente *local*), sendo que esta assimetria nas dimensões de atuação de cada um repercute, diretamente, na dominação dos primeiros sobre os segundos (BAUMAN, 1999, p. 113).

Não se trata de introduzir qualquer discurso de cunho maniqueísta, mas sim de avançar para uma observação fática e realista da forma como a dinâmica econômica de segregação espacial da diferença reverbera nas demais instâncias de dominação social, máxime nos Direitos Penal e Penitenciário:

O confinamento espacial, o encarceramento sob variados graus de severidade e rigor, tem sido em todas as épocas o método primordial de lidar com os setores inassimiláveis e problemáticos da população, difíceis de controlar. Os escravos eram confinados às senzalas. Também eram isolados os leprosos, os loucos e os de etnia ou religião diversas das predominantes. Quando tinham permissão de andar fora das áreas a eles destinadas, eram obrigados a levar sinais do seu isolamento para que todos soubessem que pertenciam a outro espaço. **A separação espacial que produz um confinamento forçado tem sido ao longo dos séculos uma forma quase visceral e instintiva de reagir a toda diferença e particularmente à diferença que não podia**

ser acomodada nem se desejava acomodar na rede habitual das relações sociais (BAUMAN, 1999, p. 114, grifo nosso).

Percebe-se, portanto, que, muito embora a ideia de segregação esteja consubstanciada na noção de alternativa a um dado segmento social reputado *indesejado* pela força política predominante, esta repulsa sempre limitou-se ao convívio comum, já que nunca deixou de agregar ao modelo de confinamento um caráter utilitarista, o qual, não raro, acaba por se transformar na própria base estrutural da sociedade excludente. Assim aconteceu com os escravos, com os judeus nos campos de concentração nazistas e, hoje, tem-se continuidade com os condenados à pena privativa de liberdade.²

A ideia de cárcere enquanto algo indesejável, amplamente difundida pelos meios de comunicação públicos e privados, esconde, em verdade, toda uma indústria de consumo que movimentava o mercado capitalista da sociedade moderna. Para Bauman (1999, p. 118, grifo nosso):

Desde o início foi e continua até hoje altamente discutível se as casas de correção, em qualquer de suas formas, preencheram alguma vez seu propósito declarado de “reabilitação” ou “reforma moral” dos internos, de “trazê-los novamente ao convívio social”. A opinião corrente entre os pesquisadores é que, ao contrário das melhores intenções, as condições endêmicas inerentes às casas de confinamento supervigiadas trabalham *contra* a “reabilitação”. **Os preceitos sinceros da ética do trabalho não se enquadram no regime coercitivo das prisões, seja qual for o nome que lhes dêem.**

Com isso, na atual segregação social entre consumidores e não consumidores, o confinamento surge como uma “*alternativa ao emprego*”, atribuindo utilidade econômica à parcela social tradicionalmente posta à margem da sistemática capitalista, transformando o apenado em força de produção barata, estigmatizada e controlada, em que, a pretexto de se ressocializar, rompe-se com os hábitos do trabalho regular, flexibilizando direitos e garantias historicamente consagrados (BAUMAN, 1999, p. 119-120).

Seguindo a concepção de Massimo Pavarni, o modelo capitalista altera, inclusive, a tradicional identificação entre cumprimento de pena e perda de liberdade. Isto porque, com a nova ordem econômica, tal direito fundamental adquire uma espécie de equivalência em pecúnia:

[...] antes de la aparición del sistema de producción capitalista no existía la cárcel como lugar de ejecución de la pena propiamente dicha que consistía, como se ha señalado, en algo distinto a la pérdida de libertad. Sólo con la aparición del nuevo sistema de producción *la libertad adquirió un valor económico*: en efecto, sólo cuando *todas las formas de la riqueza social* fueron reconocidas al común denominador de *trabajo humano medido en el tiempo*, o sea de *trabajo asalarando*, fue concebible una pena que privase al culpable de un *quantum de libertad*, es decir, de un *quantum de trabajo asalarado*. Y desde este preciso momento la *pena privativa de la libertad*, o sea la cárcel, se convierte en la sanción penal más difundida, la pena por excelencia en la *sociedad productora de mercancías* (PAVARNI, 2002, p. 36-37).

Bauman, portanto, atribui esta crise da sociedade moderna a um gradativo e contínuo processo de desintegração do Estado enquanto seu centro gravitacional. Nesse contexto, “os medos relacionados com a precariedade da ordem deixaram de se concentrar no estado”, uma vez que “a responsabilidade pela situação humana foi privatizada e os instrumentos e métodos de responsabilidade foram desregulamentados” (BAUMAN, 1998, p. 53-54).

Idêntica preocupação é manifestada por Nils Christie (1993, p. 21), que evidencia a forma encontrada pela teoria do delito para resolver os problemas da distribuição desigual de riquezas e do acesso ao trabalho remunerado. A solução consiste em associar a necessidade de produção de riquezas ao controle exercido em face dos transgressores da ordem social.

Transpondo o referido ensinamento para a realidade brasileira, é de se admoestar que, nos sistemas prisionais geridos mediante parcerias público-privadas, aproveita-se a vulnerabilidade da massa carcerária para que esta seja utilizada como mão de obra barata pelas empresas privadas que se agregam à estrutura penitenciária, com a suposta função de concretização do direito fundamental ao trabalho.³

De fato, a incorporação de estruturas empresariais privadas nas dependências do complexo penitenciário, para utilização da mão de obra carcerária, é realidade já vista desde o sistema estatal de execução da pena privativa de liberdade, como uma alternativa para que fossem dadas oportunidades de trabalho ao apenado, possibilitando, com isso, maior facilidade de inclusão social quando do término da reclusão.

A diferença, com o novo modelo de parceria público-privado, é que a seleção das empresas privadas, bem como a fiscalização diária do cumprimento de seus deveres de respeito à dignidade dos apenados, passa a ser tarefa não do Estado, mas sim da pessoa jurídica de direito privado. O problema é que tanto esta quanto o ente moral que venha a se utilizar da mão de obra carcerária têm como objetivo de suas atividades o lucro, fator que esbarra, axiologicamente, com a utilização da mão de obra carcerária.

Além disso, com que justificativa se pode negar, agora que tanto o ente “empregador” quanto o agente fiscalizador do trabalho realizado no âmbito do sistema prisional são pessoas jurídicas de direito privado com fins lucrativos – e isso não se esconde –, a incidência das normas constantes na CLT às relações travadas entre a mão de obra carcerária e seus empregadores, sem que isso represente ofensa frontal ao princípio constitucional da isonomia?

No modelo de parceria público-privada, associa-se o direito ao trabalho remunerado e o falacioso discurso político acerca da necessidade de distribuição de riquezas a uma nova forma de dominação empresarial, que supera a submissão já presente na maioria das relações *empregado-empregador*, incrementando mais um fator de servilismo: a execução da pena privativa de liberdade.

Neste tocante, Nils Christie (1993, p. 21) afirma que, em comparação às demais indústrias, a do delito encontra-se em posição privilegiada, pois não enfrenta o problema da escassez de matéria-prima, uma vez que a oferta de delitos – e, conseqüentemente, de delinquentes – é infinita.

A concepção de Christie afina-se, portanto, à criminologia crítica, segundo a qual o crime não corresponde a uma realidade objetiva, ontológica, mas sim a uma criação humana, decorrente de vontade política. Por esta razão, a questão da superlotação carcerária é, sobretudo, fruto de um acúmulo inventivo na tipificação de condutas desviantes, ou seja, comportamentos antes lícitos passam a ser criminalizados.

Este “inchaço” do Direito Penal⁴ está relacionado com a atual política de lei e ordem, figurando proposta extremamente útil para aqueles que veem a superlotação prisional não como um problema, mas sim como fértil terreno para a expansão industrial:

[...] cárcel quiere decir dinero. Mucho dinero. En los edificios, en el equipamiento y en la administración. Esto es así, se trate de una cárcel privada o estatal. En los sistemas occidentales siempre intervienen empresas privadas, de una manera u otra (CHRISTIE, 1993, p. 106).

Por fim, o referido autor calcula, ainda, os efeitos futuros para este usual processo de utilização da mão de obra carcerária, evidenciando que, com a importância que passam a assumir para a economia, os presos, também, adquirem mais poder para o enfrentamento das ordens repressoras, o que poderá implicar, inclusive, o enfraquecimento do ente soberano (CHRISTIE, 1993, p. 106).

As parcerias público-privadas no sistema prisional como um reflexo do processo de constitucionalização simbólica

No atual contexto, é muito comum certa imprecisão conceitual no momento de desig-

nar o que vem a ser o exato momento histórico vivenciado pela humanidade. Vive-se uma era de enfraquecimento da própria noção civilizada de *homem*, de parâmetros seguros relativos ao significado de *desenvolvimento* (OLIVEIRA, 2009).

É muito comum ver o desenvolvimento da sociedade contemporânea associado ao aprimoramento tecnológico dos bens por esta criados, mas não pelo desenvolvimento desta em si. Por esta razão, o presente estudo propõe uma breve reflexão acerca do sentido da civilização humana, tomando como ponto referencial o próprio homem.

Para Franklin Leopoldo e Silva (2009), “para que a impossibilidade de dominar o movimento e a mudança de tudo não nos angustie, empenhamo-nos em tentativas de traduzir a contínua transformação inerente ao processo de existir em uma vida realizada”.

É assim que funciona a classificação dos mais diversos períodos históricos vividos pela humanidade durante seu constante progresso. A designação de marcos e a definição de paradigmas, como se a evolução ocorresse em saltos estanques, passível de uma categorização externa, acabam por criar uma falsa ideia de desenvolvimento e, ainda, de evolução.

Questiona-se, então, se o chamado paradigma da pós-modernidade representa, de fato, um novo modelo social ou se representa, em verdade, um resgate das velhas promessas e propostas do paradigma da modernidade. Dito de outra forma, o que se indaga é se já se pode falar da superação da era moderna ou se o que se vê com

a indicação desta nova fase é uma categorização falsa de uma superação inexistente.

A mencionada reflexão é pertinente ao estudo proposto porque se pretende compreender de que forma os preceitos fundamentais consagrados na promissora Constituição de 1988 acabaram por, pouco a pouco, perder o sentido, transformando-se em vazia leitura sem maior impacto social.

Sobre o processo evolutivo do Direito, ensina Ferrajoli (2003, p. 15) que o Direito pré-moderno, de formação não legislativa, mas jurisprudencial e doutrinária, era caracterizado por não possuir um sistema unitário de fontes positivas, ocasião em que a validade dependia não da forma de positividade, mas sim da intrínseca racionalidade ou justiça de seus conteúdos.

No constitucionalismo antigo, a noção de Constituição é extremamente restrita, uma vez que era concebida como um texto não escrito, que visava tão só a organização política de velhos Estados e a limitar alguns órgãos do poder estatal (Executivo e Judiciário) com o reconhecimento de certos direitos fundamentais, cuja garantia se cingia no esperado respeito espontâneo do governante, uma vez que inexistia sanção contra o príncipe que desrespeitasse os direitos de seus súditos (CUNHA Jr., 2008, p. 26).

Posteriormente, o chamado Estado Legislativo de Direito fundou o sistema jurídico no princípio da legalidade como garantia de certeza e liberdade em face da arbitrariedade estatal, tornado o princípio da legalidade um critério exclusivo de identificação do direito válido, com independência de valoração do justo, res-

ponsável por fundamentar todo o sistema jurídico de garantias (FERRAJOLI, 2003, p. 16).

Ao tratar da dogmática positivista, Heron Santana Gordilho evidencia a existência de um distanciamento do direito para com os juízos de valor, voltando-se unicamente para o estudo da norma, sem atentar para questões econômicas, políticas, sociais, entre tantas outras que influenciam o processo interpretativo:

Assim, assistimos a uma separação cada vez maior entre teoria e práxis, uma vez que a ciência jurídica é concebida como um sistema fechado e autônomo e voltada para uma atividade retórica acrítica, avaliativa e descritiva, que se desenvolve a partir de uma dinâmica interna (GORDILHO, 2008, p. 51).

Nesse sentido, o autor salienta que o Direito passou a ser tido como forma, e não como substância, em um nítido processo de absolutização da norma em detrimento de sua inserção valorativa em um contexto valorativo maior.

Em seguida, a própria legalidade passou a ser subordinada (garantida de forma legítima) por Constituições rígidas, hierarquicamente superiores às leis, como normas de reconhecimento de validade (FERRAJOLI, 2003, p. 18). Assim, não bastaria apenas a verificação da forma, necessitando-se, ainda, da coerência com os conteúdos dos respectivos princípios constitucionais (FERRAJOLI, 2003, p. 18).

O constitucionalismo chega vitorioso ao início do milênio, consagrado pelas revoluções liberais e após haver disputado com inúmeras outras propostas alternativas de construção de uma sociedade justa e de um Estado democrático. A razão de seu sucesso está

em ter conseguido oferecer ou, ao menos, incluir no imaginário das pessoas: (i) *legitimidade* – soberania popular na formação da vontade nacional, por meio do poder constituinte; (ii) *limitação do poder* – repartição de competências, processos adequados de tomada de decisão, respeito aos direitos individuais, inclusive das minorias; (iii) *valores* – incorporação à Constituição material das conquistas sociais, políticas e éticas acumuladas no patrimônio da humanidade (BARROSO, 2005, p. 11).

Este processo introduziu uma nova dimensão de democracia, representando um importante limite, uma vez que todos os direitos constitucionalmente estabelecidos impõem proibições e obrigações aos poderes da maioria, que de outra forma seriam absolutos (FERRAJOLI, 2003, p. 19).

A nova dimensão do limite democrático, por sua vez, está intimamente ligada à própria noção de unidade do ordenamento jurídico pátrio, já que “no que toca à unidade, verifica-se que este factor modifica o que resulta já da ordenação, por não permitir uma dispersão numa multitude de singularidades desconexas, antes devendo deixá-las reconduzir-se a uns quantos princípios fundamentais” (CANARIS, 2002, p. 12-13).

Sobre a unidade do ordenamento jurídico, ensina Dirley Cunha Jr. (2008, p. 34):

Um ordenamento jurídico só pode ser concebido como um conjunto de normas. Vale dizer, é condição de existência de uma ordem jurídica a concorrência de normas. Não obstante a pluralidade de normas jurídicas que

abrange, o ordenamento constitui uma *unidade*, quer porque suas normas nascem de mesma fonte (ordenamento simples), quer porque suas normas, ainda que nascidas de fontes distintas, têm o mesmo fundamento de validade (ordenamento complexo).

Desse modo, impõe-se um dever de convergência semântica de cada norma jurídica pátria, no caso do ordenamento pátrio, com o limite maior da democracia. Isto porque, como se sabe, mesmo a própria norma constitucional, quando considerada apenas de modo abstrato, por sua própria estrutura e função, “sempre aparece mais indefinida e fragmentária que as demais normas dos sistemas jurídicos dogmáticos modernos” (ADEODATO, 2002, p. 226).

O ideal democrático funciona, então, como um pressuposto valorativo, cuja observância se impõe não só quando da atividade hermenêutica de extração do conteúdo normativo, mas também na ocasião de efetiva realização do dispositivo enquanto mandado de otimização. Nesse sentido aponta Ricardo Maurício Freire Soares (2009, p. 145):

O Estado constitucional moderno corresponde a mais do que o Estado de Direito, visto que o elemento democrático serve não só para limitar o Estado, mas também legitimar o exercício do poder político. Logo, é o princípio da soberania popular, segundo o qual todo o poder vem do povo, que, concretizado segundo procedimentos juridicamente regulados, permite harmonizar os pilares do Estado de Direito e do Estado democrático, potencializando a compreensão da fórmula moderna do Estado de direito democrático.

A partir do mencionado ideal, entende-se, portanto, que não há exercício legítimo de poder quando afastado do princípio da soberania popular. Em outras palavras, não existe Estado democrático se o direito posto tem em vista não a realização dos interesses do povo, mas sim a institucionalização de interesses das classes dominantes.

Sobre a origem do Direito, adverte Luiz Roberto Barroso (2005, p. 15):

O Direito surge, em todas as sociedades organizadas, como a institucionalização dos interesses dominantes, o acessório normativo da hegemonia de classe. Em nome da racionalidade, da ordem, da justiça, encobre-se a dominação, disfarçada por uma linguagem que a faz parecer natural e neutra. A teoria crítica preconiza, ainda, a atuação concreta, a militância do operador jurídico, à vista da concepção de que o papel do conhecimento não é somente a interpretação do mundo, mas também a sua transformação.

O autor, como se vê, descortina o fundamento não declarado da origem do direito posto, ressaltando que sua essência está ligada não à proteção da sociedade, como tradicionalmente se entende, mas sim à criação de mecanismos para o controle desta.

Alexy (2003, p. 37-38) trata das formas de relação entre direitos humanos e democracia: ingênua, idealista e realista. Para a primeira, não existem conflitos entre direitos fundamentais e democracia; a idealista, por sua vez, reconhece o conflito proveniente da limitação e escassez e a realista, por fim, entende que a proteção dos direitos fundamentais é uma motivação política.

Assim, segundo a perspectiva realista, a relação entre direitos humanos e democracia seria caracterizada por duas constatações opostas: os direitos fundamentais seriam, a um só tempo, democráticos (a exemplo da garantia da liberdade) e antidemocráticos (já que a decisão sobre a proteção de tais direitos não seria confiada à maioria parlamentar) (ALEXY, 2003, p. 37-38).

Significa, portanto, que só se pode pensar em real proteção dos direitos fundamentais dispostos na Magna Carta quando, para além da mera inclusão no texto legal, houver, também, motivação política neste sentido, aproximando a previsão abstrata das situações concretas que, de certo modo, escapam ao controle do povo.

Marcelo Neves, analisando este descompasso entre a disposição textual dos direitos fundamentais na Lei Maior e a real motivação política que ora se apresenta para realizá-los, atenta para o processo de constitucionalização simbólica, propondo uma abordagem acerca do “significado social e político dos textos constitucionais, exatamente na relação inversa da sua concretização jurídico-normativa” (NEVES, 1994, p. 9).

O referencial teórico utilizado pelo autor supera a “discussão tradicional sobre ineficácia das normas constitucionais” para chegar ao estudo dos efeitos sociais causados pela norma constitucional ineficaz, evidenciando a “função simbólica de textos constitucionais carentes de concretização normativo- jurídica” (NEVES, 1994, p. 9).

Marcelo Neves parte da classificação proposta por Loewenstein acerca dos três tipos

básicos de constituição, a saber: “normativas”, “nominalistas” e “semânticas”:

As Constituições “normativas” seriam aquelas que direcionam realmente o processo de poder, de tal maneira que as relações políticas e os agentes de poder ficam sujeitos às suas determinações de conteúdo e ao seu controle procedimental. As Constituições “nominalistas”, embora contendo disposições de limitação e controle da dominação política, não teriam ressonância no processo real de poder, inexistindo suficiente concretização constitucional. Já as Constituições “semânticas” seriam simples reflexos da realidade do processo político, servindo, ao contrário das “normativas”, como mero instrumento dos “donos do poder”, não para sua limitação ou controle (LOEWENSTEIN, 1975, p. 151-57, *apud* NEVES, 1994, p. 95).

O grande problema, segundo Neves (1994, p. 97), residiria no âmbito das constituições nominalistas, em que há um “bloqueio generalizado do seu processo concretizador de tal maneira que o texto constitucional perde em relevância normativo-jurídica diante das relações de poder. Faltam os pressupostos sociais para a realização do seu conteúdo normativo”.

No que tange às constituições nominalistas, o autor não partilha das ideias de Loewenstein (*apud* NEVES, 1994, p. 97), para quem tal espécie representaria a “esperança de realização futura da Constituição, fundada na boa vontade dos detentores e destinatários do poder”.

A experiência parece ter ensinado algo bem diverso. O objetivo das “Constituições nominalistas” não é “tornar-se normativa no futuro próximo ou distante”. Ao contrário: há

muitos elementos favoráveis à afirmativa de que os “donos do poder” e grupos privilegiados não têm interesse numa mudança fundamental das relações sociais, pressuposto para a concretização constitucional. Contudo, o discurso do poder invoca, simbolicamente, o documento constitucional “democrático”, o reconhecimento dos direitos fundamentais, a eleição livre e democrática etc., como conquistas do governo ou do Estado (NEVES, 1994, p. 97).

Com isso, os direitos fundamentais supostamente assegurados pela Constituição teriam a mera função de pacificação social, de criação de uma falsa ideia de proteção dos direitos e garantias fundamentais em razão da completa ausência de motivação política na sua transposição para a realidade.

Marcelo Neves aponta, então, para a diferença que existiria entre o texto normativo das constituições nominalistas e o das normativas:

Estes estão efetivamente envolvidos numa linguagem constitucional em que se implicam relevante e reciprocamente os aspectos simbólicos e jurídico-instrumentais, contribuindo ambos complementarmente para a funcionalidade da Constituição. Aqueles estão comprometidos com uma linguagem constitucional hipertroficadamente simbólica, à qual não corresponde concretização normativa generalizada e incluyente (NEVES, 1994, p. 98).

O efeito simbólico do processo de constitucionalização, por sua vez, assumiria duas acepções, uma positiva e outra negativa:

Da exposição sobre a relação entre texto constitucional e realidade constitucional, pode-se

retirar um primeiro elemento caracterizador da constitucionalização simbólica, o seu sentido negativo: o fato de que o texto constitucional não é suficientemente concretizado normativo-juridicamente de forma generalizada (NEVES, 1994, p. 83).

Cumprido esclarecer que o sentido positivo da constitucionalização simbólica não representaria um mero problema de eficácia, uma vez que “não se restringe à desconexão entre disposições constitucionais e comportamento dos agentes públicos e privados”, representando, além disso, “uma ausência generalizada de orientação das expectativas normativas conforme as determinações dos dispositivos da Constituição” (NEVES, 1994, p. 84).

De outro lado, sobre o sentido positivo do termo, ensina Marcelo Neves (1994, p. 86):

Embora sob o ponto de vista jurídico, a constitucionalização simbólica seja caracterizada negativamente pela ausência de concretização normativa do texto constitucional, ela também tem um sentido positivo, na medida em que a atividade constituinte e a linguagem constitucional desempenham um relevante papel político-ideológico.

Esse impacto ideológico relacionado ao processo de constitucionalização simbólica estaria ligado, por sua vez, ao poder real de manipulação exercido pelo discurso falacioso em torno dos direitos fundamentais. Haveria, neste contexto, uma situação de “*constitucionalismo aparente*”, uma “representação ilusória em relação à realidade constitucional, servindo antes para imunizar o sistema político contra outras alternativas” (NEVES, 1994, p. 89).

Talvez seja esta a utilidade que hoje se quer prestar ao princípio da dignidade da pessoa humana, que fundamenta a vedação constitucional à aplicação de penas cruéis: puramente simbólica. O processo de privatização das prisões representa um efeito da constitucionalização simbólica porque, com ele, se cria a falsa impressão de realização do fundamento do Estado democrático de Direito disposto no art. 1º, inciso III, da *Lex Fundamentalis*.

Registre-se aqui que a intenção não é promover um discurso acríptico e generalizante anti-privatização, mas sim observar que, na específica hipótese dos sistemas prisionais, não há como conciliar, no plano prático, os interesses público e privado envolvidos na gestão da pena privativa de liberdade. Também não se quer defender aqui que o sistema público de gestão prisional seja capaz de concretizar os direitos fundamentais do apenado. O que se quer alertar é que a mudança de paradigma, da gestão pública para a gestão em sistemas de parcerias, *não* é a solução idônea para a crise atualmente enfrentada pelo aparelho penitenciário.

O abandono dos sistemas públicos de gestão em prol da adoção de modelos carcerários público-privados é uma alternativa meramente simbólica no tocante à promessa de concretização de direitos fundamentais. Isto porque, a pretexto de assegurar ao apenado a sua dignidade humana, oculta a real intenção de utilização do preso como mão de obra barata. Aproveita-se da desnecessidade de sujeição ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho prevista no já citado art. 28 da Lei de Execução Penal, sem vincular a direção do trabalho carcerário à exigência também prevista na LEP, qual seja, a de

que o labor cumpra função educativa e produtiva, figurando como meio de concretização de um dever social de dignidade humana.

O atual discurso político legitimador do instituto consubstanciado na melhoria da qualidade de vida do apenado e maior oferecimento de oportunidades laborativas, em verdade, esconde o caráter degradante que se quer impor à população carcerária mediante a utilização de mão de obra barata para obtenção de lucro.

Frise-se, portanto, que não se quer defender que o modelo tradicional seja o mais idôneo ao cumprimento das mencionadas funções educativa, produtiva e de concretização de direitos essenciais ao acusado, já que, como se sabe, a pena de prisão falhou na promessa de ressocialização, o que se prova com os altos índices de reincidência carcerária, que “chegam a alarmantes 80%” (SOUZA, 2010). Entretanto, o que hoje se aponta como solução da crise penitenciária, isto é, a extensão do modelo de parcerias público-privadas à gestão prisional, não representa a saída mais acertada.

A estrutura física moderna e bem estruturada que marca as unidades do sistema prisional já submetidas ao novo modelo, notadamente superior, em termos tecnológicos, àquela hoje existente nas penitenciárias que ainda seguem o modelo tradicional, apenas provoca uma equivocada ideia de desenvolvimento.

Nesse sentido, o progresso passa a ser associado unicamente ao avanço tecnológico, ainda que, para isso, implique lastimável retrocesso humano, que é o que se verifica com

a exploração imposta pelo modelo privado de gestão prisional.

Não se pode, porém, deixar que esta falsa ideia de dignificação do apenado associada às parcerias público-privadas no sistema prisional seja suficiente para imunizar o sistema político contra a busca de novas soluções para a falência da pena de prisão no processo não só de ressocialização do apenado, como também de garantia da segurança pública.

Como adverte Gordilho (2008, p. 60), a interpretação jurídica não pode se apresentar como um monólogo do operador do direito, devendo ser criado um espaço de diálogo entre este e os demais atores da vida social, em que não mais caberia ao intérprete se esconder atrás de uma suposta neutralidade e objetividade para o exercício da dominação.

Trata-se de buscar um novo sentido para os preceitos fundamentais consagrados pelo ordenamento jurídico pátrio, superando o significado meramente simbólico atualmente traduzido, tendo em vista que “o reconhecimento de uma outra cultura jurídica só pode ocorrer sob a condição de deslocamento, transformação e ruptura substancial com as formas tradicionais e centralizadoras de se fazer o ‘jurídico’” (WOLKMER, 1997, p. 350).

Enquanto não estão presentes “regras-do-silêncio” democráticas nem ditatoriais, o contexto da constitucionalização simbólica proporciona o surgimento de movimentos e organizações sociais envolvidos criticamente na realização dos valores proclamados solenemente no texto constitucional e, portanto, integrados na luta política pela ampliação

da cidadania. Não se pode excluir a possibilidade, porém, de que a realização dos valores democráticos contidos no documento constitucional pressuponha um momento de ruptura com a ordem de poder estabelecido, com implicações politicamente contrárias à diferenciação e à identidade/autonomia do Direito (NEVES, 1994, p. 162).

Deve-se buscar, portanto, uma efetiva motivação política no sentido de aplicar a realização do princípio da dignidade da pessoa humana também à esfera prisional, aproximando tal preceito normativo abstrato das reais necessidades humanas.

Considerações finais

Diante do exposto, cumpre asseverar que:

- as necessidades de adaptação do Estado à nova realidade social não pode perder de vista a necessidade de vinculação das mudanças propostas aos fundamentos e princípios que norteiam o Estado Democrático de Direito pátrio, sob pena de configuração de mero arbítrio do ente soberano, ato de pura violência (im)posto aos seus jurisdicionados;
- a privatização das prisões consubstancia a seletividade do Estado na escolha dos destinatários dos preceitos fundamentais, violando o fundamento da dignidade da pessoa humana, institucionalizando uma nova forma de escravidão, mediante a *coisificação* do indivíduo em cumprimento de pena privativa de liberdade. A privatização das prisões representa um

efeito do processo de constitucionalização simbólica, uma vez que traduz uma falsa ideia de concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, pois desvirtua o trabalho realizado no complexo penitenciário da sua função de ressocialização e educação, utilizando as facilidades previstas na LEP, principalmente a não submissão à CLT, para a exploração da mão de obra carcerária;

- importa superar a situação de inércia ora incentivada pelo efeito meramente simbólico dos preceitos constitucionais abstratamente postos para que estes assumam um impacto social real na melhoria das condições de cumprimento de pena, buscando novas soluções para a falência da pena de prisão, que não desrespeitem a unidade democrática valorativa do sistema jurídico pátrio.

1 *Em idêntico sentido segue Paulo Queiroz (2008, p. 38), para quem “o direito penal constitui um dos instrumentos – não o único nem o mais importante – de que se vale o Estado para a realização de suas funções constitucionais, como assegurar a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, à dignidade [...]”.*

2 *Nesse sentido, Nils Christie (1993, p. 79) afirma que “en ciertas épocas, tener esclavos fue muy buen negocio. En el caso de este siglo, hubo varias experiencias exitosas. Los campos de trabajo de Stalin y los campos de concentración de Hitler cumplieron con numerosas tareas; cuando dejaron de funcionar, no fue porque hubieran dejado de cumplir con los objetivos que les habían dado origen. Incluso en las últimas etapas de los antiguos regímenes de Europa Oriental, varios de los sistemas carcelarios tenían fines de lucro. La moral de trabajo era muy baja tanto dentro como fuera de la prisión, pero adentro era mucho más fácil de controlar”.*

3 *“Art. 28. O trabalho do condenado, como dever social e condição de dignidade humana, terá finalidade educativa e produtiva”.*

4 *“§ 1º Aplicam-se à organização e aos métodos de trabalho as precauções relativas à segurança e à higiene”.*

5 *“§ 2º O trabalho do preso não está sujeito ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho.” (BRASIL, Lei de Execução Penal, 1984).*

6 *Nesse sentido, é oportuno recordar os ensinamentos de Loïc Wacquant (2004, p. 88), que trata da expansão do “Estado penitência” como consequência direta da desintegração do “Estado providência”: “la atrofia deliberada del Estado social corresponde la hipertrofia distópica [dystopique] del Estado penal: la miseria y la extinción de uno tienen como contrapartida directa y necesaria la grandeza y la prosperidad insolente del otro”.*

Referências bibliográficas

- ADEODATO, J. M. **Ética e retórica**: para uma teoria da dogmática jurídica. São Paulo: Saraiva, 2002.
- ALEXY, R. Los derechos fundamentales em el Estado constitucional democrático. In: CARBONELL, M. (Org.). **Neoconstitucionalismo(s)**. Madrid: Trota, 2003.
- ARAÚJO Jr., J. M. de (Coord.). **Privatização das prisões**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.
- BARATTA, A. **Criminologia crítica e crítica do Direito Penal**: introdução à sociologia do Direito Penal. Tradução Juarez Cirino dos Santos. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999.
- _____. **Criminología y sistema penal**. Montevideo: Julio César Faira, 2004.
- BARROSO, L. R. **Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro** – Pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- BAUMAN, Z. **Globalização**: as conseqüências humanas. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- _____. **O mal-estar da pós-modernidade**. Trad. Mauro Gama; Cláudia Martinelli Gama. Rev. Luís Carlos Fridman. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.
- BECCARIA, C. **Dos delitos e das penas**. Disponível em: <www.ebooksbrasil.com>. Acesso em: 16 maio. 2009.
- BITENCOURT, C. R. **Tratado de Direito Penal** – parte geral. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CANARIS, C. W. **Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito**. Trad. A. Menezes Cordeiro. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.
- CHRISTIE, N. **La industria del control del delito**: la nueva forma del holocausto? Trad. Sara Costa. Buenos Aires: Editores del Puerto, 1993.
- CHOUKR, F. H. **Processo penal de emergência**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.
- CUNHA Jr., D. da. **Controle de constitucionalidade**: teoria e prática. Salvador: JusPodivm, 2008.
- DELMANTO Jr., R.; DELMANTO, F. M. de A. A dignidade da pessoa humana e o tratamento dispensado aos acusados no processo penal. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, ano 94, v. 835, 2005.
- FARIAS, L. C. de. **O controle extrajudicial das parcerias público-privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- FERRAJOLI, L. Pasado y futuro del Estado de derecho. In: CARBONELL, M. (Org.). **Neoconstitucionalismo(s)**. Madrid: Trota, 2003.
- GIORGI, A. de. **A miséria governada através do sistema penal**. Rio de Janeiro: Revan, Instituto Carioca de Criminologia, 2006.
- GORDILHO, H. J. de S. Por uma dogmática pós-moderna. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia**, Fundação Faculdade de Direito da Bahia, n. 16, 2008.
- GUIMARÃES, C. A. G. **Funções da pena privativa de liberdade no sistema penal capitalista**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.
- HIRECHE, G. F. el. **A função da pena na visão de Claus Roxin**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- MOREIRA, R. A privatização das prisões. **Revista Jurídica**, Salvador, out. 2003. Disponível em: <http://www.facs.br/revistajuridica/edicao_outubro2003/docente/doc03.doc>. Acesso em: 19 jun. 2009.
- MOCCIA, S. **La perenne emergenza**: tendenze autoritarie nel sistema penale. 2. ed. Nápoles: Edizioni Scientifiche Italiane, 2000.

NEVES, M. **Constitucionalização simbólica**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

NORONHA, E. M. **Direito penal**: introdução e parte geral. Rio de Janeiro: Saraiva, 1979.

OLIVEIRA, L. A. **Homo civilis** (ou homo sapiens 2.0). Palestra proferida no curso de extensão universitária “Mutações: a condição humana”, produzido pela Universidade Federal da Bahia. Salvador, 3 de junho de 2009.

PAVARINI, M. **Control y dominación**: teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico. Trad. Ignacio Muñagorri. Buenos Aires: Siglo XXI, 2002.

SOUZA, R. S. R. **Um drama brasileiro**. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Disponível em: <<http://www2.forumseguranca.org.br/node/22953>> Acesso em: 11 jul. 2010.

ROSA, A. M. da; SILVEIRA FILHO, S. L. da. **Para um processo penal democrático**: crítica à metástase do sistema de controle social. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SABADELL, A. L. **Manual de sociologia jurídica**: introdução a uma leitura externa do direito. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SANTANA, F. Privatização do sistema penitenciário: anteprojeto de lei – proposta de regras básicas. Inconstitucionalidade e inconveniência da proposição. **Revista da Procuradoria Geral do Estado da Bahia**, jan. jun. 1992.

SANTOS, J. C. dos. Privatizações de Presídios. **ICPC**. Curitiba. Disponível em: <http://www.cirino.com.br/artigos/jcs/privatizacoes_presidios>. Acesso em: 20 jun. 2009.

SCHMIDT, A. Z. **O método do direito penal sob uma perspectiva interdisciplinar**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SICA, L. (Coord.). **Revista ultima ratio**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, n. 1, ano I, 2007.

SILVA NETO, M. J. e. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SILVA, F. L. e. **A invenção do pós-humano**. Palestra proferida no curso de extensão universitária “Mutações: a condição humana”, produzido pela Universidade Federal da Bahia. Salvador, 26 de maio de 2009.

SOARES, R. M. F. **Curso de introdução ao estudo do Direito**. Salvador: JusPodivm, 2009.

_____. **Repensando um velho tema**: a dignidade da pessoa humana. Disponível em: <www.cursoparaconcursos.com.br/arquivos>. Acesso em: 13 de jun. 2009.

SOUZA, W. A. de. **Sentença civil imotivada**: caracterização da sentença civil imotivada no direito brasileiro. Salvador: JusPodivm, 2008.

STRECK, L. L. **Jurisdição constitucional e hermenêutica**: uma nova crítica do Direito. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2002.

WACQUANT, L. **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Tradução Eliana Aguiar. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

_____. **Las cárceles de la miseria**. Trad. Horacio Pons. Buenos Aires, 2004.

WOLKMER, A. C. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no Direito. 2. ed. São Paulo: Editora Alfa Ômega, 1997.

YOUNG, J. **A sociedade excludente**: exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente. Tradução Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

ZAFFARONI, E. R. **Em busca das penas perdidas**: a perda da legitimidade do sistema penal. Tradução Vânia Romano Pedrosa, Amir Lopes da Conceição. 5. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

_____. **En torno de la cuestión penal**. Montevideo: Julio César Faria, 2005.

_____. **Hacia um realismo jurídico penal marginal**. Venezuela: Monte Ávila Latinoamericana, 1993.

As parcerias público-privadas no sistema prisional como um reflexo do processo de constitucionalização simbólica

Daniela Portugal

Resumen

Las sociedades público-privadas en el sistema de prisiones como reflejo del proceso de constitucionalización simbólica

El presente estudio trata de la inconstitucionalidad de las sociedades público-privadas en el sistema de prisiones brasileño, observando los motivos no declarados por el poder público y por el particular en la defensa de esta fantástica cooperación, como si fuese motivada por un fin único de cumplimiento de derechos fundamentales, y no por intereses diversos e inconciliables. De este modo, será abordada la cuestión de la explotación del trabajo carcelario por el particular como un evidente alejamiento de los fundamentos de un Estado que se propone Democrático de Derecho, máxime de la dignidad de la persona humana, ya que se trata de una nueva y disfrazada forma de trabajo esclavo, desarrollada mediante la abyecta institucionalización de la dominación del hombre por el hombre.

Palabras clave: Privatización. Prisión. Inconstitucionalidad.

Abstract

Public private partnerships in the prison system as a reflection of symbolic constitutionalization

This study is about the unconstitutionality of public-private partnerships in Brazil's prison system. The study looks into undeclared reasons that explain why both the public and the private sectors support this kind of cooperation. On the face of it, public-private partnerships may appear to be motivated by a single end, that of fulfilling fundamental rights, rather than by vested – and irreconcilable – interests. In this study, the exploitation of prison work by some elements of the private sector will be approached as a clear departure from the foundations of a true Democratic State based on the Rule of Law, and above all as a violation of human dignity. In these cases, prison work is turned into a new form of slavery in disguise, another sordid instance of man dominating man in an institutionalized setting.

Keywords: Privatization. Prison. Unconstitutionality.

Data de recebimento: 12/05/2010

Data de aprovação: 12/07/2010

Segurança pública, participação social e a 1ª Conseg

Letícia Godinho de Souza

Letícia Godinho de Souza é mestre e doutoranda em Ciência Política pelo DCP/UFMG, professora e pesquisadora plena da Fundação João Pinheiro – Belo Horizonte/MG.

✉ leticiagodinho@gmail.com

Resumo

O presente texto visa oferecer uma perspectiva de análise ampliada sobre a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. A partir de apontamentos da teoria participativa e da democracia deliberativa, procura-se mostrar a importância desses formatos institucionais para propiciar a inversão de situações históricas de marginalização e conflituosidade social, o aprofundamento democrático e o controle das políticas públicas. Nesse sentido, a Conseg teria aberto uma importante via de democratização do campo da segurança pública no Brasil.

Palavras-Chave

Segurança pública. Participação. Deliberação. Gestão pública. Conseg.

O campo¹ da segurança pública foi provavelmente o último âmbito das políticas públicas a contar com *instituições participativas* – formas alternativas às tradicionais instituições representativas, “de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008). Na década de 1980, assistiu-se a uma ampla movimentação, por parte da sociedade civil, em torno da redemocratização, que pressionou no sentido da criação de canais de participação e interlocução com o Estado, resultando, por exemplo, na incorporação dos conselhos de políticas no próprio texto constitucional de 1988, nas áreas da saúde e da assistência social. Por outro lado, a exclusão social, acarretada pelas políticas neoliberais introduzidas na década de 1990, fez ampliar o espaço do mercado da segurança, o qual, seguindo uma lógica privada, pressionou no sentido contrário, ou seja, de redução dos canais de debate público.²

No que se refere à segurança pública, o cenário resultante foi o de uma sociedade bipartida e “de muros”, lembrando a metáfora de Caldeira (2001): aqueles que possuíam acesso ao mercado isolaram-se em condomínios fechados e lançaram mão da segurança privada; do outro lado, os menos favorecidos viram-se entregues à violência e ao abandono estatal, constituindo-se na grande parcela vitimizada da sociedade.

Foi somente no final da década de 1990 que mudanças no campo da segurança pública co-

meçaram a ser vislumbradas, indicando que a vitimização pela violência não se trata de um problema apenas de quem não tem acesso ao mercado da segurança privada. Coloca-se o desafio de prover segurança pública como um direito, sem distinção de classe social, gênero ou cor. No Brasil, o campo da segurança pública, considerado durante muito tempo um assunto exclusivo da polícia e das forças de segurança, que recorriam unicamente a respostas punitivas para lidar com a criminalidade, passou gradualmente a incorporar novos temas, estratégias e atores, principalmente a “sociedade civil”.

A 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública consolidou uma das importantes agendas inovadoras nesse campo. A iniciativa de sua realização apoiou-se na crença de que quaisquer ações e decisões tomadas no sentido da reforma do campo da segurança somente terão a devida legitimidade se passarem pelo escrutínio da discussão pública, bem como a mesma também servirá para produzir políticas mais democráticas e eficazes.

Muitas das análises sobre esse importante acontecimento, contudo, tenderam a se focar, principalmente, em seus “resultados” imediatos, assinalando, entre outros fatores: a heterogeneidade que caracteriza seu documento final, o qual não possuiria “um direcionamento político e estratégico nítido no conjunto dos princípios e diretrizes votados”; a “supremacia das deman-

das corporativas”; e a presença dos movimentos sociais nesse processo como “meros coadjuvantes” (ver, por exemplo, SAPORI, 2010).

Sem discordar dessas análises, entende-se que é necessário destruir alguns mitos sobre a participação da sociedade civil nesse tipo de formato político-institucional. Em uma interessante tentativa de mensurar a adesão dos diferentes setores presentes na Conferência ao “novo paradigma” de segurança pública propugnado pelo Ministério da Justiça, e expresso pelo texto-base elaborado para subsidiar a realização da mesma, Lima e Romão (2010) chamam a atenção para o fato de que esse paradigma é assumido mais pela sociedade civil em comparação com o grupo dos trabalhadores e de gestores públicos da área – embora essa adesão não signifique uma homogeneidade ou identidade única por parte da sociedade civil.

Além disso, para apreender a real extensão da importância e dos impactos da Conseg, é preciso entender o significado da “aposta política” do novo governo a que se referem esses autores (LIMA; ROMÃO, 2010). É relevante, por fim, situar a Conseg enquanto importante inovação institucional no campo de segurança pública em um quadro mais geral de mudanças ocorridas no terreno da democracia e da gestão das políticas públicas no Brasil. São essas as questões que o presente texto se propõe a explorar.

Um importante elemento presente na 1ª. Conseg: a deliberação

Um ponto pouco ressaltado por grande parte das análises da 1ª Conseg corresponde ao fato de que sua metodologia³ não só incor-

porou os tradicionais mecanismos de representação – por meio da eleição dos delegados, que funcionaram enquanto representantes dos trabalhadores, dos gestores públicos e da sociedade civil –, como também buscou inovar no sentido de criar múltiplos fóruns de discussão das temáticas atinentes ao campo da segurança pública, objetivando “contribuir para tornar suas etapas espaços acessíveis de encontro, interação, articulação, debates, proposição de idéias e formação de pessoas”.

Esses importantes fóruns de discussão foram estabelecidos não somente com os Grupos de Trabalho instituídos nas diversas etapas da Conferência (municipal, estadual ou nacional). A discussão pública e inclusiva do campo da segurança foi colocada como objetivo principal da Conferência, desde a criação, a partir de julho de 2008, do Fórum Nacional Preparatório da I Conseg, que contou com a participação de mais de 200 entidades representativas do poder público (incluindo os governos federal, estaduais e municipais, os poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público), dos trabalhadores em segurança pública e da sociedade civil (especialistas e institutos de pesquisa, universidades, redes da sociedade civil organizada, movimentos sociais, igrejas, mídia, organismos internacionais e fundações de partidos). Este Fórum funcionou, portanto, como um primeiro espaço de discussão do projeto da Conseg, com o objetivo principal de fazê-lo contando com o maior número possível de segmentos da sociedade, de maneira a qualificar a mobilização e a discussão sobre a mesma.

O Fórum Preparatório, por sua vez, instituiu a Comissão Organizadora Nacional (CON) e as Comissões Organizadoras Estadu-

ais (COEs), distrital (DF) e municipais, que foram criadas durante o primeiro semestre de 2009, funcionando como as primeiras instâncias deliberativas da Conferência, cujos processos de construção coletiva das pautas (no caso da CON) e das regras de funcionamento dos trabalhos atribuíram maior legitimidade à sua organização. Como parâmetro, citam-se as dez reuniões da Comissão Nacional, ocorridas entre setembro de 2008 e agosto de 2009.

Com relação à metodologia da Conseg, ressalta-se, ainda, uma importante inovação no campo dos formatos participativos, inspirada na Conferência Nacional de Juventude. O modelo enfatizou consideravelmente a etapa preparatória, composta de conferências livres, realizadas entre dezembro de 2008 e agosto de 2009. Mesmo não elegendo delegados para participar da etapa nacional, as conferências livres constituíram instrumentos importantes de ampliação da participação e de debate público da proposta política do Ministério da Justiça para a segurança pública, expressa no texto-base da Conferência. Para que as discussões pudessem ser convalidadas pela Conseg, as conferências livres deveriam elaborar um relatório das deliberações.

Pôde constituir conferências livres qualquer município com menos de 200 mil eleitores e que não fosse integrante do Pronasci (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, do governo federal), bem como qualquer grupamento da sociedade civil, de trabalhadores ou do próprio poder público. Assim, de janeiro a julho de 2009, ocorreram cerca de 400 eventos dessa natureza distribuídos em todo o país, em todos os níveis de governo

(PAVEZ et al., 2009) e em diferentes espaços da esfera pública: desde universidades, igrejas, movimentos sociais, associações de bairro até estabelecimentos penitenciários, o que revela a diversidade de perspectivas na discussão e sua potencialidade inclusiva.

Qualquer pessoa pôde ainda, individualmente, participar da Conferência Virtual no *site* da Conseg, que não impediu a participação de estrangeiros. Outro indicador do foco inclusivo pelo qual se pautou a Conferência foi a preocupação em garantir aos portadores de necessidades especiais as condições necessárias para sua efetiva participação, bem como observar o critério da paridade de gênero entre os delegados eleitos. Por fim, é necessário destacar que houve também a preocupação em capacitar esses delegados de maneira a potencializar sua participação nos grupos de trabalho da Conferência, em sua etapa nacional. Todos os eleitos nos níveis municipal e estadual para participar da etapa nacional da Conferência tiveram a oportunidade de frequentar um curso de capacitação.

As Conferências inserem-se, assim, em um marco de democracia e gestão pública que acentuam um sentido forte de inclusão e igualdade política e, ao inserirem uma pluralidade de segmentos, perspectivas e temáticas sociais, aumentam a probabilidade de os processos de deliberação e tomada de decisão serem mais democráticos e justos. Para essa perspectiva, a democracia não é apenas um meio por meio do qual os cidadãos podem promover seus interesses e tomar o poder enquanto governantes. Significa também um meio de resolução coletiva dos problemas que depende, para ser

considerada legítima e apropriada, da adequada expressão e do criticismo das diversas opiniões dos membros da sociedade. Pressupõe uma política dentro da qual há diferenças e conflitos, problemas que o coletivo deve enfrentar de forma a lidar tanto com suas questões individuais quanto com o projeto coletivo de viver em sociedade.

Nesse sentido, uma concepção deliberativa de democracia acaba por enfatizar que é na *discussão pública* que o principal ingrediente da democracia se processa – na discussão livre, aberta e na qual são garantidas, aos diversos interesses e perspectivas sociais, iguais chances de acesso ao debate. Os diferentes grupos sociais jogam, assim, um papel crucial na promoção da discussão política das políticas governamentais, apesar de nem sempre “organizados”.

Caracterizando a participação da sociedade civil

Para a teórica da política Iris Young (2000), estamos em um momento histórico paradoxal, em que praticamente há um consenso a favor da democracia, mas poucos acreditam que a “governança democrática” possa *de fato* fazer alguma coisa. O dilema que enfrentam os formatos participativos, principalmente com relação ao ceticismo que muitas vezes os acompanha, baseia-se no pressuposto de que a política deve ser:

- ou uma competição entre interesses particulares e naturalmente conflitantes que, dada a impossibilidade de se constituírem consensos, devem simplesmente ser agregados pelo mecanismo eleitoral-partidário;

- ou a constituição de um público deliberativo orientado ao bem comum, em que os participantes devem deixar de lado seus interesses particulares e filiações político-ideológicas.

Argumenta-se, aqui, que essa é uma falsa dicotomia. Os fóruns de participação e deliberação devem ser apreendidos, entre outras coisas, como arenas públicas nas quais distintos segmentos e grupos sociais têm a oportunidade de “prestar atenção” à situação específica dos demais. Suas discussões e negociações devem se orientar pela busca de soluções para seus conflitos e problemas coletivos *a partir de suas experiências e posições situadas social e historicamente*. Assim, não deve haver, necessariamente, uma busca por solução substantivamente consensual, a qual, por sua vez, pressupõe um fundo comum ou uma homogeneidade de origem para ser alcançada.

Essa suposição radica-se fundamentalmente em dois difundidos mitos que cercam a sociedade civil: o mito do “terceiro setor” e o comunitarista, segundo os quais a sociedade civil seria supostamente um setor claramente distinguível dos setores do Estado e do mercado, caracterizado pela presença de valores e demandas autênticos e não colonizados pela lógica do poder ou do dinheiro; essa autoevidente distinção, por sua vez, autorizaria sua caracterização enquanto possuidora de uma identidade homogênea (a suposta “comunidade”).

Contudo, muitas vezes não é nem mesmo desejável que a “sociedade civil” constitua um grupo único, que possua uma “identidade”. Assim, torna-se discutível o julgamento negati-

vo de que a sociedade civil tenha supostamente comparecido à 1ª. Consej de maneira “desorganizada” – e o mesmo valeria para a segmentação que também ocorre no interior do grupo dos trabalhadores e poder público:

(...) interesses socialmente situados, propostas, demandas e expressões de experiências são frequentemente um importante recurso para a discussão e tomada de decisão democráticas. Tais conhecimentos situados podem tanto pluralizar quanto relativizar os discursos hegemônicos, e oferecer, por outro lado, conhecimento não-verbalizado de forma a contribuir para a tomada de decisões mais adequadas (YOUNG, 2000).

Dessa forma, o contraponto com diferentes perspectivas e interesses sociais no momento da deliberação pública é importante por uma variedade de motivos: abre a oportunidade para que, ao se apresentar uma opinião diante de perspectivas diversas, esta seja testada e até mesmo mudada no decorrer do processo; permite, por meio da abertura de horizontes valorativos, exercitar a tolerância; a consideração de múltiplas perspectivas possibilita ainda que a decisão a ser tomada ou a política discutida seja aperfeiçoada; além do importante processo de aprendizado e autoconhecimento proporcionado pelo exercício da discussão pública.

Pode-se argumentar ainda que, em sociedades pluralistas, não é democrático assumir que a sociedade deva proceder de uma base de compreensão comum, que deva possuir uma identidade ou que os processos políticos estejam orientados a um suposto “bem comum”. Há importantes diferenças de classe, gênero, raça, ocupação, além de hierarquização, ex-

clusão e marginalização. A assunção de uma identidade constrói a política como uma esfera fechada, afirmando implicitamente que a cooperação só pode ocorrer se os indivíduos se definem como iguais para além de suas diferenças. Acreditamos, diversamente, que a caracterização de um processo político mais adequado às realidades das sociedades plurais e estruturalmente diferenciadas deva trazer uma perspectiva de abertura às diferenças que caracterizam os sujeitos.

Se, no momento da deliberação, apela-se para aquilo que os participantes já compartilham, então supostamente não há necessidade de os indivíduos revisarem suas opiniões e pontos de vista. Aliás, sob condições de desigualdade social, a ideia de um “bem comum” como fim último de uma dada política pode frequentemente servir como meio de exclusão. Definições fechadas e acabadas de “bem comum” provavelmente expressarão, em termos generalizáveis, os interesses e perspectivas de grupos dominantes. Quando isso ocorre, aqueles em posições inferiores ou subalternizadas são chamados a pôr de lado suas experiências históricas específicas ou suspender suas demandas em prol da busca do suposto “bem comum”. A ideia de um interesse generalizado e imparcial dificulta o processo por meio do qual poder-se-ia expor a maneira como a perspectiva dos mais privilegiados domina a agenda pública – como de fato ocorreu no caso da segurança pública.

Aliás, nesse campo, pode-se mesmo apostar numa falta de interesse (e também de possibilidade real) por parte da própria sociedade civil em se tornar homogênea – de maneira similar

ao que ocorre com o segmento dos trabalhadores da segurança pública. O trabalho de Pavez et al. (2009) fornece uma série de achados que autorizam essa interpretação. O estudo utilizou a metodologia de análise de redes para localizar os principais espaços / fóruns de interação, encontro, manifestação ou pactuação entre os diversos atores e entidades da sociedade civil em torno da temática da segurança pública, comparando sua dinâmica no período anterior à 1ª Conseg (década de 1990 e anos 2000) e naquele abrangido por sua realização (julho de 2008 a agosto de 2009).

Entre os resultados, verificou-se que o período impactado pela realização da Conferência deu visibilidade a várias perspectivas e atores que não pertenciam ao campo de discussões no período anterior. Trata-se, por um lado, da maioria dos movimentos sociais, que até então pautavam sua atuação em outros espaços de discussão mais ligados à temática dos direitos humanos, passando a integrar as discussões no campo da segurança pública – as diversas entidades do movimento feminista, da área da juventude e da educação, do segmento GLBT, das pastorais, entre outros. Por outro lado, podem-se citar diversas entidades do segmento dos trabalhadores da segurança pública, que, no período anterior, estavam pouco articulados e com suas demandas ainda muito pouco visíveis na agenda pública, que passaram a protagonizar importantes discussões no contexto da Conseg: guardas municipais, bombeiros, peritos criminais e agentes penitenciários.

Esse movimento pode ser interpretado como uma sorte de colonização do campo de segurança por temáticas “corporativas”,

ou ainda é possível diversamente argumentar que a Conseg abriu a oportunidade de publicização de demandas, igualmente legítimas, de segmentos anteriormente pouco visíveis no campo da segurança pública, até então caracterizado por uma predominância das demandas das polícias.

O estudo analisa também o número de vínculos entre os diferentes atores, percebendo-se uma ampliação dos vínculos obtidos pelos trabalhadores, o que não teria onerado, contudo, o peso relacional dos outros segmentos. Segundo os autores, isso indicaria um aumento efetivo da participação dos trabalhadores na discussão da segurança pública, impulsionada principalmente pelas entidades da sociedade civil. Esses vínculos podem ser traduzidos em termos de estabelecimento de canais de contato, articulação e discussão. Pode-se interpretar esse partilhamento de fóruns de interação e deliberação como algo positivo, se considerado o fato de que o campo da segurança pública no país esteve até então marcado por uma distância quase que intransponível entre esses dois setores.

Por sua vez, o segmento dos gestores públicos começou a se articular com o campo a partir, principalmente, de 2000, por meio dos governos locais e, depois de 2003, com a entrada da temática na agenda do governo federal, que culminou no período recente de preparação da 1ª Conseg. Essa última dinâmica, combinada à entrada dos novos atores ao campo, promoveu um expressivo adensamento do mesmo, por meio tanto da abertura de novas frentes e redes de diálogo, cooperação e de consequente discussão de novos temas, quanto do aprofundamento das disputas e parcerias já

existentes desde o período anterior. Os dados revelam ainda mudanças na homogeneidade e na heterogeneidade dos contatos entre as entidades, havendo um adensamento dos vínculos entre entidades do mesmo segmento, bem como uma ampliação da proporção de relações entre segmentos distintos.

Outro importante achado da pesquisa refere-se ao protagonismo da sociedade civil na realização de grande parte dos eventos públicos e na criação de entidades para atuar no campo da segurança pública em ambos os momentos. A diferença do período caracterizado pela mobilização em torno da Conseg diz respeito à já citada aparição de novos atores e temáticas, bem como ao fortalecimento daquele setor na região mais coesa da rede de entidades. Assim, se já se observa uma grande coesão interna no interior da sociedade civil, com intensa frequência de vínculos e entidades conectadas entre si no período anterior, com a Conferência nota-se um aprofundamento dessa situação.

Tais resultados apontam para um importante matizamento das considerações sobre a participação da sociedade civil. A existência de uma heterogeneidade interna característica – observada pela presença concomitante de organizações não-governamentais, instituições acadêmicas, entidades religiosas e filantrópicas, movimentos sociais, e que ademais são representativos de temas específicos ou não da segurança pública – não autoriza a interpretação de uma necessária desmobilização.

Outro estudo que traz resultados importantes para caracterizar a participação da sociedade civil no contexto da 1ª Conseg foi feito por

Lima e Romão (2010), cujo objetivo era medir a adesão ao paradigma proposto pelo Ministério da Justiça, expresso no texto-base da Conferência, usando-o como parâmetro para mapear as posições e correntes políticas e ideológicas presentes durante sua etapa nacional.

Os autores identificaram, assim, quatro correntes político-ideológicas hipotéticas. Na primeira, caracterizada pela sua concordância com o atual modelo de segurança pública, as reformas, se inevitáveis, deveriam se concentrar em soluções punitivas, de endurecimento legal, sendo que a participação social seria vista com cautela. Na segunda e terceira correntes estaria presente a preocupação pela reforma do modelo atual; o que as distinguiria seria “a ênfase na política e no papel atribuído à sociedade” (LIMA; ROMÃO, 2009): na segunda as mudanças propostas girariam em torno de introdução de ferramentas de gestão e a participação social seria vista como importante, mas seus defensores não se preocupariam com seu aprofundamento, enquanto na terceira um maior peso seria dado à participação social e as questões gerenciais seriam importantes, mas não passariam de meios para se chegar a uma política de segurança mais democrática e incorporadora de uma cultura de respeito aos direitos humanos – essa posição expressaria o paradigma proposto pelo Ministério de Justiça. A última corrente propõe reformas radicais no modelo, mas suas posições seriam, não obstante, extremas e muitas vezes contraditórias, “marcadas por bandeiras de ordem”.

Os resultados indicam uma adesão maior à terceira corrente, aquela que representa a proposta do novo paradigma, e que essa posição

possui maior predominância entre membros da sociedade civil. Isso pode ser interpretado como um avanço importante do Estado – e, em particular, do governo federal –, no que se refere a propor um modelo de segurança pública que, provavelmente pela primeira vez, se aproxima das demandas da sociedade. Trata-se, assim, de um indicador importante da legitimidade da política.³

Entretanto, os autores do estudo ressaltam que os resultados em termos de adesão às diferentes correntes não expressariam, necessariamente, uma homogeneidade entre aqueles que as aderem, mas sim sua concordância, maior ou menor, com seus elementos constitutivos.⁴ Assim, os grupos classificados em torno do novo paradigma não constituiriam uma identidade única e coesa em relação às suas estratégias e demandas políticas. Reuniriam opiniões plúrais acerca do escopo da política de segurança, podendo, não obstante, serem distinguidos das demais correntes a partir de posicionamentos principiológicos a respeito do papel da legislação penal, das capacidades institucionais do Estado e do “controle social” do mesmo.

Se pode ser afirmado que a inovação gerencial, introduzida pelo governo anterior, provocou uma mudança importante no campo, no sentido de tencionar o modelo “tradicional” da segurança pública, é possível, a partir dos achados dessa pesquisa, dizer algo a respeito do que caracteriza o período seguinte. O momento recente, que culmina com a ampla movimentação provocada pela realização da Conseg, apresenta-se permeado por uma forte tendência de apoio a mudanças agora mais “substanciais”. Por outro lado, assim como

o estudo anterior citado, a análise de Lima e Romão (2010) revela um campo de disputas intensas sobre as diferentes temáticas e conceitos ligados ao campo da segurança, e os diferentes significados assumidos por seus atores. Nesse sentido, a posição político-ideológica que expressa o paradigma proposto pelo atual governo configurar-se-ia muito mais como um projeto político de caráter amplo do que como uma proposta composta por posicionamentos políticos estabilizados.

Esse resultado pode indicar certa limitação na proposta do Ministério de Justiça que deveria, a partir de agora, ser trabalhada no sentido de tornar mais “concretas” as ações defendidas. Mas essa abertura pode, por outro lado, ser interpretada como uma vantagem, segundo a perspectiva participativa/deliberacionista.

Essa perspectiva afirmaria que os gestores públicos e os representantes políticos, ao tomarem uma decisão, devem se apoiar sobre o ponto de vista dos cidadãos que terão de conviver com os resultados da mesma. Assim, a “abertura” deixada pelo Ministério da Justiça com relação a propostas mais concretas para a segurança pública deve ser “superada” por meio da discussão pública. Quando tomadas sem deliberação, as decisões expressam não somente uma consideração negativa ou paternalista por parte do Estado a respeito dos cidadãos, mas também sua falta de justificativa adequada para as decisões tomadas. Além disso, a deliberação aumenta a probabilidade de implementação de uma boa política pública. Tais vantagens trazidas pelas instituições participativas/deliberativas é o ponto a ser explorado no item seguinte.

Uma gestão mais democrática promove políticas de segurança pública mais eficazes?

A participação parece, aos olhos de alguns, paralisar o processo de construção de políticas. Ela é frequentemente vista como um elemento que dificulta a tomada de decisões, seja pela maior demora das mesmas, seja pelo “inadequado” posicionamento crítico da sociedade diante das propostas. Assim, a noção de que os cidadãos podem se engajar uns com os outros para discutir os problemas relativos ao viver em comum e criar políticas para solucionarem esses problemas frequentemente encontra uma resposta cínica. Boa parte dos gestores públicos ainda acredita que “a sociedade não está preparada para participar”, tanto como coadjuvante quanto como protagonista da discussão e implementação das políticas públicas.

Essa crença comum amplamente difundida baseia-se, entre outros fatores, no suposto saber técnico que a burocracia (ou mesmo os políticos eleitos) detém para decidir de maneira apropriada. Deve-se, entretanto, recordar que tal suposição justificou muitos Estados autoritários, tecnocráticos e/ou “tutelares” da sociedade civil, bem como democracias de caráter “elitista”.⁵

Ao contrário, uma concepção participativa e deliberativa de gestão pública afirma, em primeiro lugar, que, numa gestão democrática, os gestores e políticos deveriam justificar as leis e decisões que são impostas aos cidadãos. Essa seria a melhor maneira de expor ao escrutínio público os motivos que fundamentam as decisões tomadas.

Assim, se, por um lado, nos governos modernos, os cidadãos têm que frequentemetne

confiar nas autoridades públicas, por outro, isso não significa que os fundamentos das decisões não devam ser publicizados ou que sejam inacessíveis. Em uma democracia, os fundamentos das decisões coletivas devem estar acessíveis a todos os cidadãos aos quais eles são endereçados. Isso implica que as decisões devem ser públicas em dois sentidos: sua discussão deve acontecer em fóruns públicos; e seu conteúdo deve ser compreensível a todos os afetados, de maneira a possibilitar sua discussão pública.

Mas a exigência democrática não é a única justificativa para a discussão pública das decisões. Em primeiro lugar, em face da discordância essencial presente nas sociedades modernas, as difíceis escolhas que gestores e representantes políticos precisam fazer provavelmente encontrarão maior probabilidade de aceitação – mesmo entre aqueles que se considerarem “menos beneficiados” com determinada decisão – se as demandas de todos os segmentos tiverem sido consideradas em seus méritos durante um processo público de deliberação. Mesmo que esse não possa fazer com que interesses ou perspectivas incompatíveis se tornem compatíveis, pode ajudar os participantes a reconhecerem o mérito moral presente nas exigências de seus oponentes.

Em segundo lugar, o processo público de discussão de uma dada política cria uma chance maior de êxito para a mesma, à medida que a deliberação promove uma maior informação acerca das diferentes demandas dos cidadãos. As políticas de segurança pública, em geral, são elaboradas por especialistas que, muitas vezes, por não conhecerem aspectos importantes das comunidades-alvo, criam políticas generalistas, que não consideram as especificidades lo-

cais. Nesse sentido, uma suposta “razão técnica” presume qual é a melhor solução para um dado problema social.

Contudo, tomar decisões antes de ouvir aqueles que serão afetados é injustificável também devido à complexidade dos assuntos e interesses que frequentemente estão em jogo. A recusa ante a discussão pública significa não apenas desconsiderar a fonte da qual emana toda a autoridade política numa democracia (a soberania popular), mas também desistir de uma base cognitiva mais justificável para se tomar uma decisão. A discussão pública submete a um teste cognitivo os fundamentos das decisões; testa-os contra os diferentes pontos de vista existentes na sociedade, os quais não podem ser conhecidos *a priori*. Assim, procedimentos participativos/deliberativos tenderiam a produzir decisões mais legítimas e “melhores” no longo prazo.

Ainda assim, é possível considerar a possibilidade de um processo deliberativo produzir, em última instância, por exemplo, políticas públicas injustas; assim como um processo não deliberativo pode produzir políticas mais justas em algumas hipóteses. Não obstante, um processo público de discussão tem uma maior capacidade tanto de criticar resultados considerados injustos quanto de reconhecer seus próprios limites. Mecanismos participativos têm sido assim introduzidos de maneira complementar aos tradicionais mecanismos representativos porque, entre outras razões, se têm mostrado importantes para a reforma do *status quo*.

As razões disso se encontram basicamente no fato de o modelo representativo tradicional

(também chamado de “modelo agregativo”) concentrar seu componente democrático na competição eleitoral. Assim, nos momentos que a antecede, os candidatos assumem posições mais ou menos amplas acerca de alguns temas; e, por meio do voto, os cidadãos endossam esse ou aquele candidato e depois mantêm pouca relação com o governo até a próxima eleição.

Nesse modelo, o voto serve ainda como a forma de controle por excelência das políticas públicas implementadas. Para além do tradicional controle interno ou horizontal, conhecido como o mecanismo dos “freios e contrapesos”, é por meio do voto que os indivíduos elegem (e assim controlam) seus representantes, cuja função é, por sua vez, controlar a administração pública. Caso os representantes desempenhem bem essa função (controlar e fazer funcionar eficazmente a máquina pública), serão eleitos novamente; caso falhem, serão sancionados pelo voto em outro candidato. Esse mecanismo clássico de controle social, embora importante, é insuficiente e sujeito a numerosos condicionantes. Mas basta apontar o fato óbvio de que ele mantém a administração pública e o governo excessivamente afastados da sociedade, bem como promove um verdadeiro insulamento burocrático (ou seja, a impossibilidade, na prática, de controlar os atos da burocracia).

Os mecanismos de participação/deliberação proporcionam, portanto, que esses esparsos canais de encontro entre sistema político, administração pública e sociedade sejam complementados, multiplicados e adensados. A instituição de mecanismos de participação e deliberação pública, ao lado dos tradicionais

mecanismos de participação política, parte do princípio de que uma gestão é mais democrática, mais inclusiva e mais eficaz quando garante que as diferentes perspectivas sociais, principalmente a de grupos relativamente marginalizados, encontrem expressão efetiva e adequada. Nesses formatos institucionais, o Estado contribui com o saber técnico e/ou com a legitimidade advinda dos representantes eleitos por meio da competição eleitoral; a sociedade civil colabora com a expressão de valores, interesses e perspectivas socialmente situados, bem como com outras formas de tornar o poder mais responsivo (*accountable*) e mais próximo dos cidadãos.

Segundo Avritzer (2008), ao longo do século XX, o Brasil se transformou de um país de baixo associativismo e poucas formas de inclusão política da população de baixa renda em um dos países com maior número de práticas participativas. O autor afirma ainda, acerca da gestão participativa do atual governo, que essa propensão de incrementar a participação traduziu-se em diversos tipos de políticas: desde a proposta pioneira de realizar consultas com entidades da sociedade civil para elaboração do Plano Plurianual (PPA) até o aprofundamento da experiência dos conselhos de políticas nas áreas em que eles já existiam, a criação de novos conselhos em áreas sem tradição de participação⁶ e a intermediação na realização de um conjunto de conferências que ajudaram a estabelecer as prioridades dos diferentes ministérios (AVRITZER, 2009).

Sobre as Conferências, o autor destaca, entre suas principais importâncias, a colo-

cação de uma agenda da sociedade civil em áreas importantes das políticas públicas, no nível federal:

As diferentes agendas da sociedade civil no Brasil, até o governo Lula, eram agendas basicamente locais. As conferências nacionais iniciaram o projeto de criação de uma agenda nacional da sociedade civil em áreas como meio ambiente, saúde, segurança pública, entre outras (AVRITZER, 2009).

Assim, foram realizadas mais de 70 Conferências Nacionais com participação popular, denotando um forte empenho em promover a democratização da administração pública federal:

Uma das tarefas que se colocam na ordem do dia é a consolidação de mecanismos de controle democrático das políticas públicas. Novos canais de participação social estimulam uma relação de co-responsabilidade entre o Estado e a sociedade, ao mesmo tempo em que confere legitimidade às decisões e ações de governo (...). O propósito é avançar na democratização do Estado, abrindo espaço para uma participação social consciente e mobilizada, disposta a agir sobre a dinâmica política real, cotidianamente, em cada conjuntura (Secretaria Geral da Presidência da República - BRASIL, 2010).

Como resultado desta política de participação, tem-se o envolvimento de aproximadamente 12 milhões de pessoas, participando de todas as etapas das conferências nacionais. No caso específico da segurança pública, as estimativas do Ministério da Justiça (BRASIL, 2009) afirmam que, entre 2008 e 2009, cerca de 230 mil pessoas discutiram o tema da segurança, um amplo debate e articulação so-

cial fomentados pela realização da 1ª Conseg. Dificilmente podem ser negados seus impactos no campo da segurança pública – até pouco tempo bastante restrito – no que diz respeito a seus atores, a seu público, bem como ao seu caráter público.

O caráter restrito dos debates no interior da segurança pública não é uma característica apenas da sociedade brasileira. David Garland (2001), por exemplo, ressalta como as discussões e decisões nesse âmbito eram consideradas, até recentemente, uma questão para *experts*, e não para ser discutida com a sociedade em geral. Pode-se completar afirmando que o contexto brasileiro é ainda mais negativo, desse ponto de vista, devido às heranças deixadas pela política de segurança nacional do período ditatorial.

A análise de Garland, contudo, é bastante diversa da aqui apresentada; no contexto de sua crítica em relação à configuração penalógica recente, posterior à década de 1980, o autor vê nesse movimento de abertura à opinião pública uma forma de “populismo punitivo”: o campo teria se tornado menos “autônomo”, passando a sofrer a interferência de interesses “políticos” e das demandas da opinião pública. Para o autor, essas preocupações impor-se-iam sobre as “questões criminológicas” na definição das atuais políticas públicas, e as pretensões populistas que resultam em vantagem eleitoral sobressairiam como determinantes das mesmas.

Defendemos, ao contrário, não dever haver esfera “autônoma” no âmbito das políticas públicas – embora se possa rechaçar um certo discurso criminológico punitivo, que tem sido usado recentemente como estratégia eleitoreira.

A perspectiva apresentada ressalta as estratégias participacionistas/deliberativas por oferecerem uma forma para que a discussão pública e também a tomada de decisão possam incluir diferentes perspectivas existentes na sociedade. Não nos referimos apenas às diferenças entre trabalhadores, poder público e sociedade civil, mas também às diferenciações que perpassam inclusive cada um desses três grupos. A oportunidade de ouvir e discutir a experiência de outros é um importante instrumento de irrupção de mudanças nos indivíduos, nas práticas institucionais, nos governos e no interior da própria sociedade civil.

Em uma cultura política que valoriza a discussão pública, os indivíduos encontram-se mais abertos a ter suas próprias opiniões e seus interesses mudados no meio do processo, o que promove, entre outras coisas, maior tolerância entre pessoas e grupos sociais historicamente afastados. Nesse sentido, tais formatos no campo da segurança pública podem oferecer uma importante oportunidade para resolver dilemas e conflitos históricos. Basta citar aqui um deles: o da relação da polícia com a sociedade e *vice-versa*, uma relação basicamente de desconfiança, que ainda sofre com o legado do regime autoritário, seu fundamento no uso excessivo da força e no cometimento de abusos contra opositores políticos, minorias étnicas, sexuais e grupos sociais menos favorecidos (YATES, 2010).

A Conseg introduziu uma importante inovação no campo da segurança pública ao impulsionar a criação de fóruns participativos e deliberativos, os quais compreenderam a disputa entre diferentes partes, com diferentes pontos de vista e interesses percebidos, e que pode posteriormente tomar lugar em outros terrenos

discursivos (na imprensa, por exemplo, ou nas inúmeras comissões que foram posteriormente criadas para monitorar a implementação das diretrizes votadas na conferência).

Grupos historicamente marginalizados, com poucos recursos, menos *status*, têm a oportunidade de inverter desigualdades e tradicionais hierarquias a partir desses fóruns. Decerto que não acreditamos que a deliberação seja uma “panaceia” que possa de um dia para outro resolver todos os problemas do campo, ou transformar simplesmente políticas ruins em boas – mas apenas que é melhor do que as alternativas pouco públicas e inclusivas colocadas no passado. Nesse tipo de formato, há maiores chances de segmentos marginalizados alcançarem seus objetivos ou simplesmente colocarem suas demandas na agenda pública, pois o processo compreende uma discussão pública substantiva na qual têm a chance de persuadir seus co-cidadãos acerca da legitimidade de sua causa.

Por fim, não constituía objetivo deste texto expressar um entusiasmo pouco crítico acerca das experiências de participação; em outras áreas, em que essas experiências já se encontram praticamente consolidadas, uma grande quantidade de estudos vem demonstrando, robustamente, sua capacidade democratizante e redistributiva (de recursos materiais e de poder). Infelizmente, ainda são raros os trabalhos que apresentam resultados positivos da participação na segurança pública.

Além disso, ainda há um longo caminho a percorrer – para se ter uma ideia, a primeira conferência na área da saúde foi realizada em 1941, esse campo possuindo, portanto, uma larga trajetória de mobilização e cultura participativa que a segurança pública ainda tem de consolidar. É por isso mesmo que não se pode desprezar essa importante chance, aberta pela 1ª Conseg, de aprofundar a democratização do campo da segurança pública no Brasil.

1 *Para a abordagem da noção de “campo”, segue-se aquela feita em Lima (2009).*

2 *Embora essa lógica convergisse no que diz respeito ao aspecto da descentralização das políticas. Sobre esse assunto, ver especialmente Dagnino (2002).*

3 *Acerca da metodologia da 1ª Conseg, acessar o site: www.conseg.gov.br.*

4 *O segmento dos trabalhadores adere em maior proporção tanto à terceira quanto à quarta correntes, enquanto os gestores públicos aderem predominantemente à segunda corrente – focada em torno da gestão e da eficácia das políticas públicas. Os autores ressaltam que esse foco gerencial foi característico da política do governo Fernando Henrique Cardoso, principalmente a partir de 2001, quando da criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp.*

5 *Isso fez com que um respondente pudesse, inclusive, ser incluído em mais de uma corrente, em graus distintos.*

6 *Dois importantes questionamentos do modelo liberal-hegemônico de democracia, feitos a partir de seu caráter “elitista”, podem ser encontrados em Macpherson (1978) e Pateman (1989).*

7 *No referido artigo, o autor mostra como essa política foi bem-sucedida ao possibilitar o fomento da participação inclusive em casos de debilidade histórica da sociedade civil e de bloquear iniciativas de uma sociedade política local antiparticipacionista.*

Referências bibliográficas

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, junho 2008.

BRASIL. Portal do Governo Brasileiro. <http://www2.brasil.gov.br/participacao_popular>. Acesso em: 08 maio 2010.

CALDEIRA, T. P. do R. **Cidade de muros**. Crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Ed. 34/Edusp, 2001.

CONSEG, *site*. <<http://www.conseg.gov.br>>. Acesso em: 08 maio 2010.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.

GARLAND, D. **The culture of control**: crime and social order in contemporary society. Chicago: The University of Chicago Press, 2001.

GUTMAN, A.; THOMPSON, D. O que é democracia deliberativa. **RBEC**, 2007.

LIMA, R. S. de. **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). São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2009 (Relatório Fapesp).

LIMA, R. S. de; ROMÃO, W. de M. Como medir a adesão ao novo paradigma proposto pela organização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública?". In: LIMA, R. S. de. **Entre palavras e números**. 2010 (no prelo).

MACPHERSON, J. **A democracia liberal**: origens e evolução. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1978.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Revista da 1ª. Conseg**. Brasília, 2009.

PATEMAN, C. **Representação e teoria democrática**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1989.

PAVEZ, T. R.; TOLEDO, D.; GONÇALVES, R. **Redes sociais, mobilização e segurança pública**: evolução da rede de atores da segurança pública no processo preparatório da 1ª Conseg. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

SAPORI, L. F. Torre de Babel – Nota sobre a 1ª Conseg. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 4, ed. 6, fev./mar. 2010.

YATES, E. B. **A segurança pública como investimento e com a participação de todos**. Disponível em: <<http://www.conseg.gov.br>>. Acesso em 08 maio 2010.

YOUNG, I. M. **Inclusion and democracy**. \new York: Oxford University Press, 2000.

Segurança pública, participação social e a 1ª Conseg

Leticia Godinho de Souza

Resumen

Seguridad pública, participación social y la 1ª Conseg

El presente texto pretende ofrecer una perspectiva de análisis ampliada sobre la 1ª Conferencia Nacional de Seguridad Pública. A partir de apuntes procedentes de la teoría participativa y de la democracia deliberativa, se pretende mostrar la importancia de estos formatos institucionales para propiciar la inversión de situaciones históricas de marginación y conflictividad social, la profundización democrática y el control de las políticas públicas. En este sentido, la Conseg habría abierto una importante vía de democratización para el campo de la seguridad pública en Brasil.

Palabras clave: Seguridad pública. Participación. Deliberación. Gestión pública. Conseg.

Abstract

Public Security, Social Participation and the First Conseg

This paper presents an extended analysis of Brazil's First National Conference on Public Security (Conseg). Beginning with notes on participatory theory and deliberative democracy, an attempt is made to show the importance of these institutional formats for the reversal of historical trends towards the marginalization of certain social groups and situations of social conflict. These formats are shown to be also instrumental for the development of a deep democracy and for better control of public policies. In this respect, the Conseg may well have opened a new avenue for the promotion of democracy in the public security arena in Brazil.

Keywords: Public security. Participation. Deliberation. Public management. Conseg.

Data de recebimento: 12/05/2010

Data de aprovação: 07/06/2010

Segurança pública: construindo espaços de diálogo

Joyce Luziara Correa

Joyce Luziara Correa é cientista social formada pela Universidade de São Paulo e pós-graduanda em Gestão Pública pela Fundação Escola de Sociologia e Política. Foi secretária executiva da etapa estadual da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública e representante da SSP/SP na coordenação do IV Encontro Anual do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

✉ joycorrea@gmail.com

Valdir Assef Jr.

Valdir Assef Jr. é advogado e cientista social formado pela Universidade de São Paulo. Como assessor especial de gabinete, representou a SSP/SP na comissão organizadora da etapa estadual da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública e na coordenação do IV Encontro Anual do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

✉ valdirassef@gmail.com

Resumo

O artigo descreve aspectos e impressões da organização da etapa estadual da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública e do IV Encontro Anual do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, a partir da visão de representantes do Gabinete da Secretaria Estadual de Segurança Pública do Estado de São Paulo, que participaram diretamente da organização destes eventos, apontando alguns impactos que eles trouxeram para o cotidiano da instituição.

Palavras-Chave

Segurança pública. Conferência. Fórum. Eventos. Participação. Mobilização.

Entre fevereiro de 2009 e março de 2010, a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo – SSP/SP foi responsável pela organização de dois grandes eventos voltados ao debate sobre segurança pública no país: a etapa estadual da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública; e o IV Encontro Anual do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

A Segurança pública vem ocupando lugar de destaque nos debates políticos, acadêmicos e populares, fomentando novas propostas e maneiras de se pensar segurança nas diversas instâncias da sociedade. Este movimento tem sido, inclusive, alvo de análises e comentários de especialistas graduados no assunto. Assim, propomo-nos aqui a aproveitar nossa condição privilegiada de organizadores dos dois eventos mencionados para trazer um “olhar de dentro” do Gabinete da SSP/SP sobre o impacto que tanto a Conferência quanto o Fórum (IV FBSP) causaram no cotidiano da unidade gestora central da segurança pública do Estado de São Paulo e, no caminho desta apresentação, expor algumas impressões e conclusões surgidas durante o intenso processo pelo qual passamos nesses doze meses.

A estrutura da gestão da segurança pública no Estado de São Paulo

Não é novidade que o Estado de São Paulo possui o maior contingente policial do país:

aproximadamente 140 mil policiais, sendo mais de 95 mil policiais militares, cerca de 35 mil policiais civis e 7 mil da polícia técnico-científica. Além de responder pelo policiamento ostensivo, preventivo, repressivo e investigativo e pelos bombeiros do Estado (que, em São Paulo, são policiais militares), a SSP/SP também é responsável pelo Departamento de Trânsito Estadual (Detran).

Tamanhas responsabilidades e contingente de pessoal desta magnitude transformam essa Secretaria no segundo maior orçamento público do Estado de São Paulo (mais de R\$ 11 bilhões em 2010), ficando atrás apenas da Secretaria Estadual de Educação.

Grosso modo, a divisão territorial da segurança pública no Estado de São Paulo compreende 11 macrounidades de gestão, representadas no Mapa 1.

Em contrapartida, o Gabinete da SSP/SP conta com aproximadamente 400 funcionários, dois quais quase 58% são policiais. Não é preciso muito esforço para concluir que estamos lidando com uma instituição de “cabeça pequena” e “corpo gigante”.

Para que a estrutura central não se torne absolutamente disfuncional, pela desproporção descrita e sua pouca capilaridade, o Gabinete da SSP/SP concentra boa parte do poder admi-

Mapa 1 Departamentos das Polícias Civil e Militar



Fonte: Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo – SSP/SP/Coordenadoria de Análise e Planejamento.

nistrativo e de gestão (pessoal e orçamentária) relativo às polícias e ao Detran, tornando-se estratégico para as decisões mais relevantes e estruturais na segurança pública estadual. Esta concentração de poder gera dois comportamentos muito frequentes, que chamaremos aqui de “temor reverencial” e “ressentimento cordial”.

O “temor reverencial” aparece normalmente em situações de crise, quando há necessidade de

intervenção dos gestores centrais (secretário, comandante geral da PM, delegado geral de Polícia, superintendente da Polícia Técnico-Científica e diretor do Detran). Seu contato direto ou de seus representantes imediatos com alguma unidade das polícias, dos bombeiros ou do Detran, sem aviso prévio, costuma significar intervenção, destituição ou verificação de denúncias, o que quase nunca é visto de forma tranquila pelos funcionários “de ponta”.

A presença da cúpula é considerada um acontecimento extraordinário, que vai promover grandes e rápidas mudanças no cotidiano local, nem sempre percebidas como positivas pelos agentes regionais. Procura-se atender às solicitações rápida e prontamente, para que as medidas sejam logo anunciadas, o gestor se satisfaça com as informações obtidas, indique as ações/intervenções pretendidas e a rotina possa se restabelecer o mais rápido possível.

Já o “ressentimento cordial” surge num contexto de menor tensão, no qual o contato entre a cúpula da segurança pública e a “ponta” decorre de uma demanda rotineira de gestão, ou de um evento como inauguração de prédios, entrega de equipamentos e viaturas, ou cerimônias de outras áreas do poder público.

Este tipo de comportamento caracteriza-se pela boa relação pessoal, mas sempre permeada por pedidos ou reclamações quanto à falta de estrutura, pessoal, atenção da cúpula, etc. É uma forma de dizer que a “ponta” está esquecida, mesmo fazendo um bom trabalho.

Cabe ressaltar que esta tipologização não tem o intuito de simplificar ou desqualificar o comportamento de qualquer pessoa ou instituição. Trata-se apenas de uma forma rápida de descrever sensações e formas de relacionamento aparentemente normais em estruturas de trabalho em que o órgão gestor é diminuto em relação ao contingente administrado e o território de atuação é extenso o suficiente para inviabilizar uma supervisão plena e sistemática *in loco*.

Diante deste cenário, a organização da etapa estadual da I Conferência Nacional de

Segurança Pública e do IV Encontro Anual do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (IV FBSP) impôs ao Gabinete da SSP/SP um desafio inusitado: como desmistificar a relação entre o Gabinete da SSP/SP e a “ponta”, lidar com os comportamentos descritos anteriormente e mobilizar todas as macrounidades de gestão da segurança pública no Estado para debater os temas da Conferência e eleger representantes para a etapa estadual e, num segundo momento, sugerir conteúdos e participar dos debates promovidos no IV FBSP?

O desafio da mobilização

Para entrar no tema da mobilização, é importante explicitar diferenças entre as dinâmicas de funcionamento da Conferência e do IV FBSP, que impactaram diretamente na formulação e execução das estratégias de mobilização adotadas.

Na Conferência, a tônica era a definição de “ideias-força”, a partir de debates e votações, que formariam o caderno de propostas – um conjunto de proposições que, teoricamente, pautariam as ações dos governos federal, estaduais e até mesmo os municipais, além de influenciar a agenda de votações do Congresso e dos Legislativos estaduais e municipais.

Junte-se a estas propostas a dinâmica de divisão de participantes apresentada no regulamento da Conferência (gestores, trabalhadores e sociedade civil, cada segmento com percentual de participação previamente definido) e estará formado o cenário para grandes conflitos em torno de um tema já historicamente delicado e desagregador.

Se a separação entre as forças de segurança e a sociedade tem antecedentes culturais, políticos e sociais suficientes para a cisão de interesses, promover mais uma divisão entre gestores e trabalhadores agregou novo e, como visto ao final do processo da conferência, determinante elemento nas discussões: o interesse corporativo. Voltaremos a esta questão no final do texto.

A fim de qualificar o debate e garantir representatividade e voz para toda a sociedade paulista, respeitando a proporcionalidade populacional de cada região, a comissão organizadora da etapa estadual da Conferência (COE-SP) deliberou que seriam realizadas prévias regionais, a partir da circunscrição das macrounidades de gestão da SSP/SP, para eleger os participantes da plenária estadual.

As dificuldades para a consecução dessa diretriz já começavam pelo fato de boa parte das instituições que compunham a COE-SP ser exclusivamente paulistana ou, quando muito, metropolitana, com pouca capilaridade no restante do Estado. Como, então, realizar nove prévias regionais pelo interior, além da prévia metropolitana (cuja realização, embora mais complexa, contaria com maior participação dos demais membros da COE-SP)?

A solução natural por parte da SSP/SP foi mobilizar as polícias. Afinal, são instituições diretamente ligadas à Pasta, com presença em todo o território estadual e, principalmente, seriam as mais diretamente interessadas nos temas em discussão, tanto como gestores quanto como trabalhadores (além de também pertencerem à sociedade civil, como muitos

argumentaram no decorrer das prévias, reclamando que a divisão da Conferência reforçava o senso comum historicamente consolidado de separação entre polícia e sociedade).

Mesmo com a existência dos Consegs (Conselhos Comunitários de Segurança) – política pública em vigor no Estado há 25 anos e disseminada por todo o território estadual, na qual a junção de esforços entre policiais civis e militares com representantes do poder público municipal e da sociedade local promove discussões e prestação de contas mensais sobre as ações e a condição da segurança pública de cada área onde há uma Delegacia de Polícia e uma Companhia da PM –, a realização de um debate nos moldes e na abrangência proposta pela Conferência era uma novidade a ser testada com cautela.

A mobilização policial para a execução de prévias regionais, portanto, não poderia ocorrer nos termos tradicionais, pois o que se pretendia era a ação política das polícias, no sentido de utilizar seu capital social amealhado junto à sociedade para viabilizar, em termos de infraestrutura, comunicação e participação, prévias regionais representativas, legitimadas e com discussões consistentes.

No modelo proposto para a Conferência, parcialmente replicado nas prévias regionais, as hierarquias funcionais foram relativizadas, colocadas em xeque e até mesmo abertamente questionadas; a ordem foi substituída pelo convencimento; a ação deu lugar à articulação. Não que isso seja completamente estranho ao cotidiano das polícias e da SSP/SP, mas é uma dinâmica explicitamente nomeada, com re-

gramentos voltados para a construção de uma interação inusual para as instituições policiais e as demais instâncias do poder público e da sociedade civil.

Um dos cuidados tomados foi evidenciar, para as polícias e os parceiros diretamente envolvidos na realização das prévias, que a responsabilidade final pela execução e pelos resultados dos trabalhos era exclusiva do Gabinete da SSP/SP. Com isso, diminuiu-se a pressão sobre os policiais de apresentar um evento “perfeito” ou “chapa branca”, no qual problemas locais e críticas a chefias, comandos e ao governo ficassem de fora, até porque não era este o objetivo das prévias. Tal medida facilitou, inclusive, a celebração de parcerias bastante profícuas com prefeituras, resultando num contato ainda mais heterogêneo por parte dos diversos atores envolvidos.

Algumas diferenças devem ser apontadas quando da realização do IV FBSP. Evento já consolidado na área, o desafio posto para a edição de São Paulo apresentava ainda o elemento “pós-Conferência”, pois, passados quase oito meses do encontro final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, o debate mantinha-se acalorado e a expectativa por resultados (não atingidos até o momento) aumentava.

Somavam-se a este cenário o público sempre crescente, demonstrado pelo histórico das edições anteriores, e a relativa carência de eventos dessa natureza diante da demanda e da atualidade do tema, projetando a ideia de que o IV FBSP seria não só o maior dos encontros já realizados, mas também o mais pautado por interesses corporativos.

Assim, o desafio da mobilização para o Fórum estava em apaziguar as disputas entre instituições, classes e segmentos interessados e interessantes para o debate.

A conscientização de que a natureza do encontro nacional do IV FBSP era bastante diferente da Conferência – pois não haveria propostas a serem votadas e transformadas em um plano nacional de segurança e o objetivo do evento era promover a troca de experiências, técnicas e saberes sobre a segurança, constituindo-se, portanto, em espaço não de disputas, mas sim de conformidade de esforços e pensamentos – pautou não só o trabalho de mobilização, como também as reuniões para produção de conteúdo e planejamento do evento.

A participação inclusiva como premissa de planejamento e definição de conteúdo

Outro fator de destaque na realização destes eventos foi a forma participativa como os conteúdos foram discutidos e definidos. Na Conferência isso era inevitável, devido às regras estabelecidas no seu regulamento, prevenindo a formação da COE com representantes de gestores, trabalhadores e da sociedade civil, em proporção preestabelecida. No caso da COE-SP eram 36 entidades, representando todas as polícias (federais inclusive), o Ministério Público Estadual, Defensoria Pública Estadual, Judiciário, Guardas Municipais, movimentos de base, sindicatos e associações de trabalhadores e de classe, ONGs direta e indiretamente vinculadas ao tema da segurança pública, instituições acadêmicas, etc. Um universo amplo e diverso, formando um colegiado com o intuito

de definir as diretrizes e métodos para colocar em debate no Estado de São Paulo os sete eixos temáticos propostos para a Conferência.

Claro que tamanha diversidade não poderia se concretizar sem uma boa dose de estranhamento e antagonismos. Afinal, discutir segurança pública e abordar, principalmente, a ação das polícias, fazendo isso na “casa da Segurança Pública” sem que a SSP/SP e/ou as polícias tenham poder de mando ou veto nas decisões, não é trivial. Durante muito tempo, a sociedade delegou (relegou?) às polícias a responsabilidade total para planejar e executar as políticas de segurança pública, que se tornaram assim “assunto de polícia”. Por sua vez, as polícias, investidas deste monopólio parcialmente involuntário, tornaram o poder de polícia e suas ações algo cercado de mistério, como se o exercício da atividade policial demandasse um “saber secreto” ao qual só iniciados, dispostos a adentrar e conviver com um mundo à parte, teriam acesso. Evidente que tal conjuntura gerava ainda mais preconceitos, mistificações e equívocos, em detrimento da complexidade e amplitude que deveriam pautar o tema.

Nesse contexto, a alternativa encontrada para prevenir, ao máximo, conflitos que paralisassem ou mesmo inviabilizassem os trabalhos foi manter o diálogo contínuo com os membros da COE-SP e, a partir das demandas e questionamentos, planejar detalhadamente cada reunião de trabalho, sempre tendo em vista:

- o respeito integral às regras da Conferência e às deliberações da COE;
- a representatividade de todo o Estado no processo de planejamento e participação nos debates;

- o respeito às instituições policiais e de segurança em geral;
- a observância dos princípios da administração pública, em especial no que se refere à transparência nos atos e gastos públicos;
- a busca incessante do consenso.

Evidentemente, este último item deve ser analisado sob a ótica dos limites que a própria dinâmica de uma conferência estabelece, ainda mais por se tratar da primeira sobre um tema tão candente e delicado. Com tantos interesses sociais, políticos e corporativos em jogo, há momentos em que o consenso torna-se inviável e a imposição da vontade da maioria prevalece.

No caso da Conferência, a principal preocupação foi pela garantia e ampliação de:

- prerrogativas, atribuições, planos de carreira e salários, por parte de policiais, guardas municipais e agentes penitenciários;
- participação social, respeito aos direitos humanos, integração com outras políticas públicas, por parte da sociedade civil.

Mesmo assim, ao final dos trabalhos, a percepção foi de que a metodologia proposta não possibilitou organicidade, mas sim compartimentação na discussão das propostas, não previu um eixo organizador que conduzisse o debate e as votações para resultados coerentes e não buscou diminuir, mas sim expor e, às vezes, acirrar as diferenças e contradições.

Já no caso do IV FBSP, experimentada a metodologia da Conferência e verificados os

resultados positivos e negativos deste modelo de debate, buscou-se desde o início construir um discurso que norteasse todo o processo de concepção e realização do evento.

Um dos principais itens desse discurso foi o caráter técnico, como contraponto necessário à intensa politização decorrente da Conferência, sem excluir as mesas de viés político (até porque não se faz política pública sem política!). Priorizaram-se as mesas de natureza técnica, que proporcionassem ao público exposição e troca de conhecimentos no planejamento e execução de ações, as mais diversas possíveis, vinculadas à segurança pública.

Outro item importante foi o da integração: se as diferenças foram expostas, debatidas e exacerbadas na Conferência, o IV FBSP deveria ser o espaço para similitudes, convergências e pontos de contato existentes, necessários e desejados, entre todos os órgãos e agentes de segurança pública, já que, se pretendemos superar o simplismo em favor da complexificação nos debates e na formulação das políticas públicas de segurança, a integração é premissa inafastável.

Finalmente, atentou-se para a inclusão dos direitos humanos como premissa necessária à abordagem do tema. Em uma sociedade democrática, direitos humanos e segurança não podem ser vistos e trabalhados como conceitos opostos e conflitantes, mas sim como fatores complementares de aperfeiçoamento e fortalecimento mútuos.

Com tais premissas e sem a obrigação de produzir um resultado final – como uma carta de

intenções, um plano ou conjunto de propostas –, foi possível realizar debates intensos e ricos de informação, sem, contudo, extremar contradições ou acirrar rivalidades e divergências.

Em ambos os casos (Conferência e IV FBSP), a formação de grupos de trabalho amplos e heterogêneos para a construção dos conteúdos, desde sua concepção inicial até a definição dos nomes das mesas e oficinas, foi essencial para garantir a variedade e abrangência não só de temas, mas também das percepções sobre estes.

Na Conferência, a exigência de uma comissão organizadora mista garantia esta amplitude; no IV FBSP, aproveitou-se o modelo da COE, que foi adaptado para as necessidades e objetivos do evento, formando um grupo de trabalho com os elaboradores do encontro e as polícias do Estado de São Paulo, além da realização de várias consultas a parceiros externos, inclusive alguns que participaram da COE durante a Conferência.

Ainda que a condução de grupos com esta conformação requeira maior planejamento, capacidade de diálogo e, eventualmente, gere atritos no decorrer do processo, os resultados finais obtidos evidenciam que a inclusão participativa é sempre condição desejável para a realização de empreitadas de tamanha magnitude e complexidade.

A gestão administrativa: respeito aos princípios da administração pública

Se há algo considerado estranho na SSP/SP é a realização de eventos. Uma secretaria

voltada para a gestão das polícias, cujo principal objetivo é o controle e a redução de índices criminais e a melhoria da sensação de segurança da população, não tem na sua cultura institucional um “espaço reservado” para este tipo de atividade. Quando isso se torna fato consumado, há todo um novo caminho a se percorrer no campo da execução orçamentária, das consultorias técnicas e jurídicas e dos processos licitatórios.

Justificar conceitual, jurídica e materialmente o custeio de eventos na SSP/SP implica trazer novos conceitos sobre a formação de políticas públicas de segurança e, às vezes, estranhos ao meio, como integração, interlocução, importância do discurso, convencimento, responsabilização, capital social, etc. É comum, na realização de atividades desta natureza, que a SSP/SP ou as polícias busquem parcerias, no próprio poder público ou na iniciativa privada, prova da falta de *expertise* da área em se comunicar enquanto política pública.

No caso da realização dos eventos objeto deste artigo, escolheu-se trabalhar com verbas da própria SSP/SP para o custeio das despesas devidas. Para isso, o primeiro passo foi vincular o evento a um fato jurídico-formal condizente com as prerrogativas da pasta. Para a Conferência, recorreu-se ao Decreto nº 54.011/2009 do governador, convocando a etapa estadual da Conferência e submetendo sua realização às expensas e responsabilidades da SSP/SP; no caso do IV FBSP, a solicitação feita pela ONG Fórum Brasileiro de Segurança Pública resultou no Processo de Convênio nº 1.488/09, no qual a SSP/SP assumia parte das despesas e atribuições atinentes ao encontro.

Formalizados e publicizados tais instrumentos jurídicos, formaram-se grupos de trabalho para cada evento, com representantes do Gabinete da SSP, das polícias e entidades externas, conforme as regras e/ou necessidades de cada um. Estes grupos tinham a incumbência de preparar planos de trabalho, conceber projetos executivos, definir diretrizes de infraestrutura, público-alvo e conteúdo, fornecendo subsídios para editais de licitação voltados à contratação de empresas de eventos que, por sua vez, responderiam pela locação do espaço e garantiriam infraestrutura e logística necessárias às demandas e diretrizes dos planos de trabalho e respectivos projetos executivos.

Com estes procedimentos relativamente simples, mas que requerem planejamento e sincronia de ações e propósitos com as diferentes áreas do Gabinete, foi possível realizar atividades até então novas para a SSP/SP, sem, contudo, desprezar os princípios da administração pública, principalmente os da moralidade, transparência e eficiência no gasto do dinheiro público.

Segurança pública e o pacto federativo: influência na construção dos debates

Uma breve digressão sobre a eficácia do nosso pacto federativo faz-se útil: embora tenhamos de fato e de direito uma República federativa, com Estados bem constituídos social, política, econômica e culturalmente, cujas atribuições e relações institucionais com os demais entes federados, se não estão plenamente harmonizadas, pelo menos não são disfuncionais, é forçoso reconhecer que a absoluta autonomia concedida pela Constituição de 1988 aos Esta-

dos para o desenho institucional da segurança pública e das polícias não foi eficaz.

Demasiadamente influenciado pela ideia de controle e repressão da sociedade, herdada dos regimes de exceção e autoritários, o processo constituinte tratou o tema da segurança pública de forma generalista, não estabelecendo diretrizes mínimas de desenho organizacional, de conteúdo programático, de premissas de ação, de expectativas e índices de resultados para os sistemas estaduais de segurança.

Promulgada a Constituição, as diferenças socioeconômicas, culturais e estruturais entre os Estados atuaram livremente na organização das instituições policiais e órgãos responsáveis pela gestão da segurança pública no país. Em alguns Estados, os bombeiros são policiais militares, em outros não; a Polícia Técnico-Científica existe como órgão autônomo em determinados casos e, em outros, é parte da Polícia Civil; há modelos em que as polícias estão subordinadas a uma secretaria, em outros, a subordinação é direta ao governador.

Cabe ressaltar que não defendemos a exclusão da diversidade de modelos de gestão das polícias ou da influência das peculiaridades regionais na formulação das estratégias de prevenção e combate à criminalidade, pois estes são os pontos positivos da autonomia, que viabilizam ações mais adequadas às realidades encontradas.

No entanto, a autonomia exacerbada inviabilizou – e inviabiliza até hoje – mecanismos de gestão mais abrangentes. Se hoje é difícil comparar até mesmo dados básicos entre Estados, como os de homicídios e roubos, isso

se dá porque as peculiaridades regionais, que orientaram a concepção e execução das atribuições constitucionais dos Estados no campo da segurança pública, não tiveram uma plataforma mínima que as pautasse.

Prever tais diretrizes em âmbito nacional não significaria prejuízo à autonomia dos Estados; ao contrário, seria uma economia de esforços e de tempo, que foram despendidos pelos Estados testando modelos díspares de gestão e planejamento, que resultaram na diversidade hoje existente, implicando a busca por racionalidade e uniformização mínima justamente por meio de encontros como os debatidos neste artigo.

Foi assim na saúde, com o Sistema Único de Saúde – SUS, na assistência social, com o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, na educação com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, na administração pública com a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e tantos outros exemplos. O pacto federativo significa divisão de competências, mas também junção de esforços e ação integrada, a partir das atribuições legalmente estabelecidas. É hora de fazer isso se tornar realidade também na segurança pública.

Considerações finais

Concluídos tanto a Conferência quanto o IV FBSP, é possível analisar com alguma ponderação e racionalidade seus resultados e até mesmo extrair certo otimismo para os rumos da segurança pública no país.

Se é certo que no Brasil não se tem a cultura do debate como algo de relevância e constância na segurança pública, também é certo que esta

realidade vem sendo questionada e enfrentada por um público crescente, com maior protagonismo por parte das polícias, das guardas municipais, dos agentes penitenciários e, em menor medida, do Ministério Público, das Defensorias e do Poder Judiciário.

Neste sentido, a construção, consolidação e ampliação de espaços de diálogo são fatores estratégicos, pois propiciam que experiências inovadoras, parcerias e aprimoramentos de gestão sejam expostos ao escrutínio dos pares e do público externo, trazendo à tona suas fragilidades ou consolidando-se como paradigmas.

Não poderíamos deixar de citar expressamente alguns exemplos da segurança pública paulista, expostos no IV FBSP:

- apresentação sobre o trabalho do DHPP (Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa) da Polícia Civil e sua importância na expressiva redução dos homicídios em São Paulo;
- apresentação sobre Polícia Comunitária e Direitos Humanos da DPCDH (Diretoria de Polícia Comunitária e Direitos Humanos) da Polícia Militar, que hoje é modelo doutrinário e metodológico de policiamento ostensivo comunitário para muitas polícias não só do país, mas também da América Latina;
- primeiro encontro nacional de Coordenadores de Conselhos Comunitários de Segurança, realizado pela Coordenadoria Estadual dos Conseqs, da SSP/SP, com a participação de representantes de mais de 20 Estados, discutindo modelos e estratégias para a consolidação da iniciativa em todo o território nacional.

A realização destes eventos também contribui para a ampliação e o acúmulo de conhecimentos necessários à manutenção do “campo de racionalidade” imprescindível ao contínuo aprimoramento da segurança pública. Por “campo de racionalidade” consideramos os consensos firmados sobre segurança pública, polícias, gestão de políticas públicas e temas afins pautados pelo compromisso com os princípios de moralidade, legalidade, transparência e eficiência, ou seja, ações consistentes e que apresentam resultados relevantes, em contraponto com propostas e medidas populistas, que às vezes repercutem positivamente na imprensa e na opinião pública, mas não apresentam sustentabilidade e resultados concretos.

Assim como nos anos 1980 e 1990, quando uma série de ações, estudos, projetos, sucessos e fracassos na área econômica gerou massa crítica suficiente para produzir um “campo de racionalidade” que permitisse a obtenção e manutenção da estabilidade econômica, nos últimos 20 anos acumulamos práticas, experiências, estudos, crises e êxitos suficientes à consolidação de um “campo de racionalidade” relevante para a segurança pública em âmbito nacional.

A importância dos debates, entretanto, não deve se limitar à exposição e sistematização de demandas. É preciso criar canais de influência e instrumentos de governança que contemplem, sempre que possível, as diretrizes obtidas destes processos participativos, pois, caso contrário, estes eventos perderão adesão e legitimidade, deixando de exercer todo o seu potencial.

Nesse sentido, não podemos desconsiderar que simplificação, sectarismo e resistência aos debates ainda são fatores presentes e influentes em muitos setores na segurança pública. Excluí-los do debate ou simplesmente desqualificá-los como parte do passado não é estratégia dese-

jada, muito menos eficaz. Se se pretende promover uma mudança qualitativa no modelo de segurança pública em âmbito nacional, é necessário compreender as razões e interesses destes segmentos e buscar estratégias que os incluam nos debates de forma legítima e qualificada.

Referências bibliográficas

BRASIL. Ministério da Justiça. **Texto-base da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Brasília/DF, 2009. Disponível em: <http://www.conseg.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&id=209&Itemid=309>.

_____. **Manual metodológico geral da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Brasília/DF, 2009. Disponível em: <http://www.conseg.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=454&Itemid=61>.

SCHLITTLER, C.; KISIL, M. **Desenvolvimento de lideranças comunitárias**: reflexões e sugestões. São Paulo: Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social – Idis, 2008.

SILVA, E. R. A. da. **Participação social e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas**: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/082/08201008.jsp?ttCD_CHAVE=2996>.

Segurança pública: construindo espaços de diálogo

Joyce Luziara Correa e Valdir Assef Jr.

Resumen

Seguridad pública: construyendo espacios de diálogo

El artículo describe aspectos e impresiones de la organización de la etapa estatal de la 1ª Conferencia Nacional de Seguridad Pública y del IV Encuentro Anual del Foro Brasileño de Seguridad Pública, a partir de la visión de representantes del Gabinete de la Secretaría Estatal de Seguridad Pública del Estado de São Paulo, que participaron directamente de la organización de estos eventos, apuntando algunos impactos causados por éstos para el cotidiano de la institución.

Palabras clave: Seguridad pública. Conferencia. Foro. Eventos. Participación. Movilización.

Abstract

Public security: creating room for dialogue

This paper describes aspects and ideas about the organization of the state edition of Brazil's First National Conference on Public Security as well as the Fourth Annual Meeting of the Brazilian Forum for Public Security which were expressed by representatives of the Cabinet of the Public Security Secretariat of the State of São Paulo, who took part in the organization of such events. Some of impacts these events have had on the day-to-day of the Secretariat will be pinpointed.

Keywords: Public security. Conference. Forum. Events. Participation. Mobilization.

Data de recebimento: 26/05/2010

Data de aprovação: 31/05/2010

Polícia e política: as marcas da história de São Paulo

Entrevista

Delegado Roberto Genofre, entrevistado por Ana Maura Tomesani e Juliana Vinuto.

Roberto Maurício Genofre

Roberto Maurício Genofre iniciou sua carreira como delegado de Polícia em 1959 e, dentro da corporação, foi corregedor geral da Polícia Civil, diretor da Academia de Polícia Civil e do Departamento de Planejamento da Polícia Civil e presidente da Academia de Letras dos Delegados de Polícia de São Paulo. É formado em Direito pela Universidade de São Paulo e atualmente é secretário adjunto da Secretaria de Segurança Urbana de São Bernardo do Campo. Foi professor de Direito Processual Penal da PUC-SP e da Universidade Paulista – Unip e diretor do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais de São Paulo.

O delegado e associado do FBSP, Roberto Maurício Genofre, foi convidado para uma entrevista para a *Revista Brasileira de Segurança Pública* para abordar os critérios que nortearam a implementação das delegacias paulistanas. Como há poucos registros sobre o assunto, decidimos entrevistar um policial “das antigas”, que tivesse condições de indicar, por meio da sua vivência, as razões que resultaram na atual estrutura espacial das unidades na cidade de São Paulo. A entrevista vai bem além destes critérios e traz um rico panorama acerca da relação entre política e atuação policial entre os anos 1950 e os dias atuais, percorrendo todo o regime militar. Genofre, com seus 50 anos dedicados à atividade policial, mostra as tensões que estiveram latentes durante todo este período e as consequências de conflitos jamais deflagrados na atual configuração das polícias paulistas, bem como na relação entre elas.

FBSP: *Fale-nos um pouco sobre sua entrada para a carreira policial.*

Roberto: Ingressei na Polícia Civil como delegado de Polícia em 1959. Recém-saído da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco (USP), logo prestei o primeiro concurso para a carreira, juntamente com um grande número de colegas. Eu entrei na Universidade em 1954 e acredito que tenha sido o período em que ingressou a maior quantidade de ex-alunos daquela Universidade na Polícia Civil. É que no ano de nossa entrada na Faculdade de Direito, houve um problema técnico com o número de vagas. A USP oferecia 250 vagas para o curso de Direito, mas alguns alunos questionaram a nota de corte naquele ano, entraram com mandado de segurança e, para não ser injusta com os outros estudantes na mesma situação, a USP decidiu chamar mais 150 alunos que estavam na fila de espera, formando uma turma bastante numerosa para a época. E, no transcorrer do curso, passamos por vários períodos conturbados da nossa história, com uma forte participação estudantil, da UEE e da UNE, em face

da sequência de episódios marcantes, como o suicídio de Getúlio Vargas e sua sucessão, a eleição de Janio Quadros para governador de São Paulo, uma figura nova surgindo no cenário político nacional, a escolha do local para a nova capital brasileira e o início da construção de Brasília por Juscelino, sob forte pressão contrária, liderada por Carlos Lacerda; enfim um período de muita ebulição política e social. Ao término do curso, um colega da faculdade, que trabalhava no Gabinete do Secretário da Segurança, estimulava-nos ao ingresso na polícia, dizendo ser desejo do governador Carvalho Pinto uma melhora no nível dos Delegados de Polícia. Vários acederam ao convite e acredito que, naquele concurso, dos 200 recém-integrantes, pelo menos 50 de nós eram oriundos da USP e da PUC-SP.

FBSP: *Como foi o início da carreira em São Paulo?*

Roberto: Após a nomeação, fomos designados para delegacias de 5ª classe, existentes no interior do Estado, geralmente sediadas em pequenos municípios. Ninguém começava a carreira na capital. Nesta, só existiam 22 distritos e, na Grande São Paulo, apenas dez municípios tinham delegacia instalada. Plantão só havia nos cinco plantões denominados de Zona (Centro, Sul, Norte, Leste e Oeste). A política dominava o setor policial e o Estado de São Paulo estava dividido entre os partidários de Ademar de Barros e os de Janio Quadros. O primeiro tornou-se conhecido por nunca ter tido preocupação com o combate à corrupção no serviço público e não ligava para a repressão ao jogo e às casas de prostituição, enquanto o segundo usava como lema de campanha o uso da “vassoura”, prometendo varrer os corruptos da administração pública. A política no interior do Estado se polarizava entre os partidários de ambos e, nesse clima, era muito difícil exercer um trabalho isento e somente profissional. Esse foi o grande desafio para os novos delegados que se propunham a não se envolver nas disputas políticas. Me lembro que, no governo Ademar de Barros, houve uma perseguição a um delegado de Polícia muito rígido, severo, Renan Bastos, que prendia “bicheiros do jogo de bicho” e fechava “casas de prostituição” na capital, o que obrigou a administração a criar o distante 33º distrito, Vila Mangalot, na periferia de São Paulo, para designá-lo como titular daquela área territorial, afastando-o da então Delegacia de Jogos e Costumes.

“Ninguém começava a carreira na capital. Nesta, só existiam 22 distritos e, na Grande São Paulo, apenas dez municípios tinham delegacia instalada.”

Os subdelegados nomeados, sem nenhum tipo de remuneração, nem qualquer formação policial, eram auxiliares, pessoas do povo que funcionavam como uma espécie de informantes [...].

FBSP: *E havia também as subdelegacias, não?*

Roberto: As subdelegacias representavam uma parcela territorial das delegacias, mas não eram sediadas em prédios próprios. O atendimento à população daquela área era feito pela Delegacia à qual estava subordinada. Os subdelegados nomeados, sem nenhum tipo de remuneração, nem qualquer formação policial, eram auxiliares, pessoas do povo que funcionavam como uma espécie de informantes e, dependendo do bairro, tinham muito prestígio junto às comunidades, ostentando sempre a carteirinha com distintivo, que usavam na lapela, quando saíam em diligência junto com as autoridades policiais. As nomeações eram políticas e as indicações eram feitas pelos chefes políticos ao chefe de gabinete da Segurança Pública, ou por indicação do delegado titular dos distritos ou das delegacias. No interior do Estado, havia outra categoria de policial leigo, os suplentes de delegado. Em 1960, 1961 e 1962, nos meus períodos de férias, eu era substituído por eles. Em Americana, meu 1º suplente possuía uma farmácia; em Jales era um hoteleiro; em Riolândia um comerciante, dono de um armazém. Os suplentes, quando substituíam o delegado de polícia, faziam jus aos mesmos vencimentos e tinham o mesmo *status* funcional. O escrivão de polícia levava os documentos, papéis relativos aos inquéritos policiais e eles assinavam, em confiança. Tal situação era muito desconfortável e resolvemos, eu e outros colegas, falar com nossos superiores, os delegados regionais, que efetivamente em nossas férias era o escrivão que nos substituíam e que gostaríamos de ser substituídos pelos nossos colegas delegados, sem ônus para o Estado, em uma escala a ser elaborada. Ficamos sobrecarregados, mas foi melhor assim. Aos poucos foram desaparecendo essas “autoridades” leigas, até a sua formal extinção, anos depois.

FBSP: *Mas como era o trabalho da Polícia Civil neste período? Quais eram as atribuições?*

Roberto: Em 1960, a Polícia Civil tinha sua cúpula estruturada por departamentos denominados Divisões Policiais. A 1ª Divisão Policial compreendia a região da capital, abrangendo a Grande São Paulo. Atendia a população nos distritos policiais até as 20 horas e, após este horário, nos plantões das cinco Zonas – Centro (a famosa Central de Polícia, situada no Pátio do Colégio, no

Na verdade, o delegado controlava a vida de toda a comunidade. Representava uma forte intervenção estatal na comunidade, aliás, intervenção firmada historicamente desde o tempo do império.

coração de São Paulo, que atendia, sozinha, toda a população, até 1956), Sul, Norte, Leste e Oeste –, que ficavam responsáveis por todas as autuações em flagrante e atendimentos de emergência, até as 8 horas. A 3ª Divisão Policial abrangia o interior do Estado, com suas delegacias regionais. A 4ª Divisão Policial compreendia o Departamento de Investigações, que concentrava as delegacias especializadas e um plantão único para atender homicídios e outros casos de maior gravidade, desde que de autoria desconhecida. A 5ª Divisão Policial era o temido Departamento de Ordem Política e Social, criado em 1924 e extinto em 1982. A 6ª Divisão Policial era constituída pela Superintendência da Radio Patrulha, dirigida por delegado de polícia, e acionava as viaturas tanto da Guarda Civil como da Força Pública. No interior, a polícia tinha organização diferente, dividida em regiões, e, dependendo do porte da cidade, possuía um maior ou menor efetivo policial. Em vez dos plantões, havia geralmente uma escala de “sobrevisto” e, quando ocorria algo grave, os delegados eram acionados em suas residências. O delegado de polícia, naquela época, além das atividades de polícia judiciária, executava diversas outras. Ele era o responsável pelas diversões públicas, que não podiam ser realizadas sem o devido alvará expedido pela delegacia local e pela prefeitura. Eram, também, fiscalizadas outras atividades, como os cinemas, teatros, circos, alto falantes, parques de diversões, quermesses, realização de bailes e festas juninas. Os hotéis e pensões eram registrados nas delegacias e havia o controle das fichas dos seus hóspedes. Até os moradores de apartamentos deveriam preencher fichas de residência. Os clubes que mantinham jogos de carteados e outros tipos de jogos permitidos necessitavam de autorização policial. Os espetáculos teatrais tinham que ter o “visto” da censura. Até a circulação dos veículos, o sistema viário em geral era de responsabilidade policial.

Na verdade, o delegado controlava a vida de toda a comunidade. Representava uma forte intervenção estatal na comunidade, aliás, intervenção firmada historicamente desde o tempo do império.

O argumento do Estado, na elaboração da legislação autorizadora, era no sentido de ser mais fácil o aproveitamento do exercício do “poder de polícia”, já nas mãos dos delegados de polícia, para implantar a regulamentação e o controle da sociedade.

FBSP: *E qual era a relação dos delegados com a Força Pública? Esta era subordinada ao delegado?*

Roberto: Não exatamente. Administrativamente, a Força Pública estava subordinada ao seu sistema hierárquico, ao seu comandante geral, mas, no interior, onde iniciei minha carreira num dos pequenos municípios, distante mais de 400 quilômetros da capital, existia junto às delegacias a figura do comandante de destacamento, geralmente um sargento ou cabo, que chefiava uma pequena tropa, pois apenas nas grandes cidades havia lotação de oficiais. O destacamento estava à disposição do delegado 24 horas por dia. Como dificilmente existiam investigadores nesses municípios, a não ser escrivães de polícia ou carcereiros, os soldados exerciam essas funções. Apesar de pouca escolaridade, desempenhavam bem o papel na investigação, porque conheciam de perto a população local. Os oficiais ficavam sediados nos grandes municípios do Estado e tinham comunicação difícil com os destacamentos, realizada por precárias ligações telefônicas. Uma ligação interurbana para São Paulo demorava, mais ou menos, de oito a dez horas. Pedia-se a ligação logo pela manhã, para conseguir falar no final da tarde.

O comandante do destacamento, logo pela manhã, se apresentava para dar as novidades ocorridas no período noturno. Havia também um “ordenança”, um soldado que era meu “braço direito”, uma espécie de secretário, que dirigia o único “jeep” policial, atendia a autoridade e as ocorrências e acompanhava o delegado em todas as suas diligências. Formava-se, assim, um vínculo funcional, e até hierárquico, entre os integrantes dos destacamentos e o delegado, situação que, acredito, desagradava os oficiais que, apesar de distantes, acompanhavam esse relacionamento com certa preocupação no tocante à hierarquização de fato existente. Além da eficiência, eles eram muito disciplinados, criando laços de amizade; fui até convidado para padrinho de casamento de alguns deles.

FBSP: *Mas a Polícia Civil realizava policiamento ostensivo?*

Roberto: Sim. A Polícia Civil sempre realizou e até hoje realiza policiamento ostensivo, principalmente as chamadas “rondas”, que eram saídas com viaturas para fins de policiamento, nas quais os policiais realizavam buscas pessoais denominadas “portes de arma”, para verificar se as pessoas estavam armadas.

“
O destacamento
estava à disposição
do delegado 24
horas por dia.
Como dificilmente
existiam
investigadores
nesses municípios,
a não ser escrivães
de polícia ou
carcereiros, os
soldados exerciam
essas funções.”

Polícia e política: as marcas da história de São Paulo
Delegado Roberto Genofre, entrevistado por Ana Maura Tomesani e Juliana Vinato.

“
Nessa época, antecedendo os tristes episódios da criação dos “esquadrões da morte”, no tocante às rondas, a polícia civil era muito respeitada pelos criminosos.

Em São Paulo, o serviço de Rádio Patrulha foi criado em 1935, dirigido por um delegado de Polícia do último grau da carreira, com supervisão sobre as viaturas da Guarda Civil estadual e da Força Pública, permanecendo essa situação até a edição do Decreto-Lei federal 667, em 1969, que deu exclusividade do policiamento ostensivo à recém-criada Polícia Militar. Assim, remanesceram para a Polícia Civil as denominadas “rondas especializadas”, criadas em 1969, como a Rudi (Rondas Unificadas do Departamento de Investigações), que se transformou em Garra (Grupo Armado de Repressão a Roubo e Assalto), em 1976, atuando até hoje, e a Rone (Ronda Especial do Degran “Capital), que se transformou em GOE (Grupo de Operações Especiais), em 1991, ambas responsáveis pelo policiamento denominado especializado, por apoiar as atividades de polícia judiciária.

Nessa época, antecedendo os tristes episódios da criação dos “esquadrões da morte”, no tocante às rondas, a polícia civil era muito respeitada pelos criminosos. O delegado, chamado de “majura” (“maior”, “chefão”), ia no banco da frente da perua e, muitas das vezes, sem descer do carro, determinava ao suspeito que entrasse na viatura para “conversar” com ele na delegacia. Resmungando e reclamando que “era inocente”, subia na viatura, cuja porta lhe era aberta pelo investigador. Tempos diferentes aos de hoje, em que os autores de crime enfrentam os policiais em confrontos, nos quais o evento morte nunca está descartado...

FBSP: *Mas qual era então a relação da Força Pública com as Forças Armadas?*

Roberto: No período que antecedeu a Revolução de 1964, os integrantes da Força Pública alegavam pertencer a uma força considerada auxiliar, reserva do Exército, apesar de não existir preceito constitucional que a tratasse desta forma, porém, o Decreto-Lei federal 667/69, fundamentado no AI-5, assinado pelo presidente Costa e Silva, outorgou-lhes esta categoria e também a exclusividade para exercer o policiamento ostensivo fardado, planejado pelas autoridades policiais competentes. Um dos artigos desse Decreto-Lei criava também a Inspeção Geral das Polícias Militares, tendo por atribuição o controle e a coordenação das polícias militares e a previsão de designação de um general de brigada, da

ativa, para exercer o cargo. Daí a justificativa, o motivo pela qual a Rádio Patrulha, que era o Departamento de Comunicações da Polícia Civil, passou para a Polícia Militar, causando muita estranheza em toda classe, pois, naquela época, era tranquilo o entendimento de que o divisor de águas, sobre o trabalho da Polícia Civil e da Militar, era a ocorrência do crime; antes dele, o trabalho preventivo e ostensivo da Polícia Militar, depois dele, o trabalho de investigação e apuração da Polícia Judiciária. E a Rádio Patrulha era o atendimento, nos locais onde acontecera, de um fato criminoso já ocorrido.

FBSP: *E o que mudou exatamente depois de 1964?*

Roberto: Vitoriosa a Revolução, as Forças Armadas ficaram com a responsabilidade de implantar e sedimentar o novo governo, até por ser sua fiadora e seu sustentáculo. Somente com o emprego da força, seria difícil a manutenção do *status quo* vigente, ainda mais que, em face das características da caserna, os militares sempre estiveram ilhados do convívio social, aquartelados e sem participação permanente no dia-a-dia da comunidade, até pela rotina castrense. Daí, a solução era o aproveitamento da polícia – hierarquizada e acostumada ao cumprimento das ordens emanadas pelo sistema de poder –, para ser os olhos da Revolução, pela sua integração na vida das comunidades, acautelando-se, assim, para não serem surpreendidos por uma contrarrevolução. Montou-se uma integração polícia/Forças Armadas, além da busca da participação da própria sociedade, nos seus diversos segmentos, inclusive para o conhecimento, pelos serviços de inteligência, de todos os movimentos e atividades nas áreas social, política, administrativa, etc. ligados a uma eventual contestação ao novo governo. Mas, segundo se dizia na época, alguns problemas de enquadramento hierárquico ocorriam na Polícia Civil, pela falta de uma hierarquia mais forte nos diversos escalões e também porque a direção da Polícia Civil pertencia aos delegados de polícia, oriundos das poucas universidades então existentes, que, até há pouco tempo, eram focos de resistência. Os delegados, pessoas não acostumadas ao cumprimento de ordens sem explicações mais minuciosas, resistiam, de maneira discreta, às determinações vindas dos comandos e dos escalões superiores, alegando problemas jurídicos e, ainda, porque havia uma ascendência dos delegados sobre os soldados e praças de pré, pelo número insu-

Os delegados, pessoas não acostumadas ao cumprimento de ordens sem explicações mais minuciosas, resistiam, de maneira discreta, às determinações vindas dos comandos e dos escalões superiores [...].

Entrevista

Polícia e política: as marcas da história de São Paulo
Delegado Roberto Genofre, entrevistado por Ana Maura Tomesani e Juliana Vinuto.

ficiente de oficiais lotados na Força Pública. Na ocasião, ouvi de um integrante da revolução a frase; “Os doutores não têm condições de segurar a Revolução porque, oriundos das universidades, têm ainda uma cultura muito forte de legalidade”. Verdadeiramente, ao lembrar a frase, recordei das aulas do Prof. Gofredo da Silva Telles Junior, meu professor no Largo de São Francisco.

Em face de todos esses fatos, a estratégia adotada consistiu no aumento do efetivo da tropa militar estadual, principalmente do número de oficiais, além de um aperfeiçoamento maior na formação, sob supervisão das Forças Armadas.

O primeiro passo ocorreu em 1969, com a edição do Decreto-Lei 667, fundamentado no AI-5, que criou e organizou a Polícia Militar nos Estados, dando a ela exclusividade para a realização do policiamento ostensivo fardado e criando a Inspetoria Geral da PM. Para a continuação do sistema, os secretários de Segurança sempre eram escolhidos entre os militares das Forças Armadas.

FBSP: *Mas como ocorreu esta “incorporação” da Força Pública e da Guarda Civil durante o regime militar?*

Roberto: A Guarda Civil e a Força Pública tinham perfis completamente diferentes, a partir de sua filosofia de trabalho, pois a Guarda Civil foi criada nos moldes da polícia londrina, enquanto a Força Pública baseou-se na sistemática militar francesa. A primeira se destacava nas atividades de policiamento civil, monitoramento de trânsito, com missões mais a pé do que motorizada e designada para as áreas mais centrais, com maior densidade de pedestres, participando de eventos em solenidades internas, cinemas, teatros, etc., com contato mais permanente com a população. Já a Força Pública trabalhava quase na sua totalidade em viaturas, com policiamento nas áreas mais distantes do centro e policiais fortemente armados, prontos e preparados, caso fosse necessário, para o confronto, possuindo treinamento como tropa de choque. A solução encontrada pelos detentores do poder para aumentar o vínculo da polícia às Forças Armadas foi: criação de uma Polícia Militar controlada pelo Estado Maior do Exército; distanciamento das praças das Polícias Militares da influência das autoridades policiais civis, por não pertencerem estes à hierarquia militar; passagem da Rádio Patrulha, diuturnamente na rua, para a Polícia Militar; fortalecimento dos serviços de inteligência e informação para todos os segmentos da

“A Guarda Civil e a Força Pública tinham perfis completamente diferentes, a partir de sua filosofia de trabalho, pois a Guarda Civil foi criada nos moldes da polícia londrina, enquanto a Força Pública baseou-se na sistemática militar francesa.”

nova polícia (os denominados P2); incorporação do efetivo da Guarda Civil – corporação sem os rígidos padrões hierárquicos desejados – na nova Polícia Militar; e implantação de sofisticados cursos de formação e especialização, em especial para os oficiais da milícia, sob a supervisão do Exército Nacional. Para sua viabilização, o presidente Garrastazu Médici assinou o Decreto-Lei 1.072, de 30/12/1969, que, sem falar em extinção, mandava aproveitar, no quadro da Polícia Militar, os guardas que tivessem nível equivalente a oficial. Com essa autorização federal, o governador de São Paulo, Abreu Sodré, editou, três meses depois, um Decreto-Lei dando três postos de coronel e nove de tenente-coronel da PM aos guardas, criando um quadro em extinção para os guardas optantes que não aceitassem a incorporação, escolha esta que deveria ser feita no prazo máximo de dez dias, a contar daquela publicação. Não precisa dizer que mais de 90% dos guardas optaram pela Polícia Militar. Os que optaram pelas três vagas de coronel nunca exerceram nenhuma chefia de tropa na PM, assim como os nove tenentes-coronéis...

FBSP: *E houve atritos gerados com esta cisão?*

Roberto: Os atritos, após estas medidas todas, começaram a eclodir com frequência maior entre policiais civis e militares. No início foi difícil mudar o comportamento funcional. Os integrantes da nova corporação sequer faziam continência às autoridades policiais civis, que é a forma de cumprimento do militar. O oficial dizia: “se eu encontrar um soldado batendo continência para paisano, eu puno, entra no mau comportamento”. Ocorreram alguns confrontos na rua, que somente eram superados com a presença física dos altos escalões superiores, mas não se podia esconder que havia uma insatisfação crescente em ambas as corporações. Os serviços de inteligência destes órgãos, tomando conhecimento de irregularidades administrativas, a pretexto de repassar informações importantes para subsidiar o trabalho policial, noticiavam nos seus documentos “reservados” as falhas funcionais da outra polícia, aumentando a tensão, parte a parte. Entre esses fatos, em um deles tive uma participação testemunhal. Maio de 1971, aliás, 40 anos são passados! Eu exercia as funções de delegado titular de Franca e designava os colegas da sede e das cidades vizinhas para formar o plantão permanente na cidade. Pláucio Ângelo Prezotto era um deles – jovem, com 35 anos, exercia suas atividades como delegado em Patrocínio Paulista, distante 25

Os integrantes da nova corporação sequer faziam continência às autoridades policiais civis, que é a forma de cumprimento do militar.

O autor do crime passou por dois julgamentos e, nos dois, foi condenado. O episódio aumentou ainda mais o fosso que separava as duas polícias.

km. Naquela noite de maio, ele estava de plantão em Franca, das 20h até as 8h do dia seguinte. Por volta da meia noite, ele foi à praça principal da cidade tomar um café, cientificando-se de uma ocorrência no interior do estabelecimento, que estava sendo atendida por uma guarnição da PM. Tratava-se de uma discussão entre um oficial médico da Marinha e o garçom, sobre o pagamento da conta. Identificando-se ao patrulheiro, o delegado instou o médico a acertar a conta que, depois de paga, resultou na dispensa das partes. Não satisfeito com a solução, o miliciano retrucou: “não tenho que lhe dar satisfação da ocorrência, somente ao meu superior”, iniciando uma discussão com o delegado, que culminou com um tiroteio na porta do café, iniciada pelo patrulheiro, que o alvejou com seis tiros. Sendo acionado, em face da ocorrência, ao chegar ao hospital, constatei o falecimento do Pláucio e, de imediato, acompanhado de um investigador, dei voz de prisão ao autor dos disparos, que se homiziara no quartel, vizinho aos fatos. O mesmo estava aparentemente drogado, o que foi constatado posteriormente.

Às 7 horas da manhã, diante da repercussão dos fatos, chegaram, num avião particular, em Franca, o secretário da Segurança, o comandante da PM e o delegado geral. Eu havia interrompido o flagrante, pois o comando local recusava-se a entregar a arma usada, apesar de instado, e só prossegui, horas depois, após a entrega da arma por determinação expressa do então secretário da Segurança Pública.

O sepultamento do Pláucio constituiu motivo de grande comoção e afluxo de dezenas de delegados, vindos de todo o Estado. Segundo a imprensa da cidade, foi o maior enterro ali realizado, até porque a vítima era muito estimada e pertencia a uma família que gozava de grande estima. As entidades de classe e a imprensa, na época, deram muito destaque ao evento e, três meses depois, o governador Laudo Natel promovia, *post mortem*, o delegado de polícia assassinado. O autor do crime passou por dois julgamentos e, nos dois, foi condenado. O episódio aumentou ainda mais o fosso que separava as duas polícias.

FBSP: *Mas parte dos delegados apoiava a estrutura criada durante a ditadura. Como isso ocorreu?*

Roberto: Realmente, houve uma parcela de policiais que apoiaram o novo regime implantado, bem como outra parcela que exercia seu trabalho normalmente, sem preocupações com apoiar ou rejei-

tar o regime, e, ainda, uma terceira que não aceitava o novo estado de coisas, mas não se manifestava, com receio de alguma eventual transferência funcional, ou alguma “perseguição”, por possuir ideias diferentes, uma vez que houvera uma revolução, acompanhada de grandes alterações no sistema político e um rompimento das regras vigentes. Acredito, até, que a maioria pertencia aos chamados indiferentes politicamente. Na verdade, os policiais e mesmo os funcionários públicos, em geral, acostumam-se, no decorrer da carreira, a trabalhar com administrações e ideias diferentes. Também aqueles que possuíam uma filosofia ligada à liberdade do pensamento, com uma visão mais democrática, não recebiam funções nem missões de maior responsabilidade e, aos poucos, foram sendo marginalizados. A administração, com a nova realidade educacional instalada, estimulou os ocupantes de carreiras policiais a ascenderem aos cargos de chefia, inclusive ao de delegados de polícia. A nova realidade, a que me refiro, foi a expansão das atividades educacionais no Brasil. A constatação de que um dos focos de contestação ao regime estava nas universidades acarretou uma estratégia setorizada. O diagnóstico da situação encontrada, a partir de 1964, era, primeiro, a existência de poucas universidades, a maioria na esfera pública, com regras bem mais rígidas na seleção para o magistério e pesquisa, e, segundo, a elitização intelectual no magistério, que significava maior empecilho para o acesso às carreiras do professorado superior, impossibilitando que os profissionais menos qualificados pudessem ascender ao sistema. Os intelectualmente privilegiados geralmente eram considerados “perigosos para o sistema”.

FBSP: *Mas, para entrarem na faculdade, todos estes “candidatos a delegado” tinham que ter ensino médio, não?*

Roberto: A solução que se impunha estava no Ministério da Educação – facilitação do acesso às faculdades, por intermédio de uma política de 1º e 2º graus, com facilidades como “madurezas, supletivos, diplomas de 2º grau em seis meses, etc.”, bem como incentivo à criação de maior número de faculdades e universidades, de preferência na área privada, estimulando empresários, parceiros na implantação do regime, o que visava, numa primeira fase, desenvolver o projeto de ampliar a quantidade, não com a mesma qualidade, para, numa segunda fase, implementar a nova filosofia preconizada pela Revolução.

“A administração, com a nova realidade educacional instalada, estimulou os ocupantes de carreiras policiais a ascenderem aos cargos de chefia, inclusive ao de delegados de polícia.”

Entrevista

Polícia e política: as marcas da história de São Paulo
Delegado Roberto Genofre, entrevistado por Ana Maura Tomesani e Juliana Vinuto.

Assim, possibilitou-se o ingresso às faculdades de uma geração não bem preparada intelectualmente, mas bastante volumosa, aumentando o número de titulados. Havia faculdades que criaram cursos que ministravam aulas às 6ª feiras à noite e aos sábados o dia inteiro, para facilitar a vida dos estudantes. Com isso, muitos cargos públicos que exigiam como pré-requisito o diploma foram preenchidos, nem sempre de forma adequada e desejada.

Acredito que essas colocações finais respondem à sua última pergunta, esclarecendo que isso não aconteceu somente na área da segurança pública, mas em inúmeras outras atividades e profissões.

FBSP: *E como foi o período de redemocratização?*

Roberto: Após o período denominado “anos de chumbo”, em São Paulo tivemos um governo de transição com Franco Montoro, mas o começo foi difícil, pois, nos dois primeiros anos de sua administração, ainda havia um presidente designado pelo sistema vigente, general Figueiredo, e várias concessões tiveram que ser feitas, em especial na área da segurança. Um grupo de policiais, do qual eu fazia parte (Grupo da Sorbonne), havia preparado um plano para o governo estadual, incluindo a segurança pública, mas acredito que “razões de Estado” obrigaram o governo estadual a fazer uma série de concessões nessa área, até porque a Polícia Militar ficou ainda por algum tempo ligada por um cordão umbilical ao Exército. Superados os problemas de acomodação, irrompeu uma cobrança da população, com o aumento dos índices da criminalidade que as estatísticas demonstraram com muita clareza. Os sucessores de Montoro precisavam dar uma resposta à comunidade e é aí que proliferaram as inaugurações de unidades policiais, construções de novas delegacias e quartéis, distribuições de viaturas por todo o Estado, como uma forma de mostrar o trabalho policial. Investiu-se em recursos materiais, com alardes publicitários, buscando atacar os efeitos dos crimes, cada vez mais assustadores, sem investimentos nas causas da criminalidade, representadas principalmente por uma estrutura social cada vez mais desorganizada. As inaugurações representavam uma festa nas cidades, nas quais não faltavam nem música, nem violeiros. O mesmo ocorria com a criação de distritos, principalmente na capital, onde a cobrança era maior, pois os bairros cresciam por todas as direções e a área geográfica expandiu-se muito. Nessa época, eu estava lotado no Deplan (Departamento

Os sucessores de Montoro precisavam dar uma resposta à comunidade e é aí que proliferaram as inaugurações de unidades policiais, construções de novas delegacias e quartéis, distribuições de viaturas por todo o Estado, como uma forma de mostrar o trabalho policial.

“Tendo em vista a diversificação de critérios, com a rotatividade de dirigentes na área de segurança e a seleção de critérios diferentes, dependendo de cada caso, fica difícil dizer que o critério era político ou técnico.”

de Planejamento), sendo um dos responsáveis pela elaboração das minutas de decretos que criavam distritos policiais. Vinha a determinação de criar um distrito novo, por ordem superior. Eu entrava em contato com o titular do distrito de onde seria desmembrada a unidade, sabendo apenas a localização da nova sede distrital e o resto, como, por exemplo, a descrição das divisas, ficava por nossa conta. A gente se dirigia ao local com o mapa na mão para ver as opções, pois os logradouros tinham detalhes que não constavam do mapa e nem sempre mostravam a realidade.

Algumas ruas só existiam no papel e encontramos até casa construída onde deveria haver uma rua. Às vezes, sabíamos das razões, até porque havia a necessidade de uma justificativa ou exposição de motivos para juntar à proposta, outras vezes não, e se criava uma justificativa genérica.

Só sei que as inaugurações eram muito concorridas, com a presença da população do bairro, que acreditava ser a instalação das unidades fator preponderante para a criminalidade diminuir.

FBSP: *Mas qual era o critério para a implementação de delegacias?*

Roberto: Acredito que não havia um critério definido, porque, no meu entender, para se eleger um, havia necessidade de se optar por um objetivo para sua criação e se eram múltiplas as hipóteses, qual a predominante? O distrito tinha uma dimensão territorial extensa? Vamos desmembrar a unidade em dois? Ou teria a ver com os locais de índice de criminalidade? Mas, se a Polícia Civil tem atividades de polícia judiciária, e não de polícia ostensiva, qual será o critério predominante? A análise populacional? A extensão territorial? O acesso da população ao local, privilegiando a locomoção do público? A análise do transporte que serve o acesso ao futuro distrito? Será um local centralizado para atender toda a demanda da comunidade, inclusive a residente na área periférica que para lá se dirija? Há imóveis com este perfil nesta área?

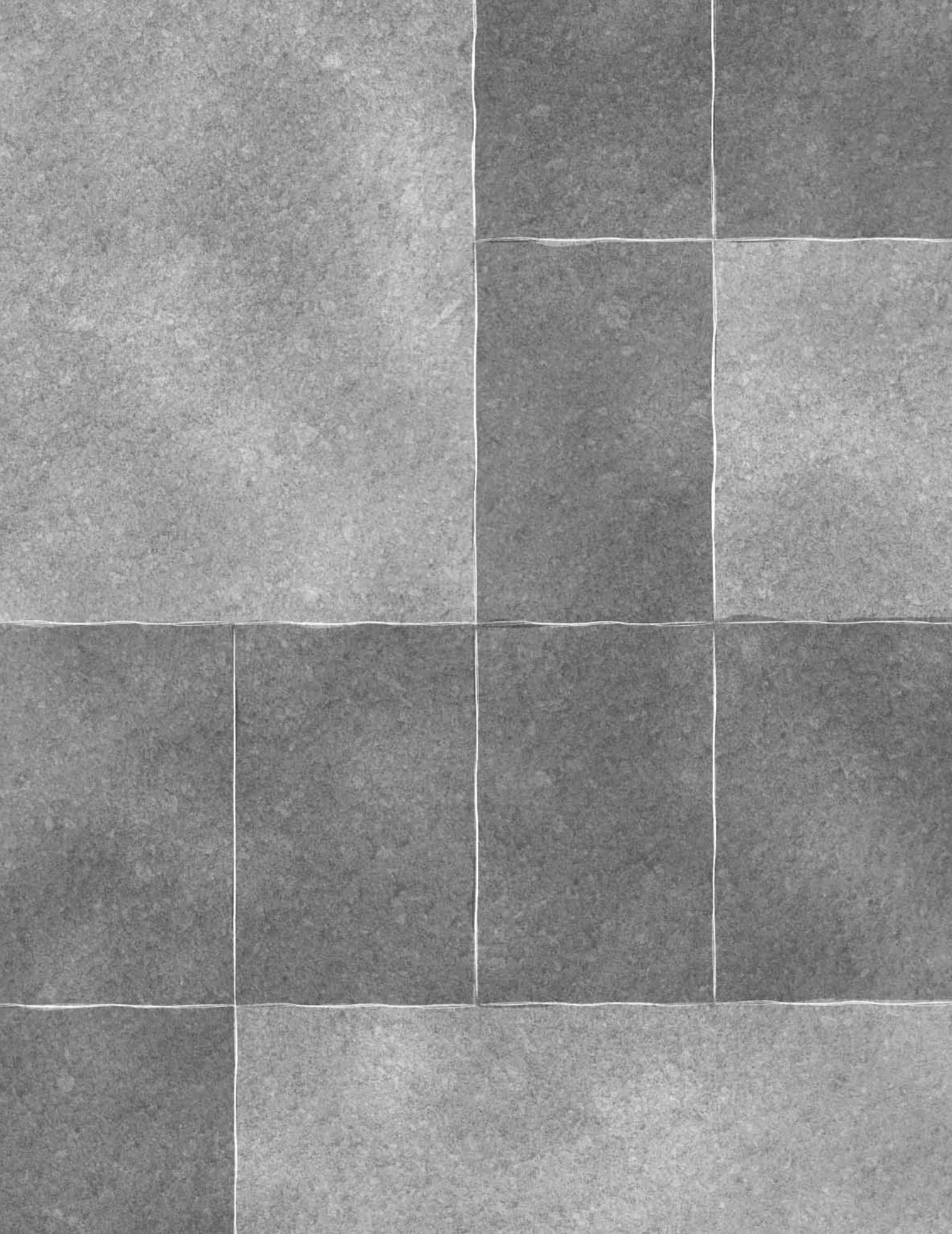
Tendo em vista a diversificação de critérios, com a rotatividade de dirigentes na área de segurança e a seleção de critérios diferentes, dependendo de cada caso, fica difícil dizer que o critério era político ou técnico. A pressão das comunidades por “mais segurança” pesava nas decisões administrativas, passando por vários dirigentes que se manifestavam nos processos geradores da decisão final, inclusive a área econômica, daí porque ficava difícil atribuir a qualquer um

“Eu era, pela segunda vez, diretor da Academia de Polícia Civil de São Paulo e havia um clima propício para um entendimento entre as polícias. Isso aconteceu em 2002.”

deles o peso maior na decisão final. Mas, após a decisão tomada, o aproveitamento político era inevitável. Como o dimensionamento em relação ao número de unidades nem sempre foi muito correto, há cidades do interior do Estado que possuem quantidade de distritos acima do necessário, e fica muito difícil fechar uma unidade policial. Recordo-me que, após a criação de um grupo de distritos na capital, não me lembro bem se os de números 47, 48 e 49, houve uma ordem para fazer a adequação territorial entre os distritos e seccionais da Polícia Civil com as companhias e batalhões da Polícia Militar. Esses estudos de compatibilização de área duraram quase um ano, devido à localização dos imóveis já existentes, mas o decreto, bastante extenso, finalmente foi publicado, dentro da estratégia governamental de união de trabalho entre a Polícia Civil e a Militar.

FBSP: *Durante o governo Covas houve uma tentativa de aproximação da Polícia Militar com a Polícia Civil. Você pode falar um pouco mais a este respeito?*

Roberto: Eu era, pela segunda vez, diretor da Academia de Polícia Civil de São Paulo e havia um clima propício para um entendimento entre as polícias. Isso aconteceu em 2002. O secretário Petrelluzzi sondou a viabilidade de realização do curso superior de polícia conjunto com delegados de polícia da penúltima classe e oficiais superiores da PM. Conversamos com o coronel Rui, então comandante da PM, e acertamos com o delegado geral. Ficou faltando conversar com os delegados. Explicamos o que o governo pretendia e que a celeridade do início do curso dependia da concordância em fazê-lo conjunto. Eles aceitaram, queriam chegar ao topo da carreira e o curso era indispensável. O ato que normatizou o curso foi uma resolução do secretário. Conseguimos juntar tenentes-coronéis e delegados de 1ª classe. No começo foi difícil, sendo uma parte realizada na PM e outra na Academia. Com o tempo eles foram conversando e se conhecendo, todos eles, futuros dirigentes da polícia de São Paulo. A harmonia durou seis anos. Em 2008, ocorreram as primeiras inconsistências. Sei que está havendo dificuldade para reiniciar o curso conjunto, mas o *Diário Oficial*, neste ano de 2010, publicou Resolução do atual secretário da Segurança reinstituindo o curso superior de polícia. Há previsão de início para o mês de junho. Espero que dê certo mais essa tentativa de agregar os policiais de São Paulo...



Regras de Publicação

- 1** Os trabalhos para publicação na Revista Brasileira de Segurança Pública deverão ser inéditos no Brasil e sua publicação não deve estar pendente em outro local.
- 2** Os trabalhos poderão ser enviados por email, para o endereço revista@forumseguranca.org.br, ou por Correio, cuja correspondência deverá ser enviada para a sede do Fórum, localizada à Rua Teodoro Sampaio, 1020, cj. 1409 / 1410, Pinheiros, São Paulo / SP, CEP 05406-050. Nesse caso, os textos deverão ser enviados em CD-R ou CD-RW e duas cópias impressas em papel A4.
- 3** Os trabalhos deverão ter entre 20 e 45 mil caracteres, consideradas as notas de rodapé, espaços e referências bibliográficas.
- 4** Recomenda-se a utilização de editores de texto que gravam em formatos compatíveis tanto com programas amplamente disseminados quanto, prioritariamente, com softwares de código aberto.
- 5** Os artigos serão submetidos ao Comitê e ao Conselho Editorial da Revista, que terão a responsabilidade pela apreciação inicial dos textos submetidos à publicação.
- 6** O Comitê Editorial da Revista Brasileira de Segurança Pública pode, a qualquer tempo, solicitar apoio de consultores AD HOC para emissão de pareceres de avaliação sobre os textos encaminhados.
- 7** A revista não se obriga a devolver os originais das colaborações enviadas;
- 8** Os trabalhos deverão ser precedidos por um breve Resumo, em português e em inglês, e de um Sumário;
- 9** Deverão ser destacadas as palavras-chaves (palavras ou expressões que expressem as idéias centrais do texto), as quais possam facilitar posterior pesquisa ao trabalho na biblioteca. Vide exemplo:

PALAVRAS-CHAVE: Segurança Pública, Violência, Polícias;
- 10** Os artigos deverão ser precedidos por uma página onde se fará constar: o título do trabalho, o nome do autor (ou autores), endereço, telefone, fax, e-mail e um brevíssimo currículo com principais títulos acadêmicos, e principal atividade exercida. Recomenda-se que o título seja sintético.
- 11** Não serão devidos direitos autorais ou qualquer remuneração pela publicação dos trabalhos em nossa revista, em qualquer tipo de mídia impressa (papel) ou eletrônica (Internet, etc.). O(a) autor(a) receberá gratuitamente cinco exemplares do número da revista no qual seu

trabalho tenha sido publicado. A simples remessa do original para apreciação implica autorização para publicação pela revista, se obtiver parecer favorável.

12 A inclusão de quadros ou tabelas e as referências bibliográficas deverão seguir as seguintes orientações:

- a Quadros, mapas, tabelas etc. em arquivo separado, com indicações claras, ao longo do texto, dos locais em que devem ser incluídos.
- b As menções a autores, no correr do texto, seguem a forma — (Autor, data) ou (Autor, data, página).
- c Colocar como notas de rodapé apenas informações complementares e de natureza substantiva, sem ultrapassar 3 linhas.
- d A bibliografia entra no final do artigo, em ordem alfabética.

critérios bibliográficos

Livro: sobrenome do autor (em caixa alta) /VÍRGULA/ seguido do nome (em caixa alta e baixa) / PONTO/ data entre parênteses /VÍRGULA/ título da obra em itálico /PONTO/ nome do tradutor /PONTO/ nº da edição, se não for a primeira /VÍRGULA/ local da publicação /VÍRGULA/ nome da editora /PONTO.

Artigo: sobrenome do autor, seguido do nome e da data (como no item anterior) / “título do artigo entre aspas /PONTO/ nome do periódico em itálico /VÍRGULA/ volume do periódico /VÍRGULA/ número da edição /DOIS PONTOS/ numeração das páginas.

Coletânea: sobrenome do autor, seguido do nome e da data (como nos itens anteriores) / “título do capítulo entre aspas” /VÍRGULA/ in (em itálico)/ iniciais do nome, seguidas do sobrenome do(s) organizador(es) /VÍRGULA/ título da coletânea, em itálico /VÍRGULA/ local da publicação /VÍRGULA/ nome da editora /PONTO.

Teses acadêmicas: sobrenome do autor, seguido do nome e da data (como nos itens anteriores) /VÍRGULA/ título da tese em itálico /PONTO/ grau acadêmico a que se refere /VÍRGULA/ instituição em que foi apresentada /VÍRGULA/ tipo de reprodução (mimeo ou datilo) /PONTO.



**FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA**

Essa revista é financiada pela
Open Society Institute

Os projetos do Fórum Brasileiro de Segurança Pública recebem o apoio de

FORD FOUNDATION



acesse a versão digital e também a versão em espanhol em:
www.forumseguranca.org.br/revista