

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

Ano 5

Edição 8

fevereiro/março 2011



**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 Ratton
 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

Equipe

Juliana Vinuto
 Karina Fasson
 Thaís Silva dos Santos

Conselho editorial

Elizabeth R. Leeds (New York University – Nova Iorque/ Nova Iorque/
 Estados Unidos)
 Antônio Carlos Carballo (Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – Rio de
 Janeiro/ Rio de Janeiro/ Brasil)
 Christopher Stone (Harvard University – Cambridge/ Massachusetts/
 Estados Unidos)
 Fiona Macaulay (University of Bradford – Bradford/ West Yorkshire/ Reino
 Unido)
 Luiz Henrique Proença Soares (Via Pública – São Paulo/ São Paulo/ Brasil)
 Maria Stela Grossi Porto (Universidade de Brasília – Brasília/ Distrito
 Federal/ Brasil)
 Michel Misse (Universidade Federal do Rio de Janeiro - Rio de Janeiro/ Rio
 de Janeiro / Brasil)
 Sérgio Adorno (Universidade de São Paulo – São Paulo/ São Paulo/ Brasil)

Colaboradores nesta edição

Adalton Marques / Adriana Loche / Alex Niche Teixeira / Andréa Ana
 do Nascimento / Andréa Maria Silveira / Arthur Coelho Bezerra / Arthur
 Trindade Maranhão Costa / Carolina Ricardo / Cristiane Gomes Marques
 / Cristina Neme / Dayse Assuncao Miranda / Eduardo Paes Machado
 / Fernanda dos Anjos / Frederico Almeida / Guilherme Aderaldo /
 Ignacio Cano / Ivone Costa / João José Vasco Peixoto Furtado / José
 Vicente Tavares / Klarissa Almeida Silva / Letícia Nuñez Almeida /
 Ludmila Ribeiro / Luciane Patrício / Luis Flávio Saporì / Marcelle Figueira
 / Marcelo Durante / Paula Poncioni / Paulo Jannuzzi / Renato Sérgio
 de Lima / Robson Sávio Reis Souza / Rodrigo Alisson Fernandes /
 Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo / Vivian Ferreira Paes / Viviane Cubas /
 Washington França da Silva

Revisão de textos: Vânia Regina Fontanesi

Traduções: Paulo Silveira e Miriam Palacios Larrosa

Capa e produção editorial: Urbana

Gráfica: Neoband

Tiragem: 500 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

Apoio:

Open Society Institute e Ford Foundation.

Sumário

	Nota do Comitê Editorial	5
Artigos	La inseguridad em América Latina ¿Cómo estamos?	6
	<i>Gino Costa</i>	
	Análise dos investimentos em Segurança Pública no Brasil entre 2000 e 2009	38
	<i>Oswaldo Martins de Morais Filho, Rebeca Dias Cario, Ronaldo Alves Nogueira</i>	
	O sistema Koban e a institucionalização do policiamento comunitário paulista	60
	<i>Cesar Alves (Zare) Ferragi</i>	
	Manutenção da ordem pública e garantia dos direitos individuais: os desafios da polícia em sociedades democráticas	78
	<i>Jacqueline Carvalho da Silva</i>	
	Considerações sobre criminalidade: marginalização, medo e mitos no Brasil	90
	<i>Geélison Ferreira da Silva</i>	
	A polícia prende, mas a Justiça solta	106
	<i>Herbert Toledo Martins, Dayane Aparecida Versiani e Eduardo Cerqueira Batitucci</i>	
	O espaço penal e o indivíduo-presos: dinâmicas do espaço habitado	122
	<i>Suzann Cordeiro</i>	
	Para uma reflexão sobre os efeitos sociais do encarceramento	138
	<i>Rafael Godoi</i>	
	Policiais e o “bico”: a formação de redes de trabalho paralelo de segurança	156
	<i>Daniel Chaves de Brito, Jaime Luiz Cunha de Souza e Roseane Magalhães Lima</i>	
	Perfil das vítimas de crimes contra a mulher na Região Metropolitana de Belém	172
	<i>Edson Marcos Leal Soares Ramos, Vanessa Mayara Souza Pamplona, Cássio Pinho dos Reis, Sílvia dos Santos de Almeida e Adrilayne dos Reis Araújo</i>	
	Lições da Primeira Onda de Pesquisa e Ativismo sobre o Feminicídio	194
	<i>Kathleen Staudt</i>	
Memória	Gestão para resultados na segurança pública em Minas Gerais: uma análise sobre o uso de indicadores na gestão da Polícia Militar e no Sistema de Defesa Social	206
	<i>Renato Vieira e Gilberto Protásio</i>	
Regras de publicação	220

Sumário

	Nota de la Comisión Editorial	5
Artículos	La inseguridad em América Latina ¿Cómo estamos?	6
	<i>Gino Costa</i>	
	Análisis de las inversiones en Seguridad Pública en Brasil entre 2000 y 2009	38
	<i>Oswaldo Martins de Morais Filho, Rebeca Dias Cario, Ronaldo Alves Nogueira</i>	
	Koban y la institucionalización de la policía comunitaria en Sao Paulo	60
	<i>Cesar Alves (Zare) Ferragi</i>	
	Preservación del orden público y garantía de los derechos individuales: los desafíos de la policía en las sociedades democráticas	78
	<i>Jacqueline Carvalho da Silva</i>	
	Consideraciones sobre criminalidad: marginalización, miedo y mitos en Brasil	90
	<i>Geélison Ferreira da Silva</i>	
	La policía detiene, pero la Justicia suelta	106
	<i>Herbert Toledo Martins, Dayane Aparecida Versiani e Eduardo Cerqueira Batitucci</i>	
	El espacio penal y el individuo-presos: dinámicas del espacio habitado ...	122
	<i>Suzann Cordeiro</i>	
	Para una reflexión sobre los efectos sociales del encarcelamiento	138
	<i>Rafael Godoi</i>	
	Los policías y el segundo empleo: la formación de redes de trabajo paralelo de seguridad	156
	<i>Daniel Chaves de Brito, Jaime Luiz Cunha de Souza e Roseane Magalhães Lima</i>	
	Perfil de las víctimas de delitos contra la mujer en la Región Metropolitana de Belén	172
	<i>Edson Marcos Leal Soares Ramos, Vanessa Mayara Souza Pamplona, Cássio Pinho dos Reis, Silvia dos Santos de Almeida e Adrilayne dos Reis Araújo</i>	
	Lecciones de la primera ola de investigación y activismo sobre el feminicidio	194
	<i>Kathleen Staudt</i>	
Memoria	Gestión para resultados en la seguridad pública en Minas Gerais: un análisis sobre el uso de indicadores en la gestión de la Policía Militar y en el Sistema de Defensa Social	206
	<i>Renato Vieira e Gilberto Protásio</i>	
Reglas de publicación	220

REVISTA BRASILEIRA DE **SEGURANÇA PÚBLICA**

Nota do Comitê Editorial

O volume oito representa o ponto de maturidade da RBSP, na medida em que ele incorpora todas as recomendações feitas pelo Scielo Brasil, que é o principal Índice de periódicos científicos no país. Após quase três anos de análise, a RBSP deve integrar a coleção de periódicos do Scielo a partir do final de 2011, na sequência de pequenos ajustes sugeridos pelos pareceristas que avaliaram nosso pedido de adesão ao Scielo.

Entre esses ajustes, destacamos a mudança que fizemos para deixar a missão e as regras de publicação da Revista Brasileira de Segurança Pública mais claras, explicitando nossa posição em fomentar a publicação de textos inéditos com a produção de conhecimento científico sobre segurança pública no Brasil.

Da mesma forma, aumentamos o número de artigos publicados e buscamos oferecer diferentes visões sobre a área, incluindo recortes regionais e/ou territoriais, como demonstra o artigo de Gino Costa, do Peru, que abre esse número da RBSP 8.

Enfim, o momento vivido pela Revista Brasileira de Segurança Pública permite comemorar a consolidação de mais esse canal de disseminação da produção científica brasileira sobre os temas associados ao campo da segurança pública. Mas, o mais importante, é constatar que entre os seus colaboradores, policiais e não policiais dividem as páginas da Revista para discutirem, numa mesma linguagem, sobre os sentidos e rumos desta área.

Sem dúvida, isso é motivo de alegria para os associados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. E é, também, o resultado da dedicação de equipe, autores e colaboradores em torno do projeto de fazer avançar o debate qualificado sobre tais temas; de refletir sobre que modelo de segurança pública é compatível com a democracia brasileira.

Boa Leitura!
Comitê Editorial

La inseguridad en América Latina ¿Cómo estamos?

Gino Costa

Presidente de Ciudad Nuestra y consultor en seguridad pública y ciudadana. Ha sido ministro del Interior, presidente del Instituto Nacional Penitenciario, defensor adjunto para los derechos humanos de la Defensoría del Pueblo y funcionario de las Naciones Unidas. Es abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y Ph. D. en Historia Contemporánea por la Universidad de Cambridge, Inglaterra.

Lima - Peru

 ginocosta@ciudadnuestra.org

Resumen

Este artículo, de carácter descriptivo, presenta la situación de la seguridad en los países de América Latina y su evolución durante los últimos años a la luz de cuatro indicadores: tasa de homicidios por 100.000 habitantes, victimización por hogares, percepción de temor y confianza policial. La información se presenta de manera agregada para toda la región, por subregiones, que incluyen México y Centroamérica, los países andinos y el Cono Sur. También se incluyen los países del Caribe y Canadá y Estados Unidos cuando existe información disponible. Se hace un esfuerzo inicial por establecer las relaciones causales entre estos indicadores. No se pretende, sin embargo, explicar la evolución de los indicadores ni dar cuenta de sus factores causales.

Palabras clave

Inseguridad, homicidios, victimización, percepción de inseguridad, confianza policial, América Latina.

Existen múltiples indicadores para medir la inseguridad y la violencia. Los tres más importantes son la victimización, la percepción de inseguridad y la confianza de la gente en las instituciones encargadas de la seguridad. La primera mide la ocurrencia real de hechos de violencia o de despojo. La segunda mide el temor de la gente ante la probabilidad de que ocurran hechos de violencia o de despojo. La tercera, también llamada segurabilidad, evalúa la confianza de la gente frente a la posibilidad de que dichos hechos sean prevenidos, o investigados y sancionados adecuadamente en caso de que ocurran (PNUD Costa Rica, 2006: 46).

Estos indicadores se presentan de forma agregada para América Latina como región¹ y para sus subregiones, así como, si hubiere información disponible, para el Caribe, por un lado, y para Canadá y Estados Unidos, por el otro. Las subregiones en que hemos dividido América Latina son tres, a saber, México y Centroamérica, incluyendo Belice, cuando existe información disponible; la Región Andina, incluyendo Venezuela; y el Cono Sur, incluyendo Brasil y Paraguay. Cuando hay información disponible, en el Caribe se incluye, además de República Dominicana, a Jamaica, Trinidad y Tobago, Surinam y Guyana.

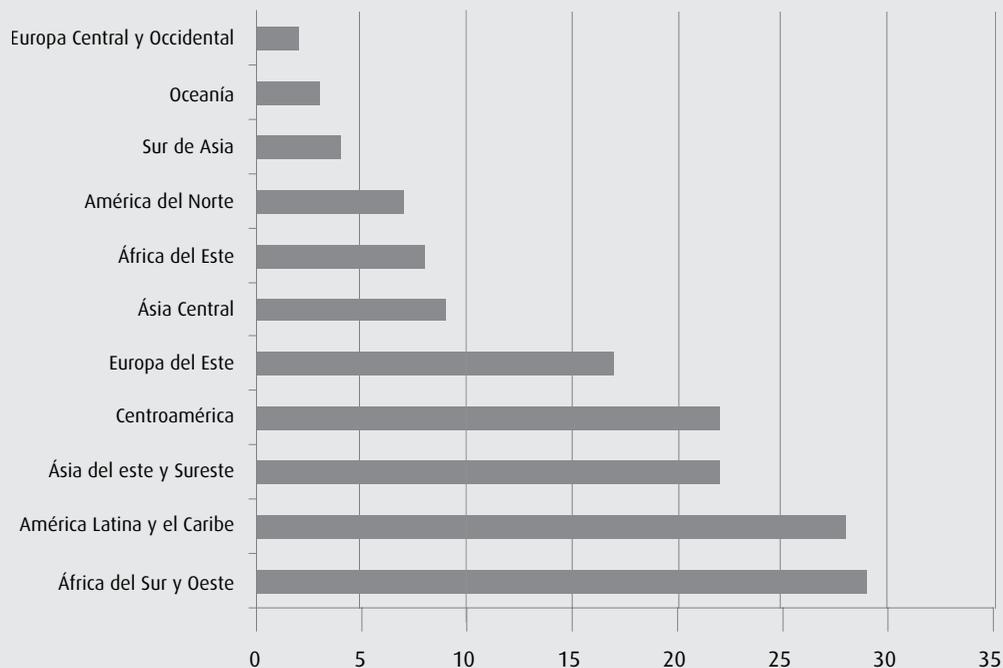
Victimización

Los indicadores más confiables para medir la ocurrencia real de hechos de violencia o de despojo son los homicidios y las encuestas de victimización. Éstos tienen la ventaja de facilitar la comparación. Para que esto sea posible la medición de los homicidios se hace en función de una tasa por 100.000 habitantes. La victimización puede ser solo directa o directa e indirecta. En el primer caso el encuestado afirma haber sido víctima de un delito en un período determinado. En el segundo, el encuestado responde no solo por él o ella, sino por los miembros de su hogar. En esta sección nos referiremos a la victimización por hogares, es decir, la que incluye al encuestado y sus parientes más directos.

Homicidios

Según la información más reciente sobre homicidios en el mundo a la que se ha tenido acceso, publicada el 2007 en un estudio del Banco Mundial y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), y citada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID 2009), América Latina y el Caribe constituye la segunda región con las más altas tasas de homicidios por 100.000 habitantes en el mundo (28), después de África del Sur y del Oeste (29). En el otro extremo se ubican Europa Central y Occidental (2), Oceanía (3), el Sur de Asia (4) y América del Norte (7).

Gráfico 1 Homicidios por 100.000 habitantes Subregiones del Mundo

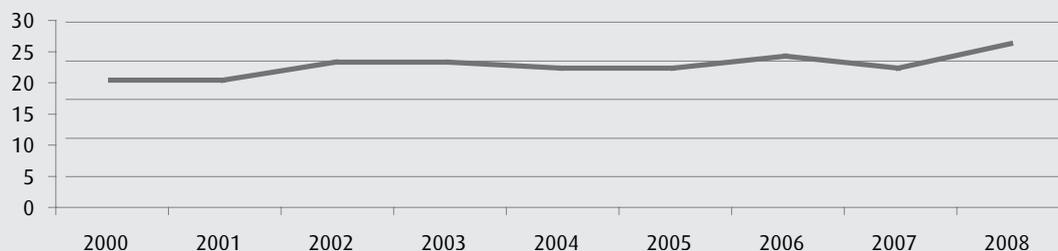


Fuente: BID (2009), Propuesta: Marco de referencia para la acción en el área de seguridad y convivencia ciudadana. Washington D.C., BID.

Esta información debe ser tomada con cautela porque no se encuentra actualizada, en tanto utiliza cifras de “2002 o años más recientes”. Coincide con el Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud elaborado el 2002 por la Organización Mundial de la Salud (OMS), según el cual las Américas se situaban en segundo lugar a nivel mundial, después del África, con una tasa de alrededor de 20 homicidios por 100.000 habitantes.

Veamos, ahora, cómo evolucionaron los homicidios en América Latina durante la última década. En el gráfico 2 se percibe un leve incremento, iniciándose el período con una tasa de 20 en los años 2000 y 2001, y concluyendo en 22-26 el 2007-2008. Entre el primer y el segundo quinquenio se registra un incremento de 9%, con un promedio para todo el período de 22 homicidios por 100.000 habitantes.

Gráfico 2 Homicidios por 100.000 habitantes América Latina / 2000-2008



Nota: Falta información para Brasil (2000-2003), Honduras (2000-2001), Bolivia y Chile (2000), y Argentina y Paraguay (2008).

Fuentes:

DAMMERT, Lucía; SALAZAR, Felipe; MONTT, Cristóbal; y, GONZÁLEZ, Pablo A. (2010), Crimen e inseguridad: indicadores para las Américas. Santiago de Chile, FLACSO Chile y BID, pp. 60-62 (México, República Dominicana, Colombia, Ecuador, Bolivia, Chile, Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil)

PNUD (2009), Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. Colombia, PNUD, p. 69 (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá)

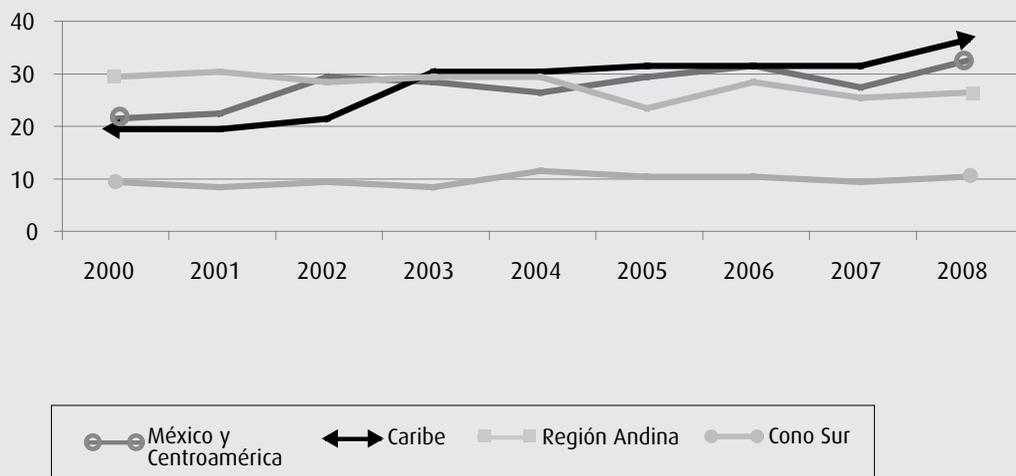
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES (CES) – DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA E INCLUSIÓN (2010), Boletín 2009. Cifras de criminalidad y violencia. Caracas, CES, p. 7 (Venezuela)

*•Ciudad Nuestra (Perú)
Elaboración: Ciudad Nuestra*

Tres de las cuatro subregiones de América Latina y el Caribe tienen tasas de homicidios muy altas y muy similares. Es el caso del Caribe, México y Centroamérica, y los países andinos, que cuentan con tasas promedio para la última década (2000-2008) de 28, 27 y 27, respectivamente. Estas tasas tanto triplican el promedio mundial de 8.8 (OMS 2002) como el límite de 10, a partir del cual, de acuerdo a la OMS, nos encontramos frente a una epidemia de salud. Dentro de América Latina, sin embargo, los países del Cono Sur presentan una tasa promedio de 9, que coincide con la media global.

Como se puede ver en el gráfico 3 estos promedios ocultan la evolución anual que ha tenido la tasa en cada subregión. En efecto, mientras que en el Cono Sur se mantuvo estable, en México y Centroamérica y en el Caribe se incrementó significativamente, pasando la primera de 21-22 el 2000-2001 a 27-32 el 2007-2008, y la segunda de 19-19 a 31-36. Los países andinos, en cambio, experimentaron una caída significativa, pues luego de comenzar la década en 29-30 la concluyeron en 25-26.

Gráfico 3
Homicidios por 100.000 habitantes
Subregiones de América Latina y el Caribe / 2000-2008

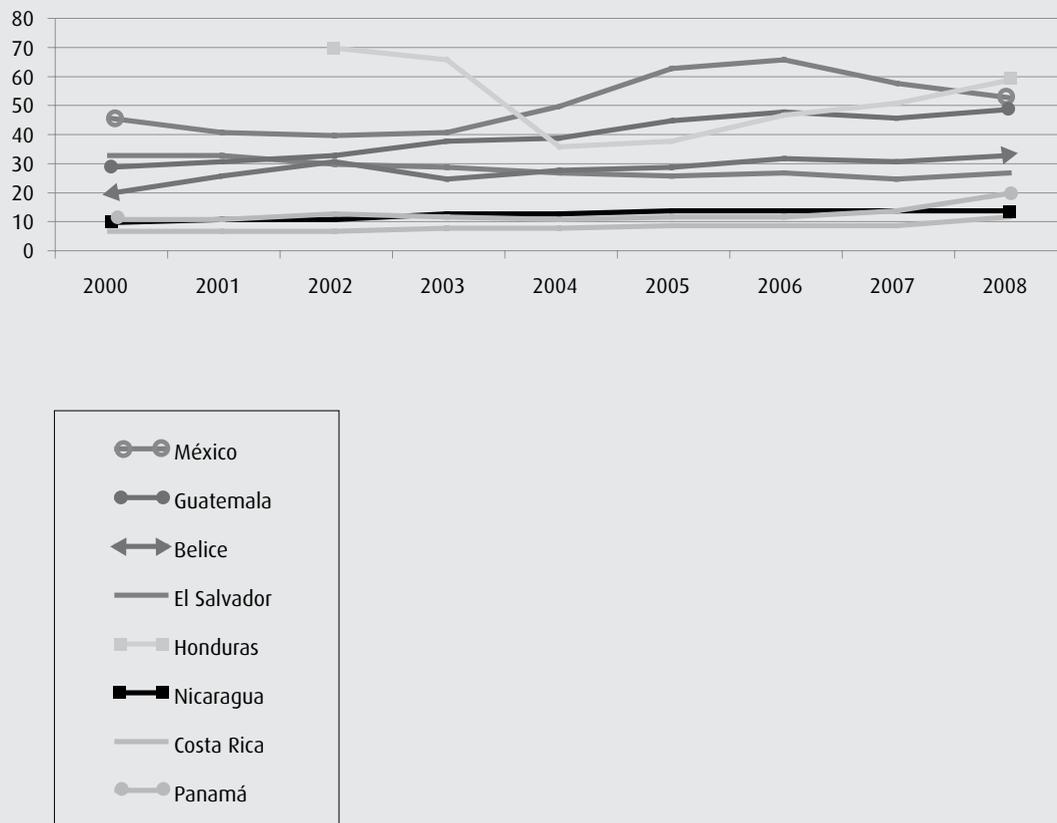


Fuentes:
DAMMERT, Lucía; SALAZAR, Felipe; MONTT, Cristóbal; y, GONZÁLEZ, Pablo A. (2010), *Crimen e inseguridad: indicadores para las Américas*. Santiago de Chile, FLACSO Chile y BID, pp. 60-62 (México, República Dominicana, Colombia, Ecuador, Bolivia, Chile, Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil)
PNUD (2009), *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010*. Colombia, PNUD, p. 69 (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá)
BID (2009), *Propuesta: Marco de referencia para la acción en el área de seguridad y convivencia ciudadana*. Washington D.C. (Jamaica, Trinidad y Tobago, y Guyana)
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES (CES) – DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA E INCLUSIÓN (2010), *Boletín 2009. Cifras de criminalidad y violencia*. Caracas, CES, p. 7 (Venezuela)
Ciudad Nuestra (Perú)
Elaboración: Ciudad Nuestra

La subregión México y Centroamérica cuenta con tres grupos de países claramente diferenciados. Por un lado, los del triángulo norte de América Central, con tasas promedio para la década que oscilan entre 40 y 50 homicidios por 100.000 habitantes, las más altas de América Latina y el Caribe, junto con Colombia, Venezuela y Jamaica. Un segundo grupo, que se ubica en el otro extremo con tasas bajas no mayores de 12, donde destacan Costa Rica (7), Nicaragua (12) y Panamá (12). Estos países se ubican ligeramente por encima de Chile (2), Uruguay

(6), Argentina (7) y Perú (8), que cuentan con las tasas más bajas de la región. Cabe notar que las tasas de Costa Rica, Panamá y Nicaragua se fueron incrementando lenta y sostenidamente, en el caso de las dos primeras duplicándose entre el 2000 y el 2008. Entre ambos grupos se ubican México y Belice, con tasas que oscilan entre 20 y 30. Paradójicamente, México mostró una tendencia a la baja con una tasa de 32-32 a inicios de la década y 24-26 el 2007-2008, justo cuando se iniciaba la ofensiva del presidente Calderón contra el narcotráfico.

Gráfico 4
Homicidios por 100.000 habitantes
México y Centroamérica / 2000-2008

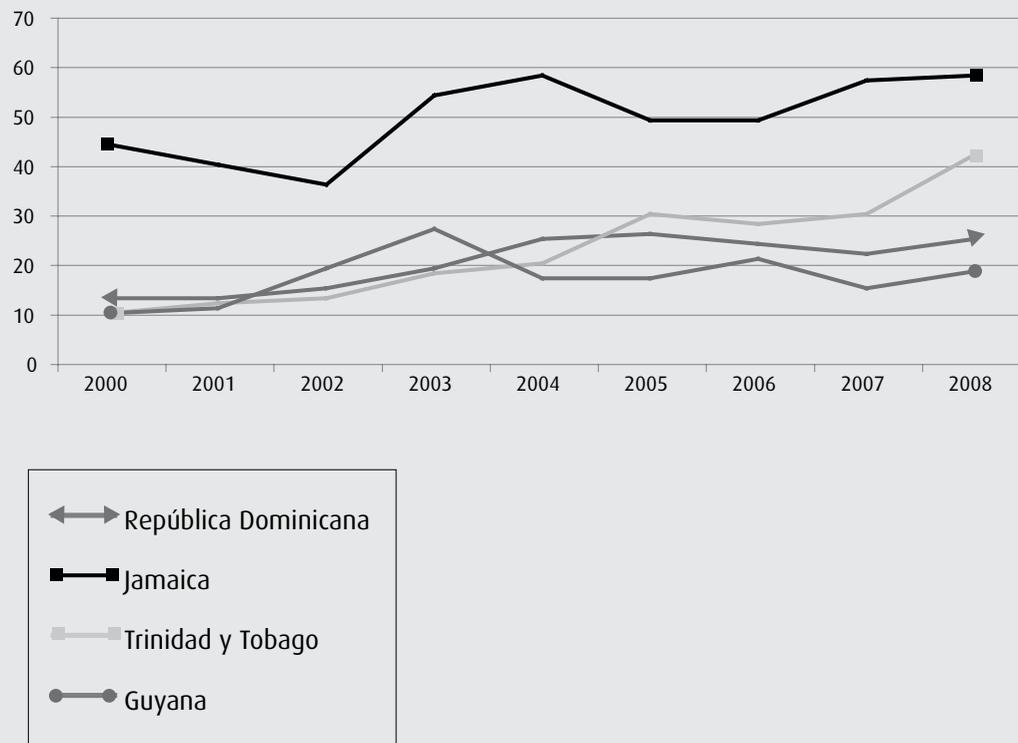


Fuentes:
DAMMERT, Lucía; SALAZAR, Felipe; MONTI, Cristóbal; y, GONZÁLEZ, Pablo A. (2010), *Crimen e inseguridad: indicadores para las Américas*. Santiago de Chile, FLACSO Chile y BID, pp. 60-62 (México).
PNUD (2009), *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010*. Colombia, PNUD, p. 69 (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá).
Elaboración: Ciudad Nuestra.

Los cuatro países del Caribe se pueden dividir en dos grupos claramente diferenciados. En uno se encuentra Jamaica con una tasa promedio de casi 50 homicidios por 100.000 habitantes. En el otro, Guyana, República Dominicana y Trinidad y Tobago, con tasas promedio bastantes menores, aunque no bajas, de 17, 20 y 23, respectivamen-

te. Todos los países caribeños experimentaron incrementos importantes. Jamaica pasó de 44-40 el 2000-2001 a 57-58 el 2007-2008, constituyendo estas dos últimas las más altas tasas en la región en dichos años. República Dominicana y Guyana duplicaron su tasa, y Trinidad y Tobago pasó de 10-12 a 30-42, acercando sus tasas a las de Jamaica.

Gráfico 5
Homicidios por 100.000 habitantes
Caribe / 2000-2008

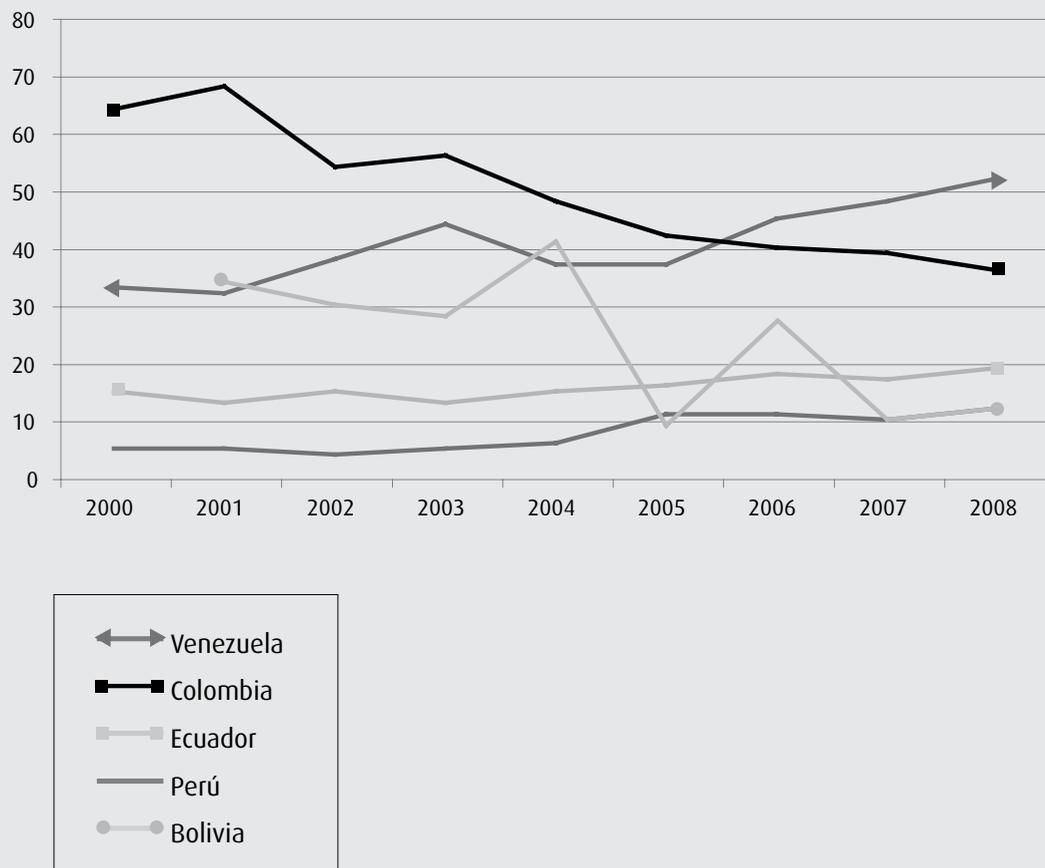


Fuentes:
DAMMERT, Lucía; SALAZAR, Felipe; MONTI, Cristóbal; y GONZÁLEZ, Pablo A. (2010), *Crimen e inseguridad: indicadores para las Américas*. Santiago de Chile, FLACSO Chile y BID, pp. 60-62 (República Dominicana)
BID (2009), *Propuesta: Marco de referencia para la acción en el área de seguridad y convivencia ciudadana*. Washington D.C. (Jamaica, Trinidad y Tobago, y Guyana).
Elaboración: Ciudad Nuestra.

Los cinco países andinos se pueden dividir en tres grupos. El primero, constituido por Colombia (50) y Venezuela (41), con tasas promedio para la década que están entre las más altas de la región. En el medio se encuentran Ecuador (16) y Bolivia (24). En el otro extremo Perú, con una tasa de 8, entre las más bajas de la región. No obstante, Perú ha duplicado su tasa en la década, mientras

que Ecuador la ha incrementado levemente y Venezuela de manera muy significativa, pasando de 33-32 el 2000-2001 a 48-52 el 2007-2008. A pesar de estos incrementos, esta subregión experimentó una caída importante en sus tasas agregadas, sobre todo por la evolución a la baja de Colombia, que pasó de 64-68 a 39-36, y de Bolivia, que experimentó una reducción del 66%.

Gráfico 6
Homicidios por 100.000 habitantes
Países Andinos / 2000-2008

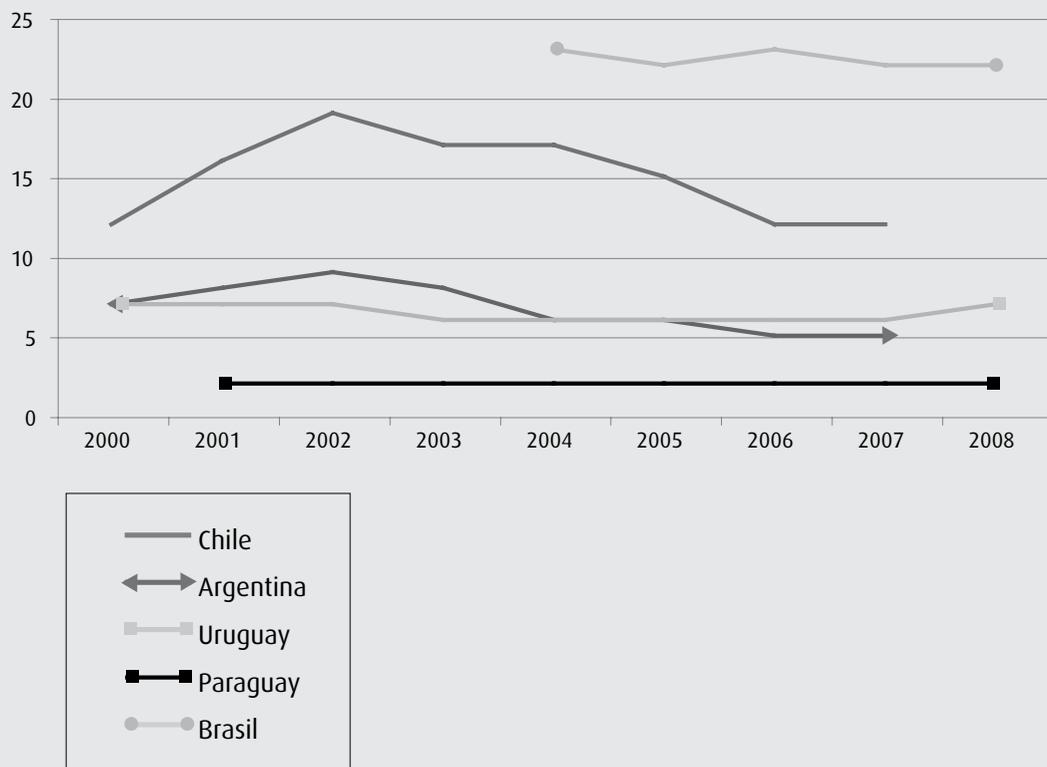


Fuentes:
DAMMERT, Lucía; SALAZAR, Felipe; MONTT, Cristóbal; y, GONZÁLEZ, Pablo A. (2010), *Crimen e inseguridad: indicadores para las Américas*. Santiago de Chile, FLACSO Chile y BID, pp. 60-62 (Colombia, Ecuador y Bolivia).
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES (CES) – DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA E INCLUSIÓN (2010), *Boletín 2009*. Cifras de criminalidad y violencia. Caracas, CES, p. 7 (Venezuela).
Ciudad Nuestra (Perú).
Elaboración: Ciudad Nuestra.

Los países del Cono Sur se pueden dividir en dos grupos. Chile (2)², Uruguay (6) y Argentina (7) cuentan con las tasas promedio más bajas de la región, mientras que Paraguay (15) y Brasil (22) tienen tasas que llegan a duplicar el promedio mundial, aunque no son

de las más altas en la región. Chile, Uruguay y Brasil han mantenido sus tasas estables, en tanto que Argentina las ha reducido levemente y Paraguay, luego de un incremento importante, cerró la década con la misma tasa que al inicio.

Gráfico 7
Homicidios por 100.000 habitantes
Cono Sur / 2000-2008



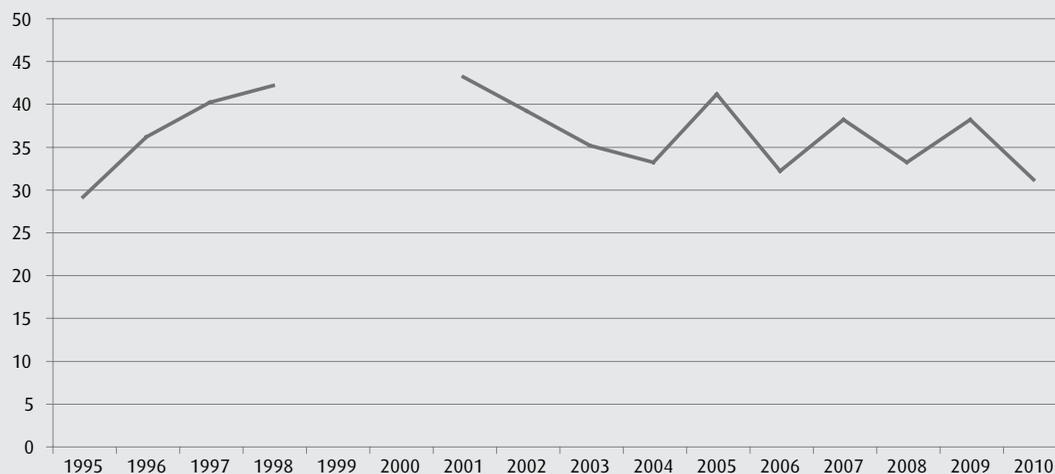
Fuentes:
DAMMERT, Lucía; SALAZAR, Felipe; MONTT, Cristóbal; y GONZÁLEZ, Pablo A. (2010), *Crimen e inseguridad: indicadores para las Américas*. Santiago de Chile, FLACSO Chile y BID, pp. 60-62 (Chile, Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil).
Elaboración: Ciudad Nuestra

Victimización por hogares

Entre 1995 y el 2010 el Latinobarómetro midió la victimización por hogares para América Latina, incluyendo República Dominicana. La pregunta utilizada fue “¿Ha sido usted o algún pariente asaltado, agredido o víctima de un delito en los últimos doce meses?”. Aunque faltan algunos años (1999 y 2000), tenemos una buena idea de cómo ha evolucionado este indicador durante el período. En general, se ha observado una alza importante entre 1995

y 2001 de 29% a 43%, y una caída también significativa del 2001 a 2006, de 43% a 32%. El último quinquenio el indicador ha subido y bajado ligeramente en dos oportunidades. Si dividimos el período en tres quinquenios (1995-1998, 2001-2005 y 2006-2010), tenemos que la tasa se mantiene relativamente estable entre los dos primeros (36.8% y 38.2%) y cae el tercero (34.4%), lo que da cuenta de una evolución positiva, con una caída de la victimización en 10% los últimos cinco años.

Gráfico 8
Victimización por hogares
América Latina / 1995-2010 (%)



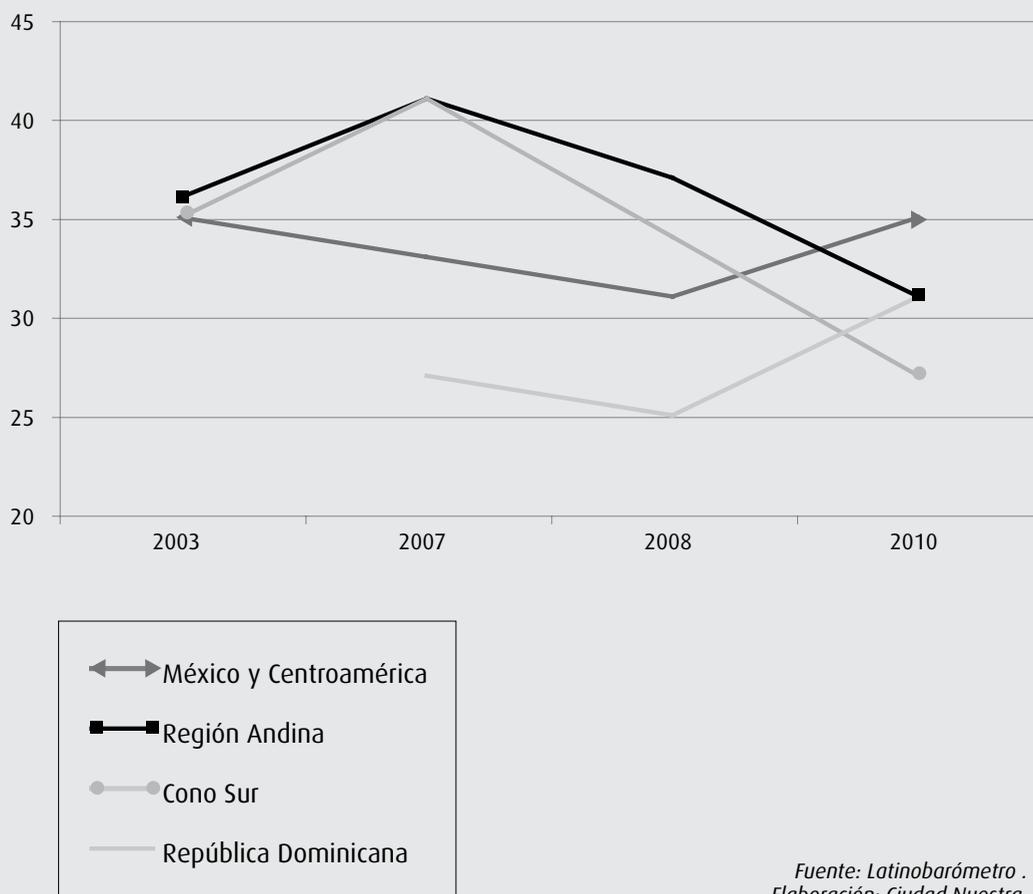
Fuente: Latinobarómetro 2010.

El promedio de victimización por hogares al año durante el período 1995-2010 es de 36.4%, una tasa elevada si se compara con el 15.7% promedio que arrojó la última Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización (Enicriv/Enicris 2004-2005), realizada entre 30 países desarrollados de América del Norte, incluyendo México, Europa Occidental y Japón. Las tasas más elevadas entre estos países correspondieron a Nueva Zelanda (21.5%), Reino Unido (21%), Países Bajos (19.7%), Suiza (18.1%), Estados Unidos (17.5%) y Canadá (17.2%), con tasas que representaron un poco menos de la mitad o la mitad del promedio latinoamericano. Las tasas más bajas las obtuvieron España (9.1%), Japón (9.9%) y Portugal (10.4%), 3.5 veces menores que nuestro promedio regional. Alemania, Francia e Italia contaron con tasas promedio entre 12% y 13%.

Lamentablemente, el Latinobarómetro solo ofrece victimización por hogares desagregada por países para los años 2003, 2007, 2008 y 2010. De acuerdo a esa información, los países andinos contaron con la tasa promedio más elevada (36%), seguidos muy de cerca por México y Centroamérica y el Cono Sur, con 34% cada uno, y algo más lejos por República Dominicana (28%). Aquí, lo que llama la atención es la similitud de los resultados entre las regiones. A diferencia de los homicidios, las tasas del Cono Sur son muy similares a las del resto de la región.

La evolución de la victimización por hogares en los países andinos y el Cono Sur son muy parecidas, con un pico de 41% el 2007 y una caída sostenida desde entonces, a 30% en los Andes y a 27% en el sur. En cambio, México y Centroamérica después de una caída importante el 2007 y el 2008 regresó a su punto de partida de 35%.

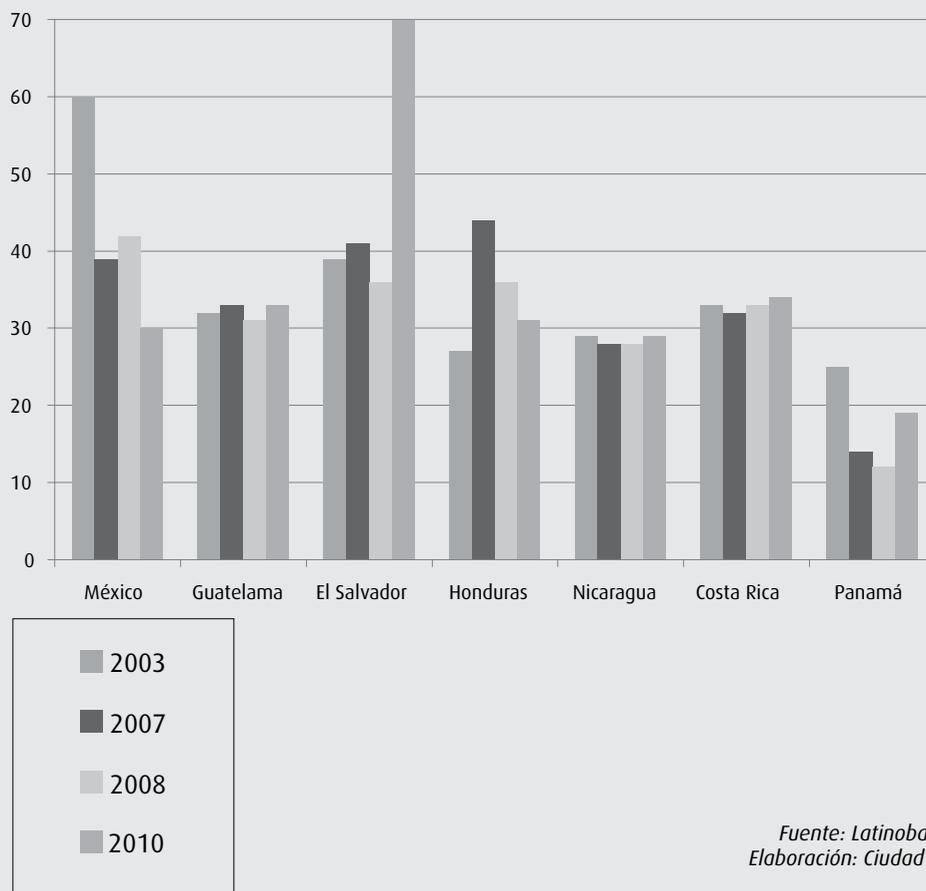
Gráfico 9
Victimización por hogares
Subregiones de América Latina y el Caribe / 2003-2010 (%)



Cada subregión cuenta con países con altas tasas de victimización y otros con tasas más bajas. En México y Centroamérica se distinguen claramente tres grupos. El Salvador, con la tasa promedio más alta de toda la región (47%), seguido de cerca por México, con 43%. En el caso de El Salvador llama la atención la tasa de 71% para el 2010, que eleva significativamente su promedio. En el caso de México se constata

una caída a la mitad en relación al 2003. En el otro extremo se encuentra Panamá, con un promedio de 18%. En el medio están el resto de países, que fluctúan entre 29% y 35%. En esta subregión los países con más altas tasas de victimización coinciden, grosso modo, con los países con mayor violencia homicida, mientras que los países menos victimizados también cuentan con tasas de homicidios menores.

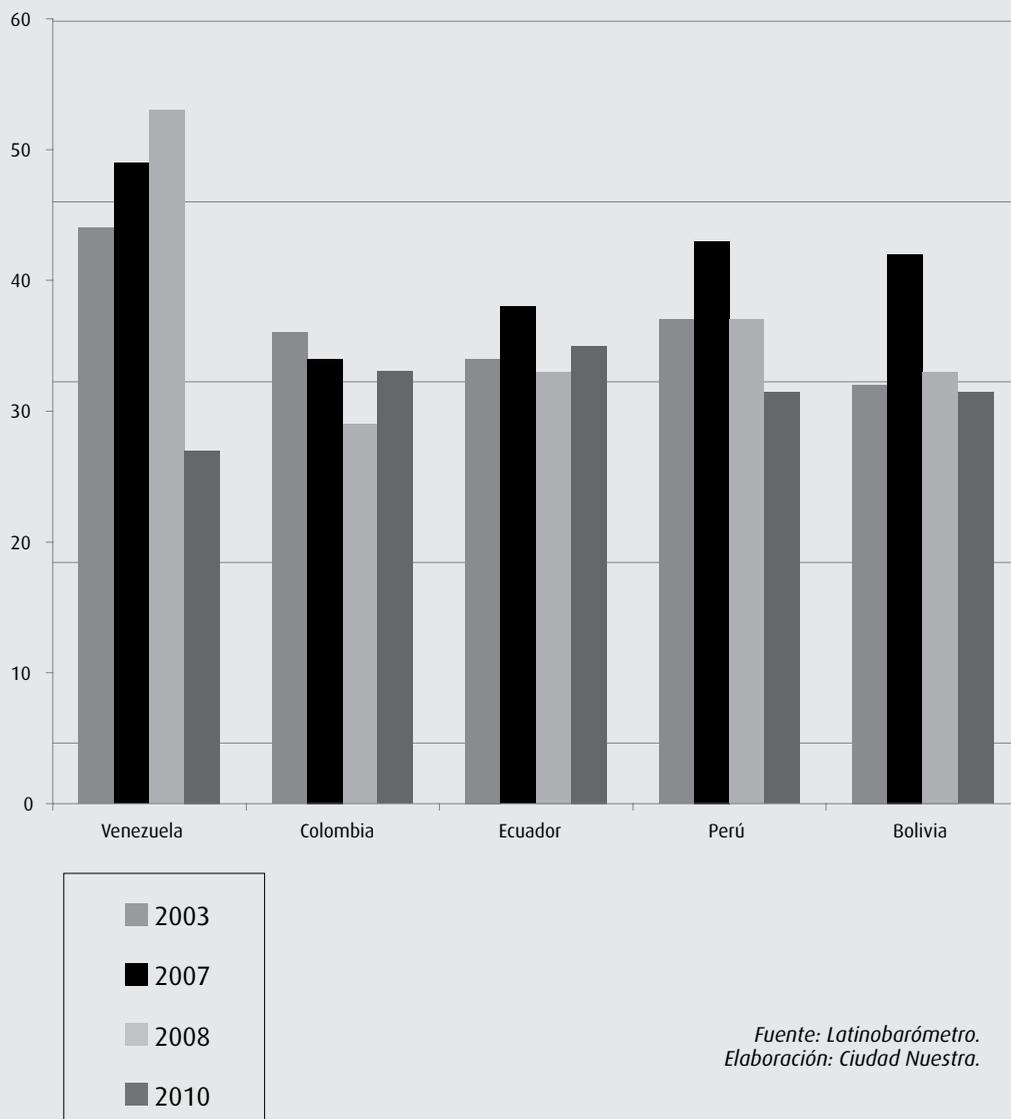
Gráfico 10
Victimización por hogares
México y Centroamérica / 2003-2010 (%)



En los países andinos hay dos grupos. Uno constituido por Venezuela, con una tasa promedio de 43% y el segundo integrado por el resto de países, que fluctúan entre 33% y 37%. Llama la atención la alta tasa promedio de Perú (37%), que lo ubica en el quinto lugar en América Latina, debajo de El Salvador, Venezuela, México y Argentina, en contraste con sus bajas tasas de homicidio. Además,

su tasa cae significativamente entre el 2007 y el 2010, de 43% a 29%, período en el cual los homicidios se duplicaron en relación con el quinquenio anterior. Es curioso que en los Andes la tasa promedio de victimización por hogares más baja la tenga Colombia (33%), país con una de las tasas de homicidios más altas, pese a la reducción que experimentó los últimos años.

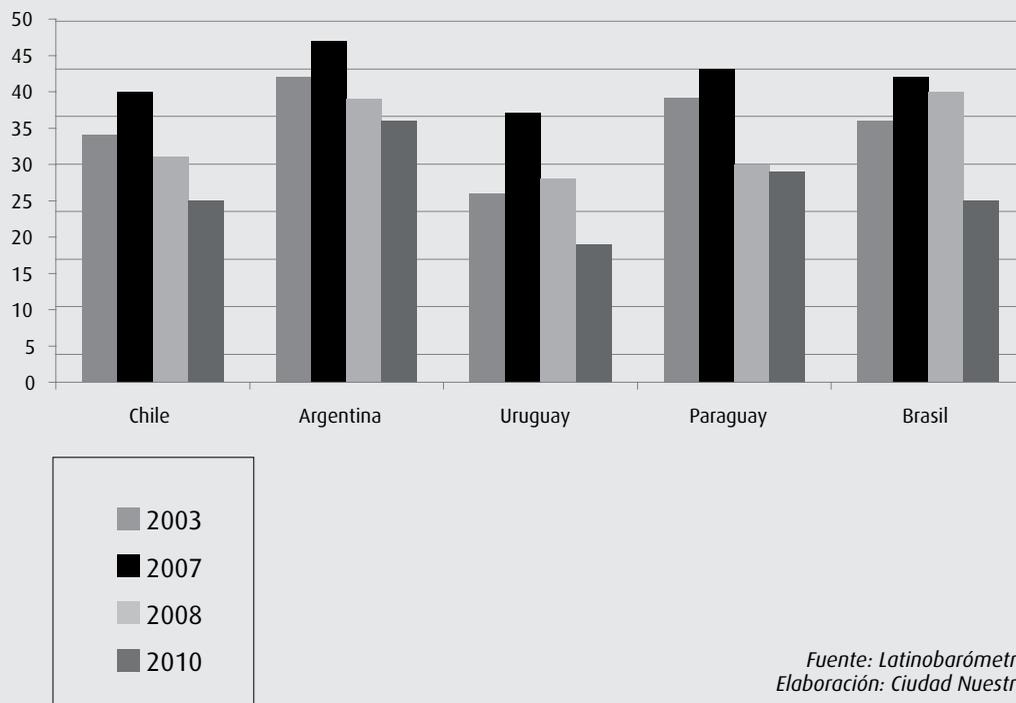
Gráfico 11
Victimización por hogares
Países Andinos / 2003-2010 (%)



El Cono Sur cuenta hasta con tres grupos diferentes. En el primero está Argentina con una tasa promedio de 41%, la cuarta más alta de toda la región. Este resultado también llama la atención si se tiene en cuenta sus bajas tasas de homicidios. En el otro extremo se ubica

Uruguay, con la segunda tasa de victimización más baja (27%), que coincide también con muy bajas tasas de homicidios. En el medio se ubican Chile, Paraguay y Brasil. En el caso de Chile su tasa tampoco parece corresponder con su bajísima tasa de homicidios.

Gráfico 12
Victimización por hogares
Cono Sur / 2003-2010 (%)



Como ha quedado demostrado en esta sección, es difícil establecer un patrón de relación entre las tasas de homicidios y la victimización. En América Latina y el Caribe se presentan dos tipos de relación. Primero, aquella donde existe una correspondencia entre altas tasas de homicidios y de victimización. Es lo que, en general, ocurre con las subregiones de México y Centroamérica, el Caribe y los países andinos. Segundo, aquella donde no existe correspondencia entre las tasas de homicidios y las de victimización. Es lo que ocurre en el Cono Sur, que tiene bajas tasas de violencia homicida y altas tasas de victimización, especialmente en Argentina, Chile y Uruguay. Lo mismo ocurre en Nicaragua, Costa Rica y Panamá, aunque

sus tasas de victimización, siendo altas, son bastante más bajas que las de los países con altas tasas de homicidios, como los del triángulo norte de América Central. Caso similar es el de Perú. El mismo tipo de relación existe, aunque en sentido contrario, en el caso de Colombia, con altas tasas de violencia homicida y bajas tasas en victimización.

Lo anterior indicaría que los elementos causales de uno y otro fenómeno son diferentes. Ahondar en ellos y dar cuenta de la variedad de interrelaciones entre ambos fenómenos es un desafío de la mayor importancia para entender la dinámica de la inseguridad, la violencia y el delito en América Latina y el Caribe.

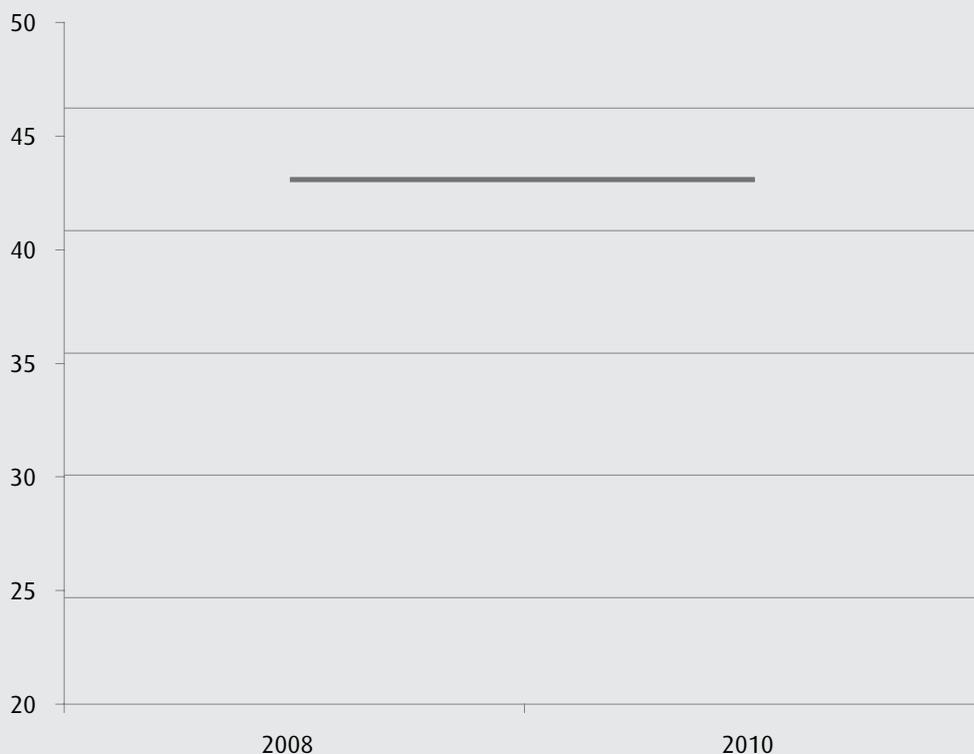
Percepción de inseguridad

El Proyecto de Opinión Pública de América Latina de la Universidad de Vanderbilt (LAPOP, por sus siglas en inglés) ha desarrollado el Barómetro de las Américas, que es un instrumento de medición de las percepciones ciudadanas sobre gobernabilidad y democracia. Tanto el 2008 como el 2010 evaluó, por primera vez, la percepción de inseguridad en todos los países de la región, medida a partir de la siguiente pregunta: “Hablando del lugar

donde usted vive, y pensando en la posibilidad de ser víctima de un asalto o robo, ¿se siente muy seguro, algo seguro, algo inseguro o muy inseguro?”. Las cifras que se presentan a continuación dan cuenta del porcentaje de los encuestados que respondieron sentirse algo o muy inseguros.

Las cifras agregadas para la región muestran que la percepción de inseguridad se mantuvo estable entre el 2008 y el 2010, en una tasa de 43%.

Gráfico 13
Percepción de inseguridad
América Latina / 2008 y 2010 (%)



*Fuente: Latinobarómetro.
Elaboración: Ciudad Nuestra.*

Este indicador está directamente asociado al temor de la gente de ser víctima de un delito patrimonial. En ese sentido, parecería tener una relación más directa con la victimización, que mide la ocurrencia de delitos, la mayoría de los cuales son patrimoniales, que con los homicidios. No obstante, como se recordará, la victimización por hogares bajó levemente de 33% a 31% entre el 2008 y el 2010, lo que no parece haber afectado la percepción de inseguridad.

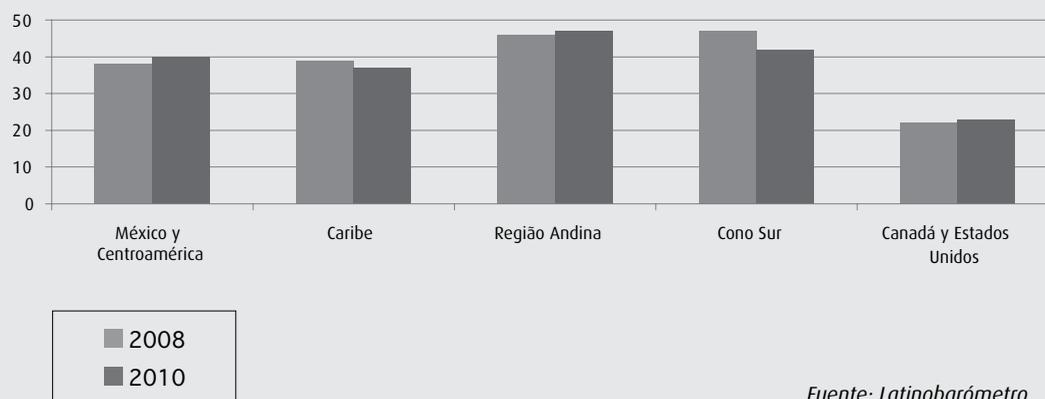
Este indicador también podría estar asociado, de manera indirecta, a la confianza de la ciudadanía en sus instituciones policiales, por cuanto son éstas las que más podrían hacer para prevenir una futura victimización. Si la confianza en su capacidad de prevención es baja, la percepción de peligro será elevada. Como se verá más adelante, la confianza en las policías durante el último quinquenio mejoró en relación con los anteriores, aunque entre el 2007 y el 2009 el indicador cayó de 39% a 34%. Esta leve caída no parece haber afectado directamente el índice de percepción de inseguridad, que se mantuvo estable en 43%, sal-

vo a través de un efecto de compensación por la caída de la tasa de victimización en un 10%.

En cualquier caso, a la luz de la evidencia, parecería prematuro sacar conclusiones sobre las relaciones en América Latina entre la percepción de inseguridad, la victimización y la confianza en las policías, considerando que solo se cuenta con mediciones para dos años, un período demasiado corto. Se requiere de una secuencia más larga para obtener conclusiones más definitivas.

En las Américas, las cuatro subregiones de América Latina y el Caribe muestran una alta percepción de inseguridad, a diferencia de Canadá y Estados Unidos. Los países andinos son los que cuentan con los mayores índices (más de 45%), seguidos de cerca por los países del Cono Sur, con tasas superiores al 40%, mientras que México y Centroamérica se ubican un poco más atrás, muy cerca del 40%, y el Caribe por debajo de este nivel. Los índices de Canadá y Estados Unidos ascienden a la mitad de los que corresponden a los países andinos y del Cono Sur.

Gráfico 14
Percepción de inseguridad
Subregiones de las Américas / 2008 y 2010 (%)

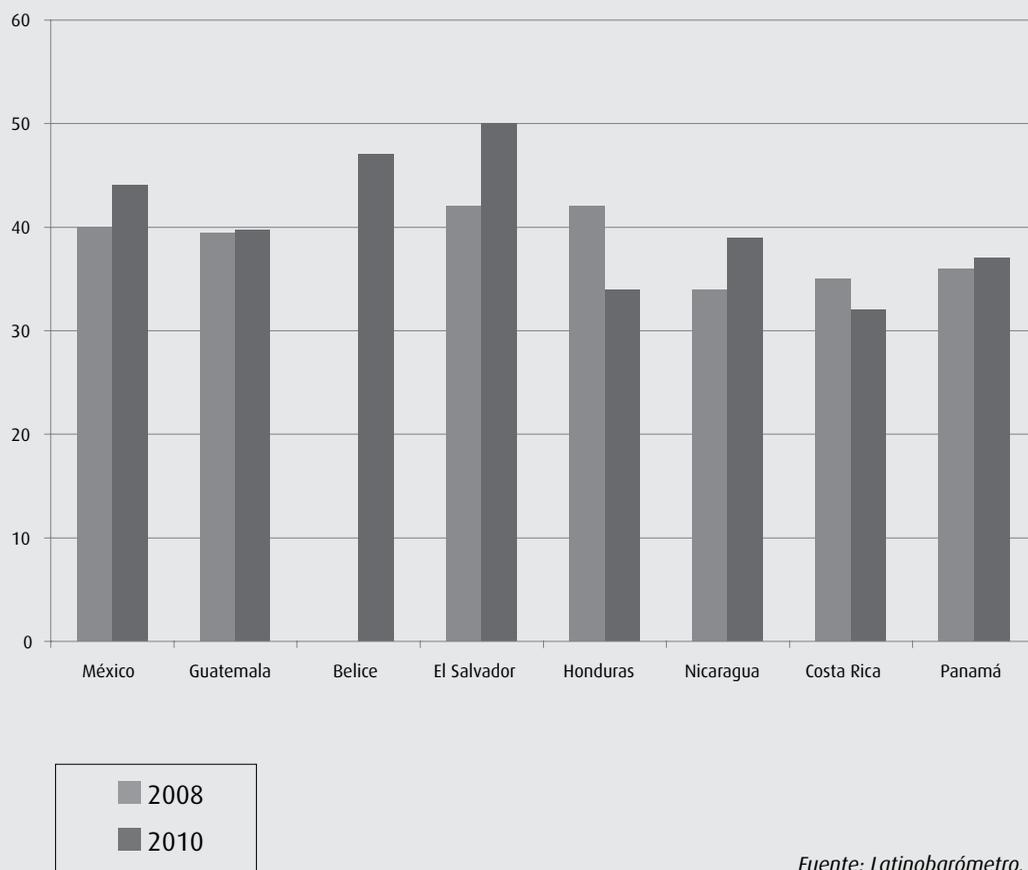


Fuente: Latinobarómetro.
Elaboración: Ciudad Nuestra.

En México y Centroamérica se distinguen dos grupos. Uno con tasas de percepción de inseguridad superiores a 40% y otro con tasas entre 30% y 40%. Entre los primeros se incluyen México, Guatemala y El Salvador, países con las más altas tasas de homicidios y de victimización de la subregión. Entre los segundos se encuentran Nicaragua, Costa Rica y Panamá, que coincidentemente cuentan con las tasas de homicidios y de victimización más bajas de la

subregión. En este caso, la percepción de temor parece tener relación directa con los niveles de homicidios y de victimización, aunque la diferencia de niveles de temor entre países es menor que lo que indicarían los grados de violencia y criminalidad. El caso de Honduras es curioso, pues su nivel de temor se ubica por debajo del promedio de la subregión, pese a que sus tasas de homicidios y victimización harían suponer que debería encontrarse en el primer grupo.

Gráfico 15
Percepción de inseguridad
México y Centroamérica / 2008 y 2010 (%)

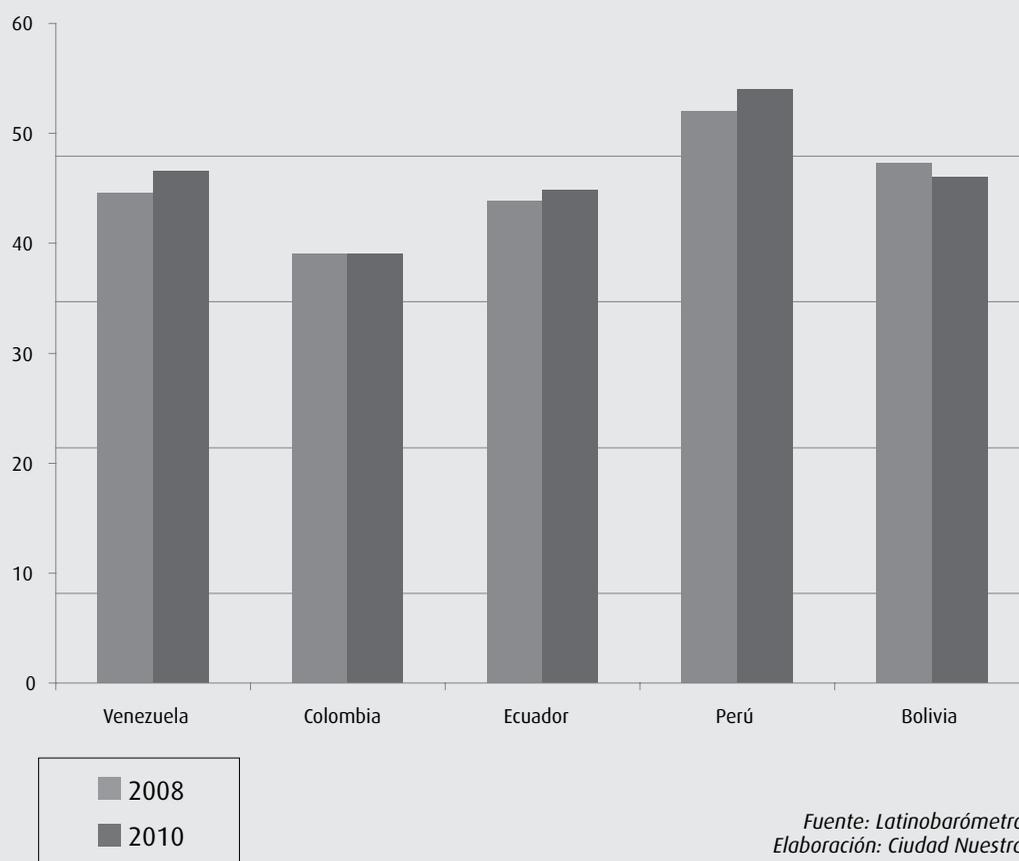


Fuente: Latinobarómetro.
Elaboración: Ciudad Nuestra.

Entre los andinos, el Perú es el país con más temor, con una tasa promedio de 53%, la segunda más alta de la región, mientras que Colombia es el que tiene menos temor (39%), incluso inferior a los países del Cono Sur (45%). Este es otro hecho curioso, por cuanto el Perú es el país con tasas de homicidios más bajas de la subregión, en tanto que Colombia tiene las más altas. En estos casos no parece haber relación alguna entre la percepción de inseguridad y la violencia homicida. Por el contrario, sí tendría mucho que ver con la victimización

en ambos países, pues Colombia la tiene baja y el Perú muy alta. Además, es preciso tener en cuenta que Colombia ha venido reduciendo sus homicidios, de 68-66 por 100.000 habitantes a principios de la década a 36 el 2008 y mejorando sus condiciones de seguridad de manera significativa, lo que debe haber contribuido a disminuir su percepción de inseguridad. Venezuela es el segundo país andino con más temor, aunque, a la luz de sus tasas de homicidios y de victimización, llama la atención que no estuviera en el primer lugar.

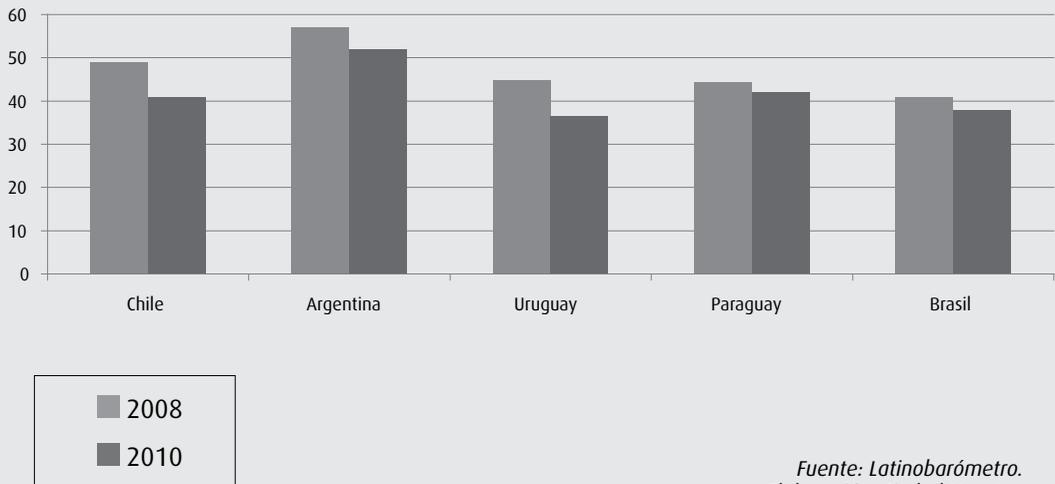
Gráfico 16
Percepción de inseguridad
Países Andinos / 2008 y 2010 (%)



La alta percepción de inseguridad en el Cono Sur solo se puede explicar por sus relativamente altas tasas de victimización. No deja de ser curioso que los dos países más temerosos sean Argentina, con la tasa más alta de la región (55%), y Chile

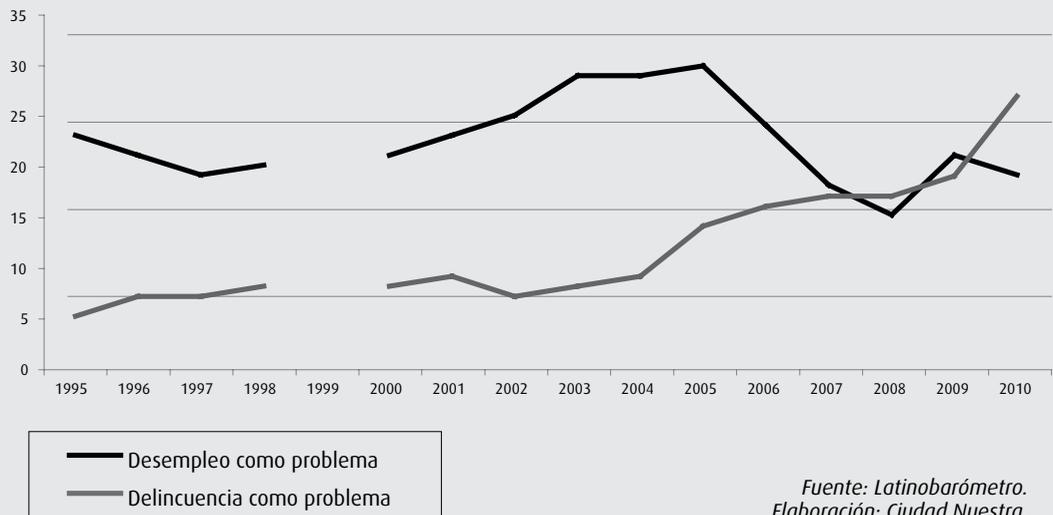
(45%), ambos con tasas de homicidios muy bajas. En sentido contrario, Brasil, con las tasas de homicidios más altas de la subregión, cuenta con los índices de temor más bajos (40%), aunque relativamente parecidos a los de Uruguay y Paraguay.

Gráfico 17
Percepción de inseguridad
Cono Sur / 2008 y 2010 (%)



Fuente: Latinobarómetro.
Elaboración: Ciudad Nuestra.

Gráfico 18
Problemas más importantes: Desempleo y delincuencia
América Latina / 1995-2010 (%)



Fuente: Latinobarómetro.
Elaboración: Ciudad Nuestra.

Otra forma de medir el temor es indagar por la importancia relativa de la delincuencia entre los problemas nacionales. Precisamente esto es lo que ha venido haciendo el Latinobarómetro durante los últimos dieciséis años, comparando la preocupación por la delincuencia en relación con la que existe frente a problemas como el desempleo, la situación económica, la pobreza y la corrupción, entre otros.

Por lo menos hasta el 2007 el desempleo constituyó el problema más importante de América Latina, ubicándose, por lo general, entre el 20% y el 30%. Durante el mismo período, la delincuencia, que comenzó en un nivel muy bajo de 5%, ha ido subiendo de manera lenta pero sostenida hasta superar al desempleo como problema principal el 2008. Un año después el desempleo volvió a recuperar su sitio, sin que se detuviera la tendencia al alza de la delincuencia, que se acentuó el 2010 con un salto al 27%, muy por encima del 19% alcanzado por el desempleo.

La creciente importancia de la delincuencia parece más tener que ver con la pérdida de peso relativo de otros problemas, como el desempleo, la situación económica y la pobreza, que con un deterioro significativo de la inseguridad, la violencia y el delito. La caída del peso relativo de los problemas económicos parece estar asociada al crecimiento económico que ha beneficiado a todos los países de la región a partir del 2003, gracias, en buena medida, a los buenos precios de nuestros productos de exportación, tanto el petróleo y el gas,

por un lado, como los minerales y los alimentos, por el otro. Aunque la seguridad no ha mejorado como la economía, tampoco ha sufrido un especial deterioro. Si bien los homicidios se incrementaron levemente durante la década, de 20 por 100.000 habitantes el 2000-2001 a 22-26 el 2007-2008, la victimización cayó en un 10% en el segundo quinquenio. Simultáneamente la percepción de inseguridad, que subió muy levemente en México y Centroamérica y en los países andinos, cayó levemente en el Caribe y de manera muy pronunciada en el Cono Sur.

No obstante, el hecho de que doce de los dieciocho países latinoamericanos encuestados el 2010 por el Latinobarómetro consideraran a la delincuencia como el problema principal da cuenta de la gravedad de la situación. Dos terceras partes de los encuestados en Venezuela y más de la mitad de los encuestados en El Salvador, Panamá y Guatemala la consideraron el principal problema. Algo parecido ocurrió con países con desempeños comparativamente buenos, como Uruguay, Chile y Costa Rica.

Confianza en las policías

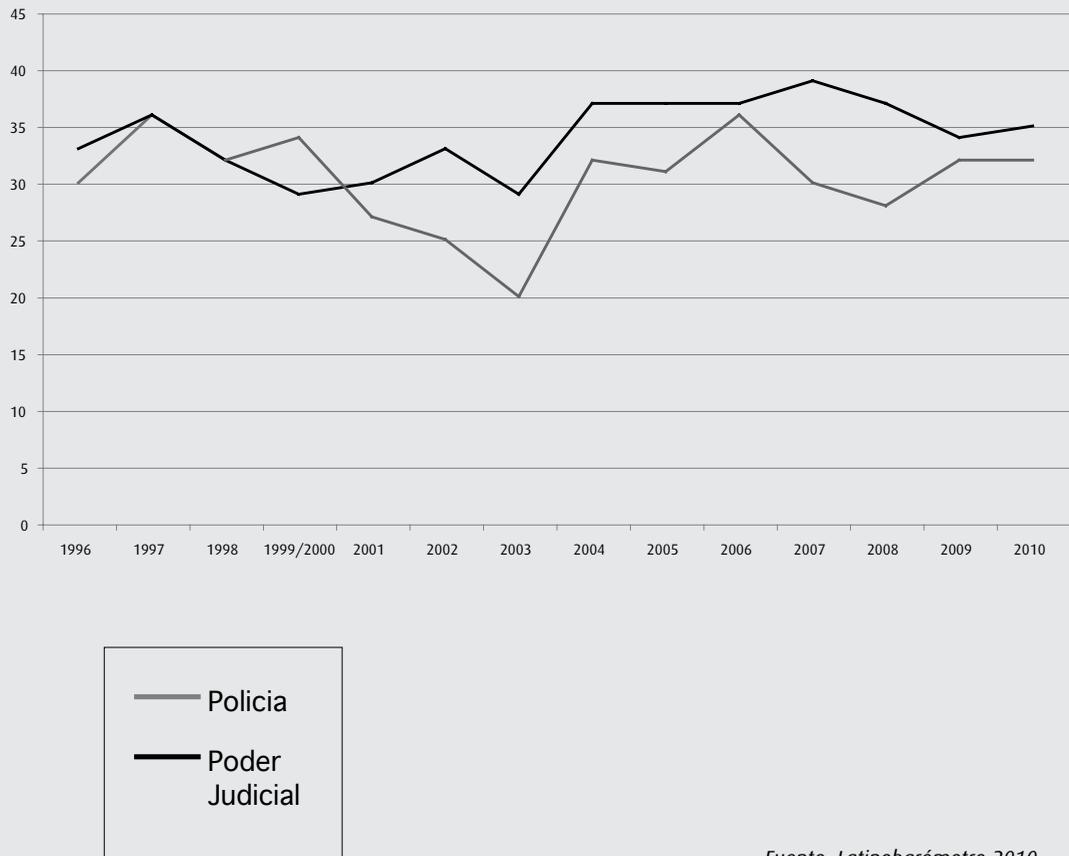
De acuerdo al Latinobarómetro, la confianza en nuestras policías es relativamente baja. Durante los últimos quince años la tasa de confianza policial (mucho o alguna confianza) para la región ha oscilado entre el 29% y el 39%, con un promedio anual de 34%, lo que significa que, a lo largo del período, entre el 61% y el 71% de la población latinoamericana expresó poca o ninguna confianza en sus

instituciones policiales. Sin embargo, ha habido una progresiva mejoría de la confianza. Así, si dividimos el período en quinquenios, tenemos que la confianza pasó de 32% entre 1996 y el 2000 a 36% durante los últimos cinco años, una mejoría de más del 10%.

El cuadro es aún peor en relación al Poder Judicial, cuya confianza durante el mis-

mo período osciló entre el 20% y el 36%, con un promedio anual de 31%, frente al 34% de la confianza policial. La confianza judicial alcanzó su mejor nivel promedio en el segundo quinquenio de los noventa (34%), para caer en el primer lustro de la década del 2000 a 27%, recuperándose en los últimos años hasta llegar a un promedio de 32%.

Gráfico 19
Confianza en las policías y el Poder Judicial
América Latina / 1996-2010 (%)



Fuente: Latinobarómetro 2010.
Elaboración: Ciudad Nuestra.

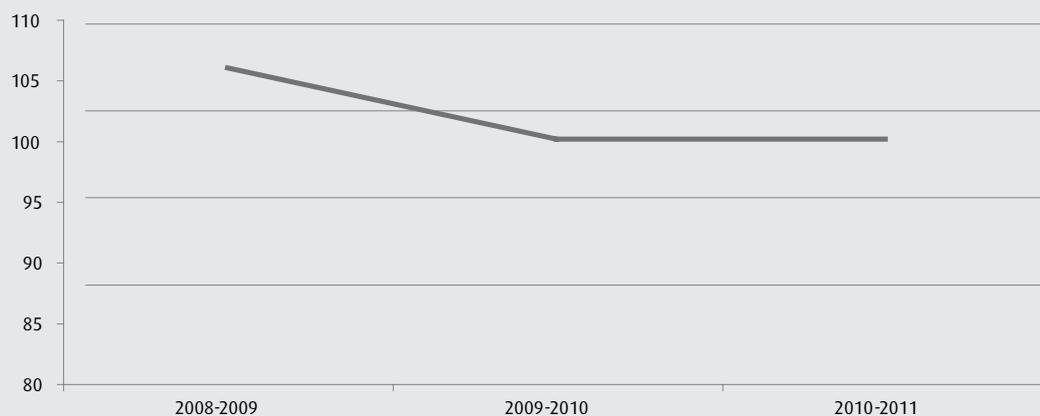
Según el Latinobarómetro 2010 el principal problema que enfrenta la Policía para combatir la delincuencia es la corrupción; así lo percibe el 31% de los encuestados. Otros problemas mencionados son la falta de personal (22%), la insuficiente capacitación (17%), la escasez de recursos (13%) la baja cooperación ciudadana (8%) y la obsolescencia de sus equipos (6%). A pesar de la falta de confianza de las policías y de los problemas que ellas enfrentan, los latinoamericanos consideramos que la mejor respuesta ante los problemas de inseguridad es contar con un mayor número de efectivos policiales en las calles.

El incremento en la confianza en las policías a partir de 2004 podría estar asociado a dos fenómenos. En primer lugar, a una leve mejoría en las condiciones de seguridad medi-

das por la victimización, que, como ya se dijo, comenzó a caer el 2004, aunque con altibajos. En segundo lugar, al esfuerzo de profesionalización de los cuerpos policiales, que con más o menos éxito ha tenido lugar en algunos países de la región durante los últimos quince años.

En un *ranking* entre más de 130 países elaborado por el *World Economic Forum* en base a encuestas entre empresarios, la confianza en las policías latinoamericanas es comparativamente muy pobre, ocupando el cuarto inferior de la tabla. La comparación con Estados Unidos y Canadá es especialmente desventajosa. No obstante, en los últimos años se percibió una muy leve mejora en la confianza en nuestras policías, habiendo avanzado América Latina del puesto promedio 106 el 2008 al 100 los años 2009 y 2010.

Gráfico 20
Confianza en las policías
América Latina /2008-2010



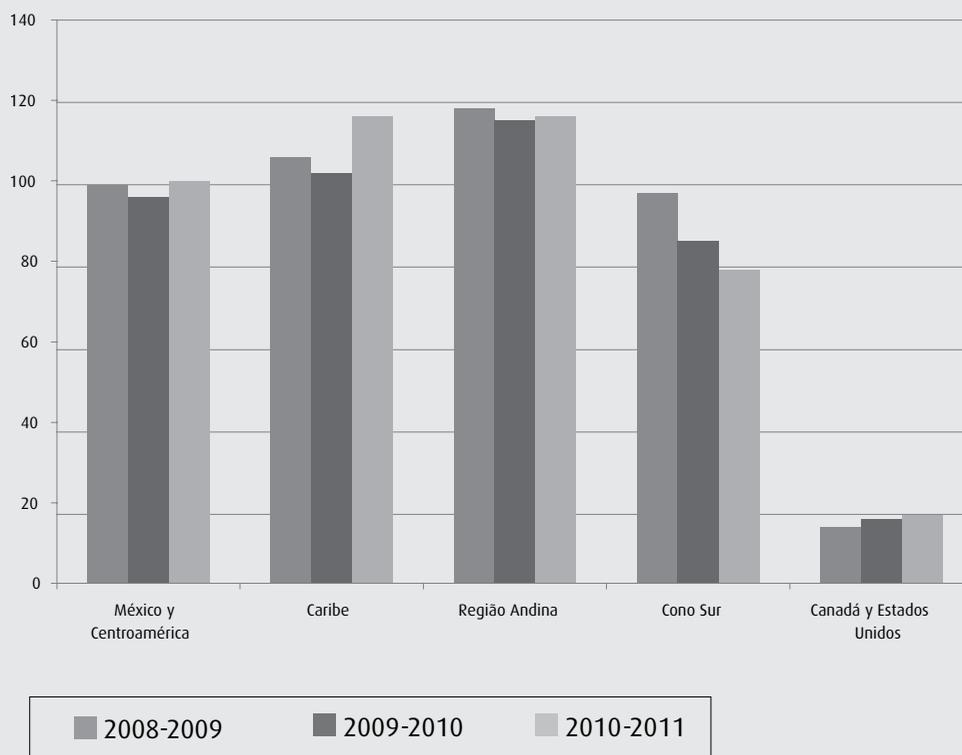
Los países participantes en el ranking fueron 134 el 2008, 133 el 2009 y 139 el 2010. El país mejor calificado ocupó el puesto N° 1 y el peor calificado el 134, 133 y 139, respectivamente.

*Fuente: World Economic Forum.
Elaboración: Ciudad Nuestra.*

La confianza en las policías latinoamericanas varía mucho de acuerdo a las subregiones. Así lo demuestran los informes del *World Economic Forum* de los tres últimos años, que la ubica en un rango que va desde el puesto promedio 78 obtenido por las policías del Cono Sur el último año al 118 obtenido por las andinas el 2008. En general, los

mejores indicadores corresponden al Cono Sur, con un puesto promedio trianual de 87; en el otro extremo se ubican las policías andinas, con un puesto promedio de 116. México y Centroamérica ocupó el segundo lugar en la región, con un puesto promedio de 98, quedando el Caribe en tercer lugar con un puesto promedio de 108.

Gráfico 21
Confianza en las policías
Subregiones de las Américas / 2008-2010



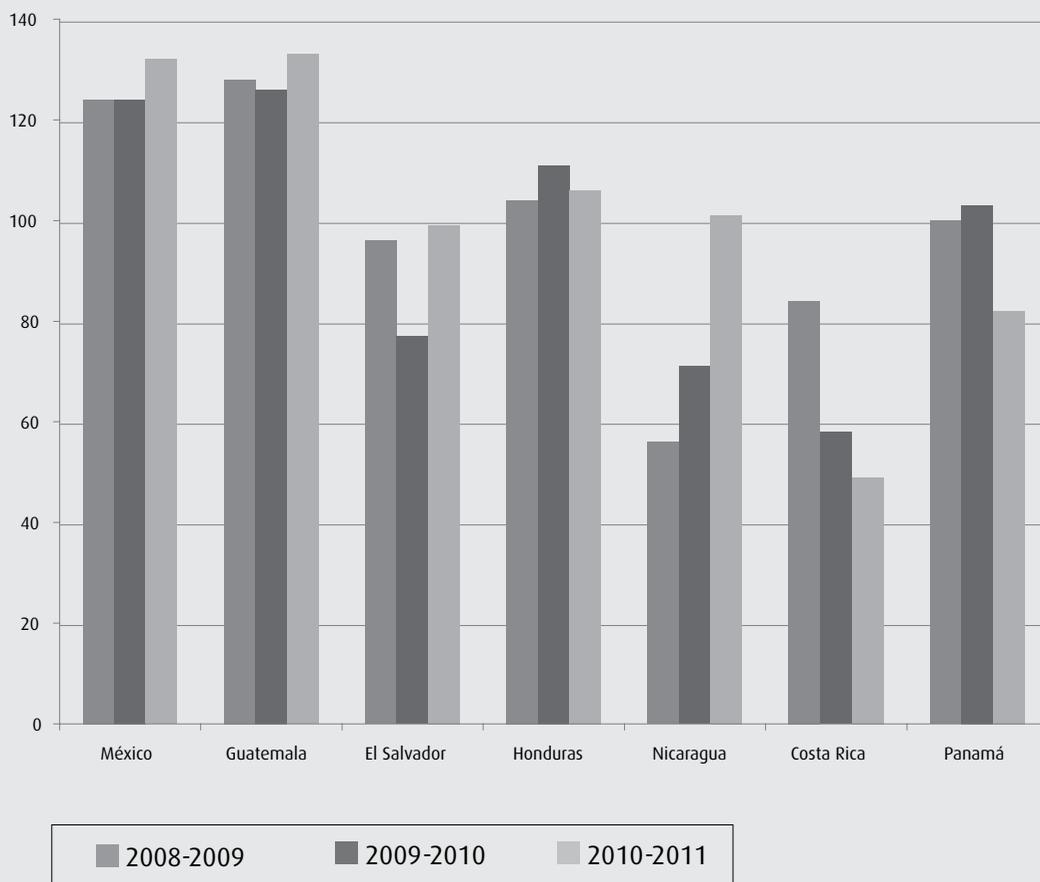
Los países participantes en el ranking fueron 134 el 2008, 133 el 2009 y 139 el 2010. El país mejor calificado ocupó el puesto 1 y el peor calificado el 134, 133 y 139, respectivamente.

*Fuente: World Economic Forum.
Elaboración: Ciudad Nuestra.*

En México y Centroamérica las policías peor evaluadas fueron las de Guatemala (129) y México (127), seguidas por Honduras (107), en tanto que Costa Rica y Panamá tuvieron avances importantes, del puesto 84 al 49 y del 100 al 82, respectivamente.

Nicaragua que comenzó muy bien, en el puesto 56, perdió posiciones, terminando en el 101, mientras que El Salvador retrocedió tres puestos en relación con el 2008 (96), después de una muy buena evaluación el 2009, cuando llegó al puesto 77.

Gráfico 22
Confianza en las policías
México y Centroamérica / 2008-2010



Los países participantes en el ranking fueron 134 el 2008, 133 el 2009 y 139 el 2010. El país mejor calificado ocupó el puesto 1 y el peor calificado el 134, 133 y 139, respectivamente.

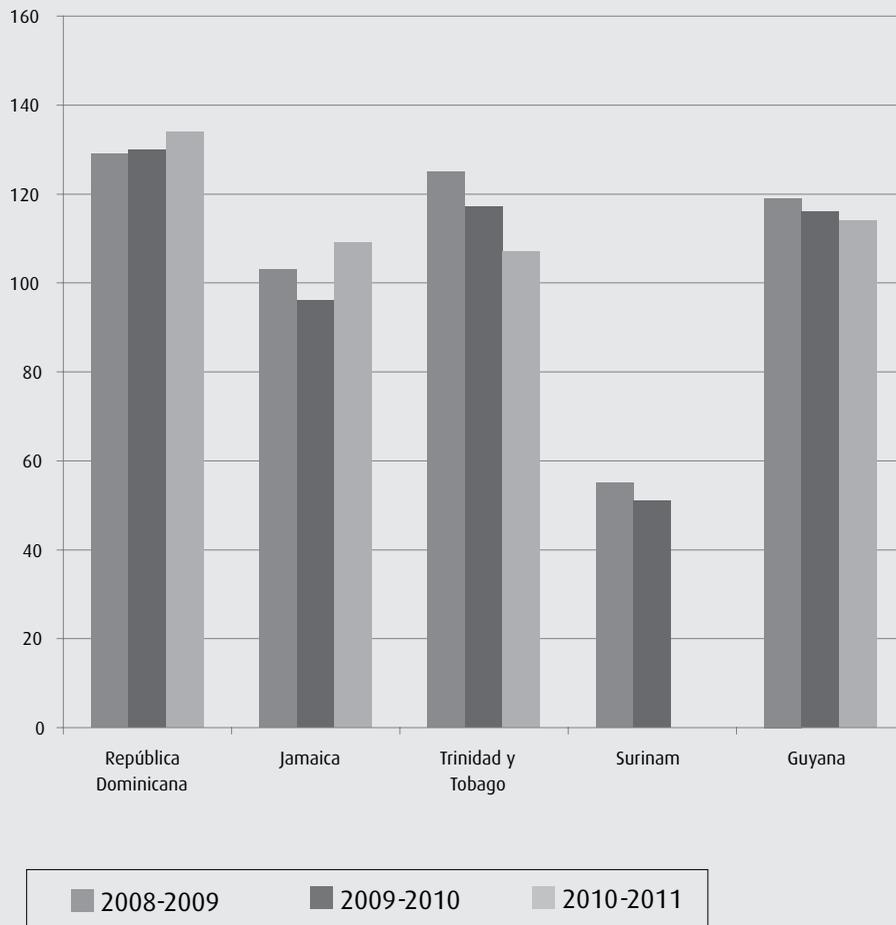
Fuente: World Economic Forum.
Elaboración: Ciudad Nuestra.

En el Caribe la Policía peor evaluada fue la dominicana (131) y la mejor la de Surinam (53). Cabe mencionar el importante avance de posiciones experimentado por Trinidad y Tobago.

Los países andinos cuentan con las policías peor evaluadas, las venezolanas y la bo-

liviana, que ocuparon el último y penúltimo lugar los tres años. No muy lejos se ubicaron las de Perú y Ecuador, en los puestos 121 y 122, respectivamente. Solo la colombiana superó la mitad de la tabla de todos los países participantes, habiendo mejorado su participación entre el 2008 y el 2010, pasando del puesto 77 al 64.

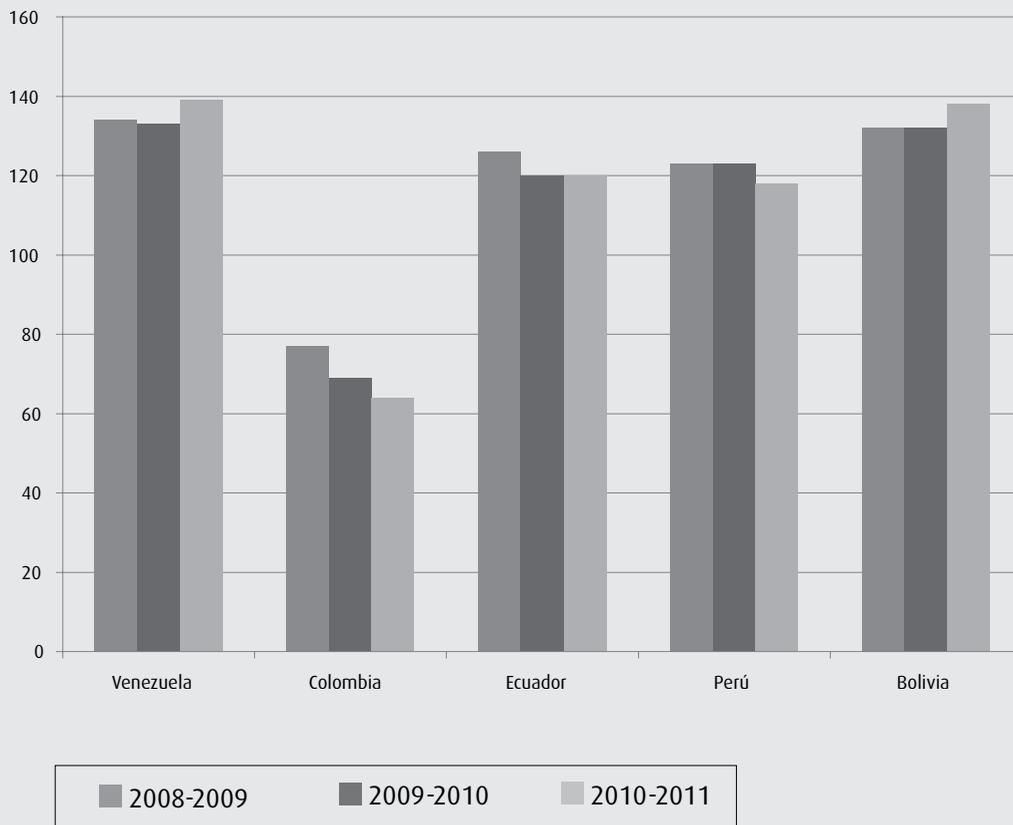
Gráfico 23
Confianza en las policías
Caribe / 2008-2010



Los países participantes en el ranking fueron 134 el 2008, 133 el 2009 y 139 el 2010. El país mejor calificado ocupó el puesto 1 y el peor calificado el 134, 133 y 139, respectivamente.

*Fuente: World Economic Forum.
Elaboración: Ciudad Nuestra.*

Gráfico 24
Confianza en las policías
Países Andinos / 2008-2010



Los países participantes en el ranking fueron 134 el 2008, 133 el 2009 y 139 el 2010. El país mejor calificado ocupó el puesto 1 y el peor calificado el 134, 133 y 139, respectivamente.

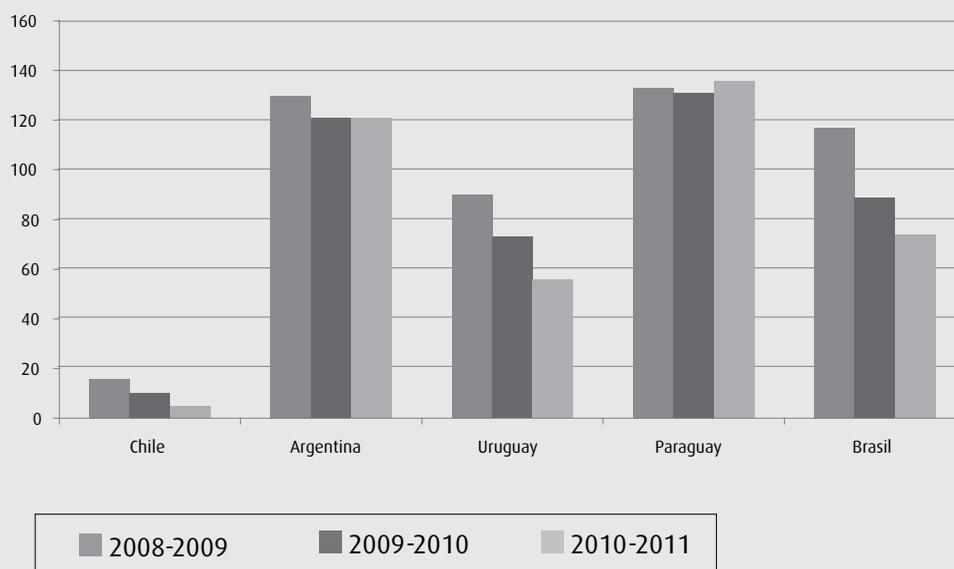
*Fuente: World Economic Forum.
Elaboración: Ciudad Nuestra.*

La posición del Cono Sur mejoró casi 20 puestos en los últimos tres años, pasando del puesto 97 al 78, gracias a los significativos avances de Brasil (117 a 74), Uruguay (90 a 56) y Chile (16 a 5), que compensaron con creces los pobres resultados de Argentina (130 a 121) y Paraguay (133 a 136).

Las policías mejor ubicadas y que experi-

mentaron más progreso en la región entre el 2008 y el 2010 fueron las de Brasil, Uruguay y Chile en el Cono Sur; Colombia en los Andes; y, Costa Rica y Panamá en América Central. Las peor evaluadas fueron las de Venezuela y Bolivia en los Andes; República Dominicana en el Caribe; México y Guatemala en el norte de América Latina; y, Paraguay en el Cono Sur.

Gráfico 25
Confianza en las policías
Cono Sur / 2008-2010



Los países participantes en el ranking fueron 134 el 2008, 133 el 2009 y 139 el 2010. El país mejor calificado ocupó el puesto 1 y el peor calificado el 134, 133 y 139, respectivamente.

*Fuente: World Economic Forum.
Elaboración: Ciudad Nuestra.*

Tener un cuadro completo y comparable de la situación de inseguridad en los países de América Latina no es fácil por cuanto las estadísticas policiales se organizan en función de tipos penales que difieren entre países. Entre ellas la más confiable y de más fácil comparación es la de los homicidios, a pesar de las diferencias que existen entre los registros policiales y fiscales. Para subsanar las limitaciones de las estadísticas policiales es preciso recurrir a las encuestas de opinión pública, las que solo recientemente se han comenzado a aplicar de manera sistemática en América Latina para medir el temor, la victimización y la confianza en las policías. La información que existe sobre homicidios y las percepciones recogidas

por encuestas de opinión constituyen, hoy, un excelente material para contar con una visión comparada de la situación de seguridad. Este artículo, de carácter descriptivo, presenta la información existente sobre cada uno de estos indicadores y sobre su evolución durante los últimos años. También hace un esfuerzo inicial por establecer las relaciones causales entre los distintos indicadores utilizados. No pretende, sin embargo, explicar la evolución de los indicadores ni los factores causales de los mismos. Esa es una tarea pendiente que requiere de otros estudios en profundidad.

Gracias a los esfuerzos del BID, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

(PNUD) en Centroamérica y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Chile hoy día contamos con tasas de homicidios por 100.000 habitantes durante la década para todos los países de América Latina. La región cuenta con una de las tasas de violencia homicida más altas del mundo. Durante la década, los homicidios se han incrementado leve pero sostenidamente, pasando de una tasa de 20 por 100.000 habitantes en los años 2000-2001 a 22-26 el 2007-2008. Entre el primer y el segundo quinquenio se registra un incremento de 9%, con un promedio para todo el período de 22 homicidios por 100.000 habitantes. La mayoría de los países de la región han visto incrementar sus tasas, con la excepción de los del Cono Sur, que las mantuvieron estables, y de Colombia y Bolivia, que experimentaron caídas importantes. México tuvo una caída menos significativa, pero paradójica considerando la violencia que la guerra contra las drogas trajo a partir de 2007.

Gracias al Latinobarómetro y al Barómetro de las Américas contamos, hoy, con secuencias importantes de victimización en todos los países de la región. En este estudio se ha hecho uso de los resultados del Latinobarómetro por cuanto su secuencia es más larga. La victimización promedio por hogares en la región es más del doble que la de los países desarrollados. Los últimos dieciséis años dan cuenta de un cuadro inestable que fluctuó entre 29% y 43% de 1995 al 2001, para caer significativamente a 32% el 2006. El último quinquenio ha subido y bajado ligeramente, llegando a 31% el 2010. Las tasas promedio por subregiones son muy parecidas, a saber, 36.3% para los países andinos, 34.3% para el cono Sur y 33.5%

para México y Centroamérica. Mientras que la mayoría de los países mantuvieron sus tasas estables o experimentaron caídas, México y El Salvador las incrementaron. Es probable que la caída en las tasas, que expresa una caída en los delitos patrimoniales, esté asociada al crecimiento económico que experimentó la región y a la reducción del desempleo, la pobreza y, en algunos países, aunque levemente, de la desigualdad.

La percepción de temor solo ha sido medida por el Barómetro de las Américas en todos los países de la región el 2008 y el 2010, lo que impide observar cómo ha evolucionado en la última década. Dichas mediciones dan cuenta de que el indicador se mantuvo estable a una tasa alta de 43%. La caída del Cono Sur de más del 10% fue compensada con un leve incremento de la tasa en México y Centroamérica y en los países andinos. También es interesante notar el lento y sostenido crecimiento de la delincuencia como un problema en la región, convirtiéndose en el principal problema a partir de 2008, en que desplaza al desempleo al segundo lugar. Más que un deterioro de la situación de seguridad, esto da cuenta de cuenta de que el crecimiento económico de los últimos años ha reducido la preocupación por el desempleo y la situación económica, haciendo más obvia la necesidad de atender los problemas de violencia y criminalidad. El 2010 doce de dieciocho países de América Latina consideraron la delincuencia como su principal problema.

De acuerdo al Latinobarómetro, la confianza en las policías latinoamericanas es muy baja (34% fue la tasa promedio para los últimos

quince años), aunque levemente superior a la que existe en relación al Poder Judicial (31%). Entre los años 2004 y 2008, la confianza en las policías se ubica en el 37%, bajando a 35% el 2010. La mejoría en la confianza policial podría estar asociada tanto a la leve mejoría de las condiciones de seguridad, especialmente a la caída de la victimización, como a una cierta profesionalización de las policías.

Los informes del *World Economic Forum* dan cuenta de la confianza relativa de las policías por subregiones y por países. Las policías del Cono Sur son las que cuentan con mayor confianza y las andinas con menos. Especialmente notables en los últimos tres años fueron los avances de Chile, Brasil y Uruguay en el Cono Sur, Colombia en la zona andina, Costa Rica y Panamá en América Central, y Trinidad y Tobago en el Caribe. Las policías peor ubicadas fueron las andinas, especialmente Venezuela y Bolivia, así como las mexicanas, la guatemalteca y la dominicana. En el Cono Sur, las policías argentinas y la paraguaya siguieron inspirando poca confianza.

¿Qué se puede decir de las relaciones entre estos indicadores? Primero, que los ho-

micidios y la victimización en algunos casos se mueven en la misma dirección y en otros no. México y Centroamérica, el Caribe y los países andinos cuentan, en general, con altas tasas de homicidios y de victimización. No es el caso en los países del Cono Sur, especialmente en Argentina, Chile y Uruguay, donde alta victimización va acompañada de baja violencia homicida. Algo parecido ocurre en Nicaragua, Costa Rica y Panamá, así como en el Perú. En Colombia también hay divergencia entre ambos indicadores, pues presenta alta violencia homicida y baja victimización. Esto indicaría que los elementos causales de uno y otro fenómeno son diferentes. Dar cuenta de estas interrelaciones es un desafío no menor para entender la dinámica de la inseguridad en América Latina. Segundo, mientras que no parece haber relación estrecha entre violencia homicida y percepción de temor, sí existiría una correspondencia entre esta última y la victimización. Ahí donde la victimización es alta, tiende a serlo la percepción de inseguridad. Tercero, el temor también se ve afectado por la confianza de la ciudadanía en sus instituciones policiales. Si la confianza en la capacidad preventiva de las policías es baja, la percepción de peligro tenderá a ser alta.

1. *Los dieciocho países de América Latina son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.*
2. *La información oficial del Ministerio del Interior de Chile no presenta la problemática en su completa dimensión, ya que solo da cuenta de aquellas muertes que son definidas como homicidios por Carabineros. Muchas otras son consignadas como "hallazgo de cadáver" o "muerto", que tienen altas probabilidades de transformarse en homicidio una vez que se inicia la investigación judicial. Ellas hacen referencia a un estudio de la Fundación de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile de 1999-2001 que muestra que los casos de homicidio en los tribunales superaban en seis veces la cifra oficial del Ministerio del Interior (Dammert y Arias, 2007).*

Referências Bibliográficas

Banco Interamericano de Desarrollo – BID, **Propuesta:** Marco de referencia para la acción en el área de seguridad y convivencia ciudadana. Washington D.C., BID, 2009.

CARRIÓN, Julio y ZÁRATE, Patricia, Cultura política de la democracia en el Perú, 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles. Barómetro de las Américas por *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP), Lima, Vanderbilt University e Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2010.

CARRIÓN, Julio y ZÁRATE, Patricia, Cultura política de la democracia en el Perú, 2008. El impacto de la gobernabilidad. Barómetro de las Américas por *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP), Lima, Vanderbilt University e Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2009.

Centro de Estudios Sociales (CES) – Derechos Humanos, Democracia e Inclusión. Boletín 2009. Cifras de criminalidad y violencia. Caracas, CES, 2010.

Corporación Latinobarómetro, Informe 2010. Santiago de Chile. 2010.

COSTA, Gino, “La inseguridad pública en las tres últimas décadas”. En PÁSARA, **Perú ante los desafíos del siglo XXI**. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), en prensa.

COSTA, Gino y ROMERO, Carlos, Inseguridad ciudadana en Lima ¿Qué hacer? Lima: Ciudad Nuestra, 2010.

DAMMERT, Lucía; SALAZAR, Felipe; MONTT, Cristóbal; y GONZÁLEZ, Pablo A., **Crímen e inseguridad:** indicadores para las Américas. Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Chile y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2010.

DAMMERT, Lucía y ARIAS, Patricia, “El desafío de la delincuencia en América Latina: diagnóstico y respuestas de política”. En DAMMERT, y ZUÑIGA, **Seguridad y violencia:** desafíos para la ciudadanía. Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Chile, pp. 21-66, 2007.

GUSHIKEN, Alfonso; COSTA, Gino; ROMERO, Carlos y PRIVAT, Catherine, **¿Quiénes son asesinado@s en Lima?** ¿Cómo, cuándo y por qué? Lima: Ciudad Nuestra, 2010.

Organización Mundial de la Salud – OMS, **Informe mundial sobre la violencia** y la salud: resumen. Publicado en español por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), Washington D.C., OMS, 2002.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, ABRIR ESPACIOS PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA Y EL DESARROLLO HUMANO. **INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO PARA AMÉRICA CENTRAL 2009-2010**. COLOMBIA, PNUD, 2009.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD COSTA RICA, VENCENDO EL TEMOR. (IN) SEGURIDAD CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS EN COSTA RICA. **INFORME NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO 2005**. SAN JOSÉ, PNUD, 2006.

World Economic Forum, **The Global Competitiveness Report 2010-2011**. Ginebra, World Economic Forum, 2010.

World Economic Forum, **The Global Competitiveness Report 2009-2010**. Ginebra, World Economic Forum, 2009.

World Economic Forum, **The Global Competitiveness Report 2008-2009**. Ginebra, World Economic Forum, 2008.

La inseguridad en América Latina ¿Cómo estamos?

Gino Costa

Resumo

A insegurança na América Latina. Como estamos?

Este artigo, de caráter descritivo, apresenta a situação da segurança nos países da América Latina e sua evolução durante os últimos anos do ponto de vista de quatro indicadores: taxa de homicídios por 100 mil habitantes, vitimização por lares, percepção do medo e confiança policial. Apresenta-se a informação sobre toda a região, por sub-regiões, que incluem México e América Central, os países andinos e o Cone Sul. Também se incluem os países do Caribe e Canadá e Estados Unidos, quando existe informação disponível. Faz-se um esforço inicial por estabelecer as relações causais entre esses indicadores. Não pretendemos, no entanto, explicar a evolução dos indicadores nem esclarecer seus fatores causais.

Palabras clave: Insegurança. Homicídios. Vitimização. Percepção de insegurança. Confiança policial. América Latina.

Abstract

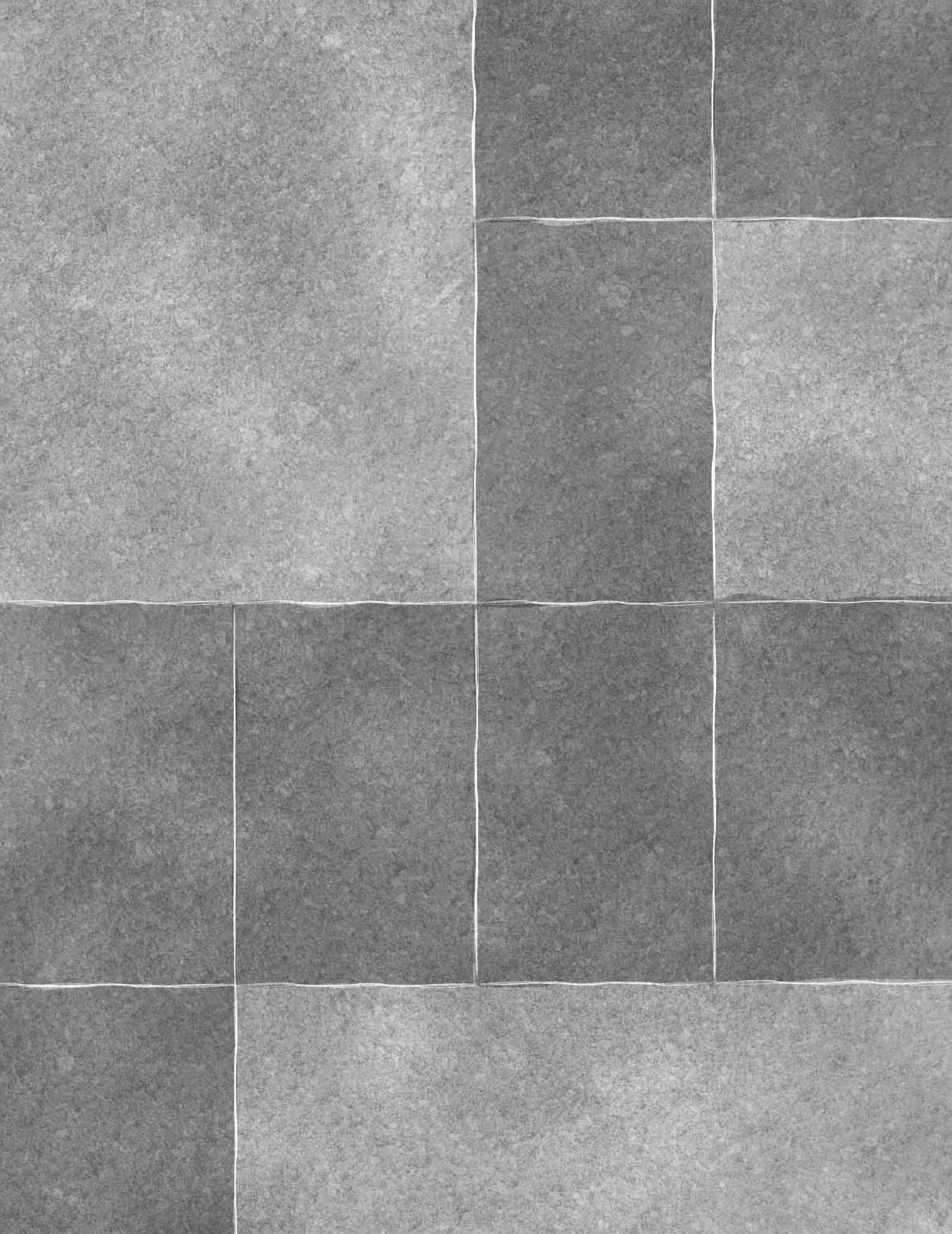
Insecurity in Latin America: where do we stand?

This is a descriptive article that outlines the status of security issues in Latin American countries and how they have evolved over the last few years based on four indicators: homicide rate per 100 thousand inhabitants, victimization per household, the perception of fear and police reliability. The information is presented for the whole region, divided into subregions, which include Mexico and Central America, the Andean countries and the Southern Cone. Caribbean countries, Canada and the United States are also included whenever there is available information. An initial effort is made to establish causal relations between these indicators. However, this paper does not intend to explain the evolution of these indicators or clarify their causal factors.

Keywords: Insecurity. Homicides. Victimization. Perception of insecurity. Police reliability. Latin America.

Data de recebimento: 11/01/2011

Data de aprovação: 24/01/2011



Análise dos investimentos em Segurança Pública no Brasil entre 2000 e 2009

Oswaldo Martins de Moraes Filho

Oswaldo Martins de Moraes Filho é especialista em Direito Público e bacharel em Direito; técnico de nível superior do Ministério da Justiça.

Brasília – Distrito Federal – Brasil

osvaldo.morais@ms.gov.br

Rebeca Dias Cario

Rebeca Dias Cario é especialista em Administração Tributária e cirurgiã-dentista; assistente técnica do Ministério da Justiça e policial rodoviário federal.

Brasília – Distrito Federal – Brasil

rebeca.cardio@ms.gov.br

Ronaldo Alves Nogueira

Ronaldo Alves Nogueira é mestre em Administração Pública, especialista em Direito Público e administrador público; analista de finanças e controle da Controladoria Geral da União e assessor especial de controle interno do Ministério da Justiça.

Brasília – Distrito Federal – Brasil

ronaldo.nogueira@mj.gov.br

Resumo

Este artigo aborda os investimentos com Segurança Pública realizados pelas três esferas federativas, entre 2000 e 2009. Procura-se identificar a evolução dos gastos da União com Segurança Pública nesse período, bem como comparar esses dispêndios com aqueles efetuados pelos países da União Europeia. Além disso, apresenta-se a relação dos investimentos com Segurança Pública de estados e municípios em relação às respectivas populações, ao Produto Interno Bruto – PIB e ao total dos gastos de cada ente público. A investigação se deu por meio de uma abordagem quantitativa com objetivo exploratório.

Palavras-Chave

Gastos públicos. Transferências da União. Segurança pública. Classificação por função.

O artigo 144 da Constituição Federal de 1998 estabelece que a Segurança Pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, devendo ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Tal dever se apresenta como uma das principais preocupações dos entes federativos que compõem o Estado Brasileiro¹, os quais utilizam as Polícias Federal, Rodoviária Federal (no âmbito da União), Civil, Militar, Corpo de Bombeiros Militares (no âmbito dos estados) e as Guardas Municipais (no âmbito dos municípios) para a implementação das medidas que visam resguardar a ordem pública e a integridade física e patrimonial dos brasileiros.

Este trabalho tem por objetivo apresentar os dados referentes aos gastos dos municípios, estados e da União com Segurança Pública, entre 2000 e 2009, além de compará-los com aqueles realizados em países desenvolvidos, notadamente da União Europeia. Pretende-se comprovar o aumento dos investimentos públicos voltados para a área de segurança, tanto em números absolutos quanto relativos. Em consonância com a gestão estratégica no Ministério da Justiça, o estudo também corrobora para “promover o uso integrado de informações”, “desenvolver mecanismos de medição e de avaliação de desempenho” e “gerar informações confiáveis” para “otimizar a alocação dos recursos disponíveis” (WEST, 2010).

Busca-se, com isso, apresentar uma série decenal da distribuição dos recursos públicos para a área de Segurança Pública alocados pelos diversos entes federativos, de forma a prestigiar o mandamento esculpido no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000: “A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições (...)”. Além disso, o “monitoramento e avaliação de políticas e programas assumem caráter estratégico para conferir maior qualidade ao gasto público e otimizar a obtenção de resultados pelo setor público” (PARES; VALLE, 2006). Assim, o trabalho vai ao encontro da visão estratégica de, “em 2012, ser modelo de gestão irradiando soluções inovadoras para a administração pública²”.

Em suma, o objetivo mais geral da avaliação é a produção de informações qualificadas e sistematizadas sobre a execução financeira da Segurança Pública. Enquanto atividade incorporada à rotina das práticas de monitoramento e controle, a finalidade da avaliação é subsidiar tomadas de decisões de um conjunto de atores interessados (VAITSMAN; PAES-SOUSA, 2009), especialmente dos secretários de Segurança Pública.

Orçamento público

O artigo 2º da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece que o orçamento “conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo”.

Nesse sentido, o planejamento e a execução das políticas públicas dependem, em um primeiro momento, da elaboração e aprovação do orçamento público, o qual compreende três leis: o Plano Plurianual – PPA, as Diretrizes Orçamentárias – LDO e o Orçamento Anual – LOA³. É por intermédio do orçamento que os governos estimam a receita e fixam as despesas para o ano seguinte, de forma a nortear a maneira como os recursos obtidos a partir dos tributos (receitas correntes) serão utilizados no atendimento das necessidades e anseios da população.

O PPA, cuja previsão se encontra no artigo 165 da Constituição Federal, estabelece “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. É ainda o “instrumento coordenador de todas as ações governamentais e como tal orienta as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e os Orçamentos Anuais (LOAs), bem como todos os planos setoriais instituídos durante o seu período de vigência⁴”. Para tanto, o PPA é dividido em programas, que organizam a atuação governamental com vistas ao alcance de objetivos estratégicos definidos.

A LDO compreende, nos termos do § 2º do mencionado artigo 165 da Constituição Federal,

as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, além de orientar a elaboração da lei orçamentária anual. Por sua vez, a LOA é constituída por três orçamentos – fiscal, seguridade social e investimentos das empresas – e visa concretizar os objetivos e metas propostos no PPA, segundo as diretrizes estabelecidas pela LDO (GIACOMONI, 2001).

Classificação orçamentária

O inciso I do § 1º do artigo 2º da Lei nº 4.320/64 determina que a Lei de Orçamento deve conter, entre outros, um “Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo”.

A Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999, apresenta diversos conceitos orçamentários, entre os quais o de Função, que é entendida como “o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público”, e de Subfunção, que “representa uma partição da Função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público”. Define ainda que Programa é “o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual” e que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações desta Portaria”⁶.

Além desses conceitos, a Portaria MOG nº 42/99 “ao mesmo tempo que extinguiu

a classificação funcional-programática, modificou a classificação funcional, que se subdivide em subfunções e de utilização obrigatória em todas as unidades da Federação” (REZENDE, 2001), atualizando o Anexo 5 da Lei nº 4.320/64, denominado “Despesa Orçamentária por Funções”.

As despesas com Segurança Pública são identificadas pela Função 6, que compreende as Subfunções Policiamento (181), Defesa Civil (182) e Informação e Inteligência (183). Cabe ressaltar que os gastos federais na área estavam dispersos em vários ministérios, passando, a partir de 2000, a ser concentrados nos Ministérios da Justiça e da Integração Nacional, o qual se encarrega basicamente pelas despesas relativas à Defesa Civil (COSTA; GROSSI, 2007). Permite-se a combinação das subfunções em funções diversas daquela a que estejam vinculadas na forma do Anexo nº 5 da Lei nº 4.320/64. Assim, muitos entes da Federação classificam os dispêndios de “Custódia e Reintegração Social” (Subfunção 421) como Segurança Pública e não como Direitos da Cidadania (Função 14), conforme sugere a estrutura de classificação da Portaria nº 42/99.

A Organização das Nações Unidas – ONU utiliza, por sua vez, a Classificação das Funções de Governo – Cofog para identificar a forma como os diversos governos despendem seus recursos de acordo com o propósito do gasto público⁷. As despesas com Ordem Pública e Segurança são identificadas pelo código 03, que é dividido em Serviços Policiais (03.1), Serviços de Proteção contra o Fogo (03.2), Cortes Judiciais (03.3), Prisões

(03.4), Pesquisa e Desenvolvimento com Ordem Pública (03.5) e Ordem Pública e Segurança n.e.c (03.6) – *not elsewhere classified* (nenhuma das classificações anteriores⁸).

Metodologia de avaliação

Os dados primários relativos aos gastos com segurança da União, dos estados e dos municípios foram obtidos a partir do cruzamento das informações disponibilizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Já os dados sobre investimentos da União foram extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi, o qual pode ser definido como

(...) um sistema de acompanhamento das atividades relacionadas com a administração financeira dos recursos da União, o qual centraliza e uniformiza o processamento da execução orçamentária, recorrendo a técnicas de elaboração eletrônica de dados, com o envolvimento das unidades centrais e setoriais do sistema, bem como a participação dinâmica das unidades gestoras e entidades supervisionadas, tudo sob a supervisão técnica da Secretaria do Tesouro Nacional, e sem prejuízo da subordinação hierárquica ministerial. O resultado dessa integração, essencialmente, abrange a programação financeira, a contabilidade e a administração orçamentária.⁹

Os dados estaduais foram obtidos a partir dos Balanços Orçamentários Anuais, enquanto aqueles referentes aos municípios foram retirados do Finbra – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios, ambos disponibilizados pela Coordenação-Geral das Relações e Análise Financeira dos Estados e Municípios – Corem, unidade vinculada à Secretaria do

Tesouro Nacional¹⁰. Os números referentes às populações do Brasil, Estados e Distrito Federal foram retirados do sítio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, bem como os índices de atualização monetária¹¹. Por sua vez, os dados internacionais foram obtidos a partir de consultas no sítio do Escritório de Estatísticas da União Europeia – Eurostat¹² e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE.

Antes de iniciar a análise dos dados que compõem este estudo, é necessário fazer algumas considerações metodológicas:

- para fins de comparação da série histórica, os dados financeiros foram ajustados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA até junho de 2010;
- ainda para fins de comparação entre os gastos nacionais e internacionais, os valores monetários nacionais foram convertidos em euro PPS – Padrão do Poder de Compra, conforme informações da OCDE, elaboradas em conjunto com Eurostat¹³;
- na identificação dos totais dos gastos de estados e municípios, foram descontadas as transferências federais. Cabe ressaltar que as fontes consultadas não disponibilizam informações que permitam identificar as transferências na área de Segurança Pública eventualmente realizadas entre estados e municípios;
- na identificação dos gastos do Distrito Federal, foram adicionados os gastos federais (Programa 0903) com a organização da Polícia Civil (0037), da Polícia Militar (0036) e do Corpo de Bombeiros Militar do DF (0032), nos termos do Inciso XIV do artigo 21 da Constituição Federal. Cabe ressaltar que tais gastos não são classificados originalmente na

Função Segurança Pública, mas sim como Encargos Especiais (Função 28);

- visando adequar os dados internacionais à classificação adotada pela Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999, e evitar discrepâncias entre as Subfunções que compõem a Função Segurança Pública no Brasil com aquelas que formam a Função Ordem Pública e Segurança na Cofog, foi necessária a aglutinação da Subfunção Defesa Civil e retirada da Subfunção Cortes Judiciais na Função Ordem Pública e Segurança;
- eventuais desvios nas séries históricas apresentadas nas diversas tabelas que compõem este trabalho podem ser explicados por uma classificação contábil não uniforme nos estados, as quais podem contabilizar ou não os gastos de pessoal e encargos sociais na Função Segurança Pública;
- o presente trabalho busca consolidar os gastos da União, dos estados, Distrito Federal e municípios na Função Orçamentária 06 – Segurança Pública, realizados entre 2000 e 2009, o que pode, eventualmente, divergir metodologicamente de outros estudos semelhantes, tal como o Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, que concentra a análise dos gastos nas Subfunções que compõem a Função 06 e não abrange todo o período analisado neste texto¹⁴;
- este trabalho não analisa os investimentos federais realizados por intermédio do Fundo Nacional de Segurança Pública – FNNSP¹⁵;
- para as despesas da União, o critério de extração foi de valores liquidados e as transferências foram consultadas pelas modalidades de aplicação (30 – Transferências aos Estados e Distrito Federal e 40 – Transferências aos Municípios).

Quadro 1 Comparativo das classificações utilizadas para análise

Brasil (MOG 42/99)		Cofog	
6 - Segurança Pública	181 - Policiamento	02 - Defesa	02.2 - Defesa Civil
	182 - Defesa Civil	03 - Ordem Pública e Segurança	03.1 - Serviços Policiais
	183 - Informação e Inteligência		03.2 - Serviços de Proteção contra o Fogo
03.3 - Cortes Judiciais			
			03.4 - Prisões
			03.5 - Pesquisa e Desenvolvimento com Ordem Pública
			03.6 - Ordem Pública e Segurança n.e.c

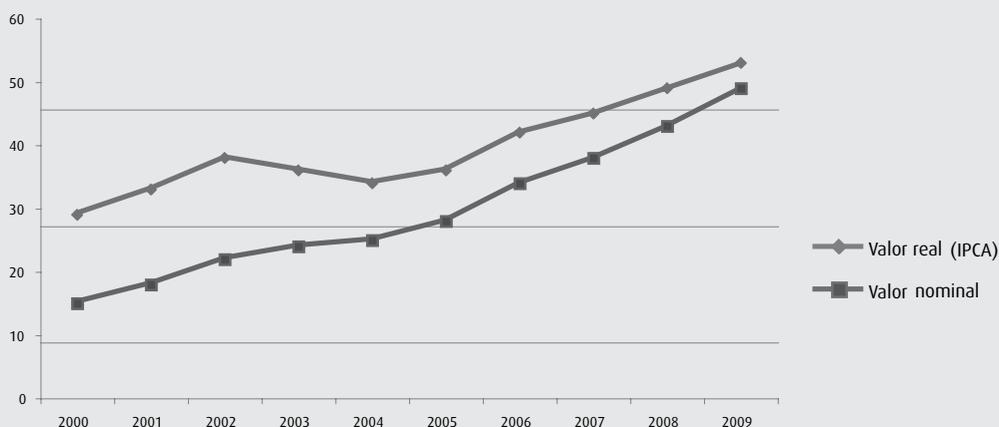
Desenvolvimento

Análise dos investimentos nacionais

Quanto à evolução dos investimentos da União, dos estados e municípios na área de Segurança Pública, o Gráfico 1 mostra um incremento real significativo, partindo de R\$ 29 bilhões,

em 2000, para R\$ 53 bilhões, em 2009 (valores corrigidos pelo IPCA-IBGE até junho de 2010). Tal expansão foi da ordem de 83,8%, enquanto o aumento nominal correspondeu a 234,4%. No entanto, observa-se que o ritmo de crescimento real dos investimentos não foi constante, ocorrendo um decréscimo entre 2002 e 2005.

Gráfico 1
Evolução financeira dos investimentos com Segurança Pública
Brasil - 2000-2009



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira - Siafi; Secretaria do Tesouro Nacional - STN.
Nota: Somatório dos gastos pela União, estados (STN) e municípios (Finbra), descontando-se as transferências para estados e municípios, atualizados pelo IPCA até jun./2010. No DF, inclui a manutenção das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros.

Tabela 1
Gastos com Segurança Pública, segundo Unidades da Federação
Brasil – 2000-2009

UF	Em milhões de reais									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
AC	132	157	185	178	174	177	186	221	253	299
AL	317	291	364	357	376	426	478	552	673	779
AM	261	434	476	443	464	518	545	574	663	703
AP	29	23	137	141	151	157	193	205	262	268
BA	1.060	1.067	1.269	1.309	1.426	6	1.765	1.912	2.046	2.134
CE	399	514	542	501	510	535	601	676	788	1.015
DF	3.284	1.600	3.980	2.313	1.844	1.966	2.182	2.441	2.805	3.049
ES	484	454	536	637	550	569	601	829	777	784
GO	534	744	800	711	858	838	893	1.153	1.055	1.216
MA	10	29	395	438	409	412	448	508	608	750
MG	3.295	4.124	4.058	3.781	3.780	4.335	4.878	5.188	5.790	6.177
MS	333	388	386	538	488	471	505	647	723	699
MT	363	375	438	504	534	593	618	495	837	927
PA	469	475	506	523	593	631	821	862	1.015	1.052
PB	224	252	288	397	364	372	454	489	558	615
PE	868	932	982	838	976	1.048	979	1.078	1.309	1.475
PI	190	252	386	325	5	259	255	268	206	287
PR	1.011	1.123	1.122	1.110	476	1.166	1.319	1.325	1.427	1.406
RJ	3.606	4.637	5.406	5.103	4.837	4.932	5.385	5.470	5.826	4.245
RN	225	258	275	301	309	328	372	481	570	622
RO	54	48	363	347	372	383	434	458	559	611
RR	32	37	80	72	75	84	109	126	157	136
RS	1.514	1.657	1.630	1.804	1.433	1.708	1.830	1.896	1.654	2.442
SC	891	940	1.116	1.136	1.253	1.423	1.191	1.320	300	1.320
SE	202	235	831	253	267	272	344	363	403	513
SP	5.462	8.124	8.420	8.415	7.998	8.682	9.401	9.876	11.149	11.887
TO	120	151	194	203	202	220	273	319	325	372
União	4.282	4.808	3.776	3.665	3.858	3.910	4.795	6.296	7.495	8.593
BRASIL	28.660	33.155	38.314	35.899	34.255	36.130	41.598	45.449	48.733	52.677

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi; Secretaria do Tesouro Nacional – STN.
 Nota: Somatório dos gastos pela União, estados (STN) e municípios (Finbra), descontando-se as transferências para estados e municípios, atualizados pelo IPCA até jun./2010. No DF, inclui a manutenção das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros.

Na Tabela 1, verifica-se que os valores aplicados em Segurança Pública pela União, estados e municípios, no período de 2000 a 2009, aumentaram na maioria das Unidades. O Distrito Federal deve ser avaliado como uma exceção, pois a maior parte dos recursos aplicados em Se-

gurança Pública tem origem em repasse constitucionalmente previsto, que está equivocadamente classificado na Função Encargos Especiais (28) do Tesouro Nacional. Notam-se, também, algumas descontinuidades na série histórica devido, especialmente, à eventual alteração de classifica-

Tabela 2
Distribuição dos gastos com Segurança Pública, segundo
Unidades da Federação
Brasil – 2000-2009

UF	Em porcentagem									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
AC	0,46	0,47	0,48	0,50	0,51	0,49	0,45	0,49	0,52	0,57
AL	1,11	0,88	0,95	1,00	1,10	1,18	1,15	1,22	1,38	1,48
AM	0,91	1,31	1,24	1,23	1,35	1,43	1,31	1,26	1,36	1,33
AP	0,10	0,07	0,36	0,39	0,44	0,44	0,46	0,45	0,54	0,51
BA	3,70	3,22	3,31	3,65	4,16	0,02	4,24	4,21	4,20	4,05
CE	1,39	1,55	1,41	1,40	1,49	1,48	1,45	1,49	1,62	1,93
DF	11,46	4,83	10,39	6,44	5,38	5,44	5,25	5,37	5,76	5,79
ES	1,69	1,37	1,40	1,78	1,61	1,58	1,44	1,82	1,59	1,49
GO	1,86	2,25	2,09	1,98	2,51	2,32	2,15	2,54	2,17	2,31
MA	0,04	0,09	1,03	1,22	1,19	1,14	1,08	1,12	1,25	1,42
MG	11,50	12,44	10,59	10,53	11,03	12,00	11,73	11,42	11,88	11,73
MS	1,16	1,17	1,01	1,50	1,42	1,30	1,21	1,42	1,48	1,33
MT	1,27	1,13	1,14	1,40	1,56	1,64	1,49	1,09	1,72	1,76
PA	1,64	1,43	1,32	1,46	1,73	1,75	1,97	1,90	2,08	2,00
PB	0,78	0,76	0,75	1,10	1,06	1,03	1,09	1,08	1,15	1,17
PE	3,03	2,81	2,56	2,33	2,85	2,90	2,35	2,37	2,69	2,80
PI	0,66	0,76	1,01	0,90	0,02	0,72	0,61	0,59	0,42	0,55
PR	3,53	3,39	2,93	3,09	1,39	3,23	3,17	2,92	2,93	2,67
RJ	12,58	13,98	14,11	14,21	14,12	13,65	12,95	12,03	11,95	8,06
RN	0,79	0,78	0,72	0,84	0,90	0,91	0,89	1,06	1,17	1,18
RO	0,19	0,15	0,95	0,97	1,09	1,06	1,04	1,01	1,15	1,16
RR	0,11	0,11	0,21	0,20	0,22	0,23	0,26	0,28	0,32	0,26
RS	5,28	5,00	4,25	5,03	4,18	4,73	4,40	4,17	3,39	4,64
SC	3,11	2,83	2,91	3,16	3,66	3,94	2,86	2,90	0,62	2,50
SE	0,71	0,71	2,17	0,70	0,78	0,75	0,83	0,80	0,83	0,97
SP	19,06	24,50	21,98	23,44	23,35	24,03	22,60	21,73	22,88	22,57
TO	0,42	0,46	0,51	0,57	0,59	0,61	0,66	0,70	0,67	0,71
União	14,94	14,50	9,86	10,21	11,26	10,82	11,53	13,85	15,38	16,31
BRASIL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi; Secretaria do Tesouro Nacional – STN.
 Nota: Somatório dos gastos pela União, estados (STN) e municípios (Finbra), descontando-se as transferências para estados e municípios, atualizados pelo IPCA até jun./2010. No DF, inclui a manutenção das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros.

ção dos recursos envolvidos nas folhas de pagamento das Polícias Civil e Militar, cujos valores representam a maior parte dos gastos.

Em geral, excepcionados esses casos, estados, municípios e União classificam corre-

tamente os dispêndios de pessoal envolvidos em Segurança Pública na Função 06.

A participação dos gastos com Segurança Pública pela União, estados e municípios no total do Brasil (Tabela 2) mostra que, entre

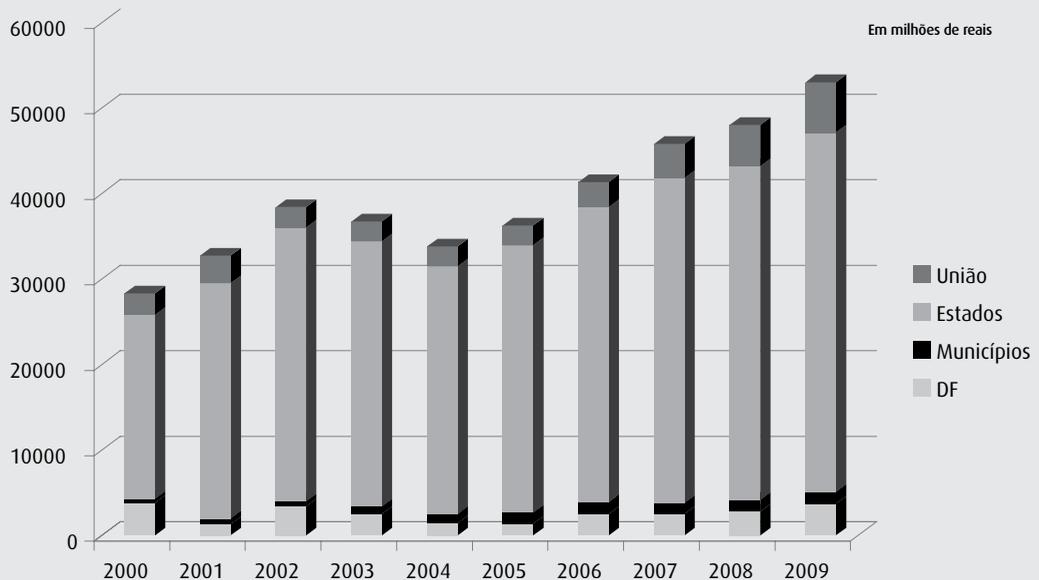
2000 e 2009, o Estado de São Paulo foi o que mais gastou com Segurança Pública (22,6%), seguido pela União (16,3%), Minas Gerais (11,7%) e Rio de Janeiro (8,1%). Por outro lado, os Estados em que menos se gastou nesta área foram Roraima (0,26%), Amapá (0,51%) e Piauí (0,55%).

Os Gráficos 2 e 3 apresentam o quanto foi gasto em Segurança Pública por esfera federativa, no período entre 2000 e 2009. Levando-se em conta os gastos referentes a 2009, percebe-se que a maior parcela de investimentos foi aplicada por estados

(75,3%), seguidos pela União (16,3%) e pelos municípios (2,6%). Os 5,8% restantes correspondem aos dispêndios realizados pelo Distrito Federal. Tal montante é explicado pela metodologia adotada, a qual, conforme mencionado anteriormente, inclui nos gastos do DF aqueles sob responsabilidade constitucional da União (transferência para manutenção das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do DF).

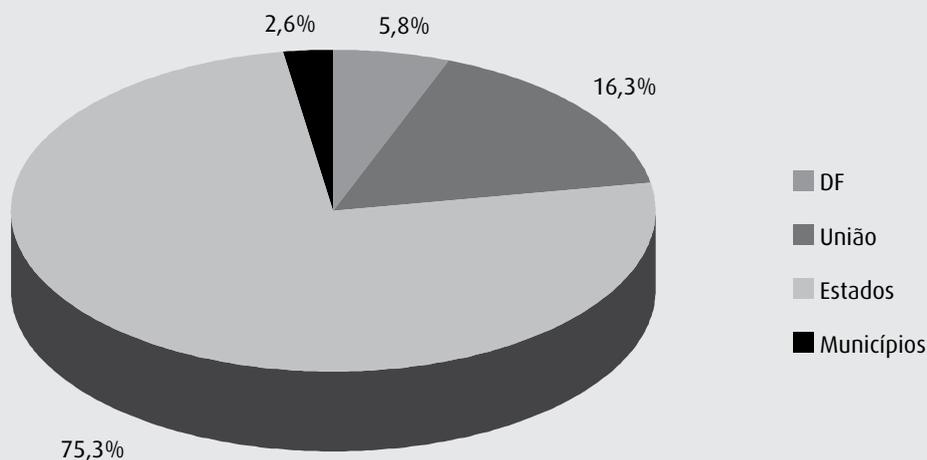
Analisando-se a participação dos gastos na área de Segurança Pública em relação ao Produto Interno Bruto – PIB de cada Uni-

Gráfico 2
Gastos com Segurança Pública, por ente federativo
Brasil – 2003-2007



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi; Secretaria do Tesouro Nacional – STN.
Nota: Somatório dos gastos pela União, estados (STN) e municípios (Finbra), descontando-se as transferências para estados e municípios, atualizados pelo IPCA até jun./2010. No DF, inclui a manutenção das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros.

Gráfico 3
Distribuição dos Gastos com Segurança Pública, por ente federativo



*Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi; Secretaria do Tesouro Nacional – STN.
 Nota: Somatório dos gastos pela União, estados (STN) e municípios (Finbra), descontando-se as transferências para estados e municípios, atualizados pelo IPCA até jun./2010. No DF, inclui a manutenção das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros.*

dade da Federação (Tabela 3), verifica-se que os Estados que mais investiram nesta área, em 2008, foram Amapá (4,3%), Acre (4,2%) e Alagoas (3,9%). Já os que menos investiram em relação ao seu PIB foram Santa Catarina (0,28%), Paraná (0,92%) e Rio Grande do Sul (0,96%). No caso de Santa Catarina, os gastos com Pessoal e Encargos não foram incluídos na Função Segurança Pública em 2008. Neste estado, até 2007, tal indicador sempre foi superior a 1%.

A Tabela 4 reproduz a evolução dos gastos com Segurança Pública de cada ente federado (descon-

tados os valores investidos pelos municípios) em relação ao seu total de gastos em cada ano, entre 2000 e 2009. Excepcionalmente, nesta tabela, os valores referentes à União reproduzem os investimentos diretos e as transferências ao DF.

Sob esta ótica relativa ao orçamento de cada ente, as Unidades da Federação que mais investiram em Segurança Pública, no período estudado, foram Alagoas (14,2%), Minas Gerais (14%) e Rondônia (12,8%), ao passo que aquelas que menos investiram foram Distrito Federal (1,8%), Piauí (5%) e Paraná (6,1%). Ressalta-se, ainda,

Tabela 3
Participação dos gastos com Segurança Pública em relação ao PIB das Unidades da Federação
 Brasil – 2000-2008

UF	Em porcentagem								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
AC	8,73	8,19	6,76	5,55	4,42	4,00	3,86	3,84	4,20
AL	4,67	3,85	3,71	3,19	2,92	3,01	3,04	3,10	3,87
AM	1,38	2,10	2,32	1,77	1,53	1,55	1,39	1,37	1,75
AP	1,57	1,40	4,31	4,16	3,92	3,64	3,68	3,40	4,27
BA	2,22	2,13	2,17	1,93	1,80	0,01	1,83	1,74	1,95
CE	1,94	2,39	1,88	1,54	1,38	1,31	1,30	1,38	1,50
DF	11,13	4,84	7,09	3,67	2,64	2,45	2,43	2,45	2,72
ES	2,25	2,04	2,02	2,11	1,39	1,22	1,14	1,41	1,40
GO	2,51	2,99	2,15	1,67	1,80	1,66	1,57	1,77	1,61
MA	0,11	0,33	2,58	2,38	1,90	1,63	1,57	1,61	1,76
MG	3,11	3,64	3,27	2,56	2,13	2,25	2,27	2,15	2,36
MS	2,81	2,83	2,55	2,79	2,33	2,21	2,11	2,30	2,59
MT	2,71	2,67	2,24	1,81	1,46	1,58	1,78	1,26	1,77
PA	2,48	2,19	1,98	1,76	1,67	1,61	1,85	1,75	1,95
PB	2,54	2,60	2,37	2,82	2,42	2,21	2,28	2,20	2,42
PE	2,98	2,98	2,87	2,16	2,24	2,14	1,76	1,76	2,21
PI	3,96	4,87	5,31	3,70	0,05	2,32	2,00	2,01	1,37
PR	1,53	1,54	1,28	1,02	0,40	0,93	0,97	0,82	0,92
RJ	2,62	3,13	3,15	2,71	2,17	2,00	2,02	2,02	2,04
RN	2,58	2,70	2,47	2,27	2,03	1,87	1,81	2,10	2,55
RO	0,97	0,79	4,88	3,56	3,31	2,97	3,31	3,05	3,51
RR	2,88	3,01	3,44	2,62	2,67	2,64	2,99	3,01	3,50
RS	1,78	1,76	1,55	1,45	1,04	1,18	1,17	1,07	0,96
SC	2,11	2,04	2,00	1,70	1,62	1,67	1,28	1,26	0,28
SE	3,42	2,86	8,84	2,33	2,19	2,03	2,27	2,15	2,29
SP	1,48	2,04	1,65	1,45	1,25	1,19	1,17	1,10	1,35
TO	4,89	5,01	3,48	2,84	2,53	2,46	2,84	2,88	2,73

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi; Secretaria do Tesouro Nacional – STN.
 Nota: Somatório dos gastos pela União, estados (STN) e municípios (Finbra), descontando-se as transferências para estados e municípios, atualizados pelo IPCA até jun./2010. No DF, inclui a manutenção das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros.

que a disparidade dos números referentes ao Distrito Federal demonstrada na Tabela 4, entre 2000 e 2002 e em 2003, deve-se à representação dos gastos da folha do pessoal de segurança do DF, que incorporava

equivocadamente as transferências federais no orçamento do governo distrital.

A Tabela 5 e o Mapa 1 demonstram quanto cada estado gasta *per capita* com Segurança Pú-

Tabela 4
Participação dos gastos com Segurança Pública no total de
despesas, segundo Unidades da Federação
Brasil – 2000-2009

UF	Em porcentagem									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
AC	9,62	9,09	9,72	10,09	9,25	8,30	7,11	8,43	8,33	7,91
AL	10,76	10,81	9,20	9,80	10,11	10,45	11,91	12,84	13,63	14,23
AM	5,72	7,12	7,89	7,54	7,20	7,41	7,49	7,38	7,19	7,30
AP	2,55	2,08	7,88	9,08	8,20	8,69	8,86	8,76	10,10	10,51
BA	8,51	7,07	7,90	7,67	7,87	-	9,02	9,44	8,92	9,14
CE	5,16	5,27	4,74	4,64	4,78	5,19	4,55	5,82	5,79	6,75
DF	15,11	-	17,53	5,48	1,88	1,69	1,16	1,00	1,45	1,83
ES	7,17	6,75	8,40	9,24	6,87	6,27	5,99	7,68	6,44	6,30
GO	8,45	8,06	8,85	7,59	8,43	8,22	8,62	9,99	8,16	9,23
MA	0,19	0,60	6,68	7,80	8,83	8,33	7,40	8,14	7,56	8,61
MG	11,51	13,03	13,18	12,93	12,29	13,06	13,48	13,19	12,62	13,96
MS	8,29	8,80	8,64	10,75	8,87	8,85	8,88	10,18	9,43	9,01
MT	7,58	7,66	7,93	8,18	8,14	8,47	8,91	6,88	9,24	9,22
PA	8,20	7,43	7,24	7,61	8,14	8,29	9,11	9,06	9,17	9,22
PB	6,00	5,48	6,54	9,11	8,26	7,74	8,58	9,06	9,06	10,40
PE	9,47	8,17	8,27	7,97	8,69	8,67	8,36	8,02	8,29	8,36
PI	8,59	9,24	10,22	10,40	0,09	7,63	6,25	6,28	4,08	5,04
PR	5,06	6,42	6,66	6,30	2,52	6,30	6,75	6,50	6,29	6,10
RJ	10,60	13,57	14,82	13,16	12,06	12,07	12,28	12,30	12,06	8,62
RN	6,23	6,26	6,99	7,34	6,83	6,66	6,59	7,73	8,46	8,60
RO	2,41	2,00	13,79	13,00	12,50	11,76	12,85	12,88	12,97	12,75
RR	2,63	2,85	5,34	5,60	7,51	6,22	7,20	7,09	7,69	6,33
RS	7,51	7,74	7,54	8,16	6,48	7,33	7,62	7,59	5,74	7,68
SC	7,96	10,04	8,83	10,27	11,17	11,78	11,52	11,55	1,61	11,66
SE	7,04	7,42	7,78	7,81	7,55	7,27	7,82	8,86	8,25	9,62
SP	5,96	8,79	9,37	8,91	8,04	8,19	8,46	7,93	7,42	7,74
TO	5,10	5,95	5,96	6,53	6,67	6,66	7,73	8,01	6,92	8,35
União	0,49	0,58	0,49	0,42	0,44	0,40	0,48	0,60	0,71	0,75
Brasil	1,72	2,08	2,29	1,95	1,93	1,85	2,04	2,17	2,25	2,30

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi; Secretaria do Tesouro Nacional – STN.
 Nota: Somatório dos gastos pela União, estados (STN) e municípios (Finbra), descontando-se as transferências para estados e municípios, atualizados pelo IPCA até jun./2010. No DF, inclui a manutenção das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros.

blica. Além do Distrito Federal, que apresenta despesas *per capita* com Segurança Pública muito acima dos demais entes federados, os que mais investiram, em 2009, foram Acre (R\$ 433), Amapá (R\$ 430), Rondônia (R\$ 406) e Roraima

(R\$ 330). Já os que menos gastaram em Segurança Pública foram Piauí (R\$ 91), Maranhão (R\$ 118), Ceará (R\$ 121) e Paraná (R\$ 131). Cabe ressaltar que a média nacional, em 2009, foi de R\$ 275 (TABELA 5) (MAPA1).

Tabela 5
Gasto per capita com Segurança Pública, segundo Unidades da Federação
Brasil – 2000-2009

UF	Em reais									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
AC	266,66	273,99	330,24	305,61	276,13	268,03	271,58	337,62	382,48	433,31
AL	116,08	102,39	126,58	123,06	126,75	141,89	157,71	181,88	215,87	247,32
AM	92,83	149,81	170,78	146,01	147,96	160,20	164,91	178,15	198,55	208,17
AP	64,77	63,28	274,47	267,19	275,72	267,17	313,98	348,83	440,28	429,99
BA	81,82	84,60	98,87	98,18	104,56	0,47	126,87	135,82	141,35	146,62
CE	54,19	68,46	70,91	64,57	63,93	66,10	73,16	84,68	93,46	120,82
DF	1.606,08	763,08	1.855,52	1.056,60	818,85	844,24	915,51	995,54	1.102,64	1.170,17
ES	156,28	146,09	169,18	202,01	166,81	169,26	174,00	253,06	224,97	225,03
GO	108,81	146,73	154,69	134,84	157,59	149,88	157,10	204,62	180,89	205,43
MA	1,81	5,95	68,77	75,03	68,05	67,63	72,60	83,07	96,60	117,93
MG	184,29	227,92	227,71	205,04	199,20	225,51	250,58	269,23	291,71	308,44
MS	160,46	183,95	180,70	247,79	220,39	211,83	223,60	285,49	309,48	296,04
MT	145,13	152,99	182,85	193,24	200,60	215,46	223,69	187,80	283,06	308,74
PA	75,75	74,97	78,57	79,56	86,62	90,56	115,46	122,54	140,82	142,50
PB	68,11	77,00	84,18	113,42	101,96	103,59	125,34	134,21	149,34	163,70
PE	109,57	118,01	124,99	103,83	118,35	127,14	115,15	129,35	151,87	167,56
PI	74,15	94,62	136,08	111,20	1,76	86,19	84,21	93,93	65,91	91,35
PR	105,86	115,82	115,34	112,97	48,62	114,90	128,01	128,87	134,93	131,73
RJ	250,73	322,26	371,45	346,99	322,01	324,52	361,44	388,20	372,23	265,51
RN	86,27	94,55	105,54	106,16	107,14	111,25	122,36	159,46	183,67	198,27
RO	39,43	34,18	265,25	238,15	238,66	249,60	277,72	314,81	374,41	406,26
RR	99,03	108,84	229,26	200,80	196,86	214,30	271,38	317,49	381,69	330,10
RS	148,67	161,93	157,90	172,77	135,03	158,51	168,64	179,23	152,47	224,53
SC	167,44	174,43	202,01	202,51	216,93	242,56	199,97	224,99	49,91	275,59
SE	113,33	129,11	452,49	134,94	137,76	138,19	171,84	186,99	201,67	254,08
SP	148,12	216,97	221,17	217,40	201,45	214,68	229,53	248,26	271,95	287,27
TO	103,59	129,79	161,66	167,36	165,79	170,70	205,00	257,18	254,05	289,57
BRASIL	168,79	192,72	219,84	203,38	189,04	196,57	223,19	247,02	257,01	275,15

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi; Secretaria do Tesouro Nacional – STN.
 Nota: Somatório dos gastos pela União, estados (STN) e municípios (Finbra), descontando-se as transferências para estados e municípios, atualizados pelo IPCA até jun./2010. No DF, inclui a manutenção das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros.

Análise dos investimentos da União Europeia em relação ao Brasil

Para uma melhor compreensão do tema abordado, procurou-se comparar os gastos do Brasil

em relação aos dos países que compõem a União Europeia, de forma a contextualizar os investimentos nacionais sob a ótica internacional de garantia da Segurança Pública daquelas nações.

Mapa 1 Gasto *per capita* com Segurança Pública, segundo Unidades da Federação Brasil – 2009



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi; Secretaria do Tesouro Nacional – STN.
Nota: Somatório dos gastos pela União, estados (STN) e municípios (Finbra), descontando-se as transferências para estados e municípios, atualizados pelo IPCA até jun./2010. No DF, inclui a manutenção das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros.

Nesse sentido, a Tabela 6 apresenta um *ranking* comparativo dos gastos totais com Segurança Pública. Em 2008, o Brasil aparece em posição de destaque, uma vez que seus gastos foram superiores, pela primeira vez, aos do Reino Unido, que historicamente é o primeiro do *ranking* europeu.

A Tabela 7 compara, proporcionalmente ao PIB de cada nação, os gastos voltados à área de Segurança Pública. Utilizando 1,55% do PIB, em 2008, o Brasil ocupou no cenário analisado uma posição intermediária (ficou em 13º lugar, entre os 29 países avaliados), ficando próximo à média europeia .

No que se refere aos gastos *per capita* de cada país com a área de Segurança Pública (Tabela 8), o Brasil ocupa a 20ª posição, entre os 29 países analisados. Investindo 225 euros por habitante (no padrão de poder de compra), o Brasil figura entre Portugal e à frente da Grécia. Analisando a evolução dos gastos com Segurança Pública em países selecionados, no período de 2000 a 2009 (Gráfico 4), verifica-se que, desde 2004, o investimento *per capita* no Brasil apresenta crescimento constante de forma semelhante ao da Espanha e da Grécia, ao passo que o do Reino Unido diminuiu entre 2007 e 2008, o da Itália encontra-se estagnado durante todo o período estudado e o de Portugal voltou a crescer entre 2007 e 2008 .

Tabela 6
Gastos com Segurança Pública
 Países selecionados – 2000-2008

Em milhões de euros PPS

Países	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
UE (27 países)	0	0	173.951	179.251	189.679	197.977	207.263	216.769	221.254
UE (15 países)	144.430	154.370	164.247	168.858	178.683	184.907	191.899	199.083	200.630
BRASIL	15.264	20.471	26.355	25.677	25.727	30.498	37.600	39.360	42.653
Reino Unido	26.398	28.532	31.137	30.541	34.058	36.300	38.100	40.429	36.283
Alemanha	24.440	25.560	26.210	26.280	27.040	26.730	27.030	27.770	28.600
França	16.806	18.467	20.159	21.515	22.050	22.751	23.220	23.558	24.192
Itália	20.290	20.438	20.538	21.615	22.326	22.514	23.200	22.663	23.356
Espanha	9.191	10.879	11.304	11.879	12.845	13.621	15.110	16.829	17.690
Holanda	5.793	6.861	7.791	8.352	8.695	8.907	9.585	10.269	10.892
Bélgica	3.866	4.095	4.662	4.786	4.819	5.111	5.386	5.545	6.006
Polônia	0	0	2.730	2.499	2.503	3.023	3.519	4.006	4.960
România	923	736	933	1.014	1.145	1.692	2.384	3.018	4.339
Suécia	3.454	2.917	3.109	3.298	3.291	3.351	3.522	3.756	3.803
Áustria	2.532	2.576	2.659	2.685	2.827	2.959	3.124	3.143	3.342
Irlanda	1.455	1.659	1.726	1.787	1.931	2.060	2.327	2.601	2.761
Rep. Tcheca	1.228	1.295	1.478	1.578	1.629	1.861	2.091	2.246	2.571
Portugal	1.788	1.954	2.022	2.219	2.332	2.410	2.394	2.129	2.537
Grécia	972	1.416	1.547	1.630	1.909	1.987	2.099	2.321	2.451
Noruega	1.640	1.727	2.075	1.989	1.975	1.941	2.072	2.208	2.365
Dinamarca	1.440	1.529	1.582	1.659	1.749	1.844	1.869	1.944	2.053
Finlândia	1.788	1.884	1.518	1.601	1.725	1.774	1.774	1.852	2.025
Hungria	850	1.033	1.383	1.328	1.337	1.398	1.538	1.592	1.697
Eslováquia	599	651	689	571	794	788	917	1.081	1.470
Bulgária	57	377	63	458	459	483	511	659	716
Lituânia	211	203	231	245	265	287	343	383	501
Letônia	195	214	223	229	226	303	445	479	445
Eslovênia	277	307	334	364	372	336	386	397	421
Estônia	149	154	182	196	186	212	240	304	386
Chipre	183	197	214	253	259	274	296	314	344
Luxemburgo	149	166	188	212	234	248	252	253	274
Malta	67	57	55	55	57	56	58	61	66

Fonte: Eurostat.

Nota: Valores em euro PPS – Padrão do Poder de Compra.

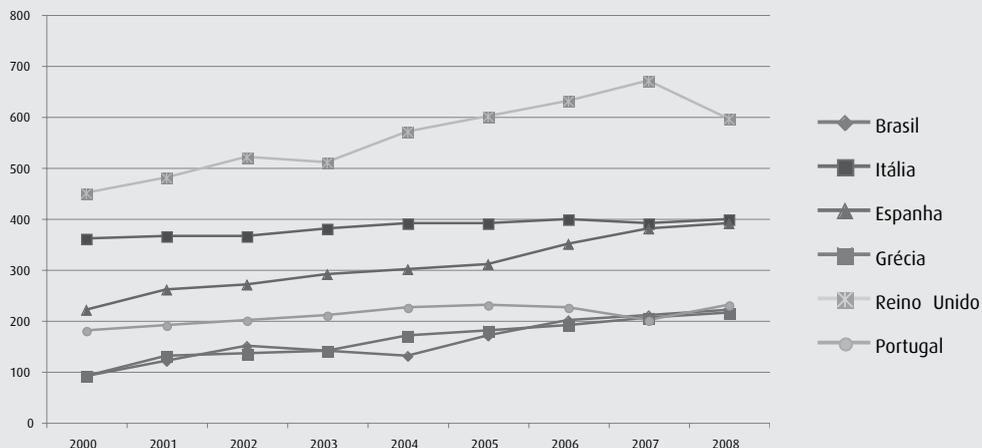
Tabela 7
Participação dos gastos com Segurança Pública em relação ao PIB
Brasil – 2000-2008

Em milhões de euros PPS

Países	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
România	2,3	1,6	1,9	1,9	1,9	2,1	2,4	2,4	3,1
Estônia	2,4	2,2	2,3	2,2	1,9	1,8	1,8	1,9	2,4
Eslováquia	2,7	2,8	2,7	1,9	2,3	2,0	2,1	2,0	2,3
Bulgária	0,4	2,4	0,4	2,5	2,3	2,2	2,0	2,3	2,1
Chipre	1,8	1,8	1,8	2,1	2,0	1,9	2,0	1,9	2,0
Letônia	2,3	2,3	2,2	2,3	2,0	2,3	2,8	2,4	2,0
Reino Unido	1,6	1,8	1,9	1,8	1,9	2,0	1,9	1,9	2,0
UE (27 países)	0,0	0,0	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Rep. Tcheca	2,0	1,9	1,8	2,0	1,9	1,8	1,9	1,8	1,8
Holanda	1,4	1,5	1,7	1,8	1,8	1,7	1,8	1,8	1,8
UE (15 países)	1,6	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7
Bélgica	1,5	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
Espanha	1,4	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6	1,7
Hungria	1,7	1,8	1,9	1,8	1,6	1,5	1,7	1,6	1,6
BRASIL	1,21	1,38	1,56	1,44	1,3	1,33	1,47	1,52	1,55
Irlanda	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,5
Lituânia	1,7	1,4	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4	1,3	1,5
Portugal	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6	1,6	1,5	1,3	1,5
Polônia	-	-	1,3	1,3	1,3	1,2	1,3	1,3	1,4
Itália	1,7	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4
Alemanha	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2
Eslovênia	1,2	1,3	1,3	1,4	1,4	1,2	1,3	1,2	1,2
França	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2
Áustria	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,2
Suécia	1,3	1,1	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2
Malta	1,6	1,3	1,2	1,2	1,3	1,2	1,2	1,1	1,1
Grécia	0,7	1,0	1,0	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Finlândia	1,4	1,4	1,0	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0
Dinamarca	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8
Luxemburgo	0,7	0,7	0,8	0,9	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7
Noruega	0,9	0,9	1,0	0,9	1,0	0,7	0,7	0,7	0,7

Fonte: Eurostat.

Gráfico 4
Gastos com Segurança Pública, per capita
 Países selecionados – 2000-2008



Fonte: Eurostat; IBGE.

Nota: Valores em euro PPS – Padrão do Poder de Compra.

Conclusão

O presente estudo demonstra que o volume de recursos aplicados na área de Segurança Pública aumentou no período analisado, por parte tanto dos municípios, estados e Distrito Federal quanto da União. Ainda assim, os estados são responsáveis pela maior parcela dos investimentos no setor. Entretanto, verifica-se uma heterogênea distribuição regional dos recursos, quando são incluídos na análise os indicadores relativos ao PIB, ao orçamento total e por cidadão.

Internacionalmente, considerando os valores pela paridade do poder de compra, o Brasil consome mais recursos com Segurança Pública do que os países da União Europeia, quando se avalia o volume total de investimentos na área. Proporcionalmente, entretanto, os gastos *per capita* são compatíveis com países como Portugal e Grécia. Em relação ao PIB, o índice de 1,55% investido na área,

no Brasil, é próximo dos indicadores de Espanha, Portugal, Hungria e Irlanda, bem como da média europeia de 1,7% (EU - 15) e 1,8% (EU - 27).

Diante da escassez de trabalhos oficiais e acadêmicos com enfoque nos gastos em Segurança Pública no Brasil, em comparação com os estudos internacionais com os quais nos deparamos durante a fase de desenvolvimento desta pesquisa, propomos que as instituições públicas e privadas envidem esforços no sentido de ampliar trabalhos e análises correlatos. Acreditamos que essa série histórica decenal deva ser continuada, bem como o monitoramento dos gastos por subfunções ligadas à função Segurança Pública, como faz o *Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública*. Especialmente porque teremos nos próximos anos grandes eventos esportivos internacionais no Brasil, com relevante impacto na área.

Tabela 8
Gastos com Segurança Pública per capita
 2000-2009

Países	Em milhões de euros PPS								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Holanda	365,17	429,16	483,75	515,79	534,81	546,26	586,81	627,77	663,93
Irlanda	385,20	432,88	442,63	450,92	479,43	501,20	552,93	603,01	627,36
UE (15 países)	469,96	500,12	529,43	540,91	568,69	584,60	603,74	622,47	623,57
Reino Unido	449,06	483,59	525,81	513,83	570,49	604,40	630,53	665,15	592,93
Luxemburgo	344,10	378,13	423,83	473,79	514,33	538,56	537,85	532,14	566,56
Bélgica	377,59	399,03	452,15	462,11	463,48	489,24	512,38	523,84	563,01
Noruega	366,22	383,48	458,68	436,93	431,53	421,42	446,53	471,70	499,18
UE (27 países)	0,00	0,00	358,93	368,34	388,05	403,09	420,41	437,66	444,57
Chipre	265,46	281,70	303,46	353,64	355,03	365,07	386,34	403,76	436,23
Suécia	389,78	328,33	348,91	368,83	366,69	371,86	389,27	412,19	414,14
Áustria	316,39	321,13	329,69	331,52	347,19	360,84	378,49	379,49	401,79
Itália	356,44	358,81	360,36	377,09	385,67	385,10	394,88	383,27	391,75
Espanha	229,49	268,77	275,95	285,12	303,34	316,49	345,31	378,40	390,65
Finlândia	345,75	363,63	292,21	307,51	330,48	338,77	337,55	350,96	382,04
França	277,58	302,84	328,19	347,78	353,98	362,43	368,58	370,15	377,97
Dinamarca	270,22	285,89	294,69	308,18	324,10	340,67	344,34	356,92	374,94
Alemanha	297,46	310,72	317,93	318,40	327,63	324,00	327,88	337,36	347,86
Estônia	108,45	112,81	133,85	144,17	137,67	157,33	178,11	226,24	287,56
Eslováquia	110,88	121,01	128,11	106,17	147,58	146,32	170,10	200,50	272,21
Rep. Tcheca	119,47	126,10	144,81	154,65	159,57	182,04	204,00	218,34	247,61
Portugal	175,40	190,46	195,72	213,18	222,62	228,90	226,46	200,88	238,92
BRASIL	89,89	118,99	151,22	145,47	141,98	165,93	201,74	213,93	224,95
Grécia	89,13	129,54	141,04	148,10	172,91	179,29	188,67	207,76	218,57
Eslovênia	139,55	154,36	167,25	182,60	186,28	168,15	192,68	197,43	209,28
România	41,09	32,80	42,73	46,57	52,74	78,13	110,30	139,93	201,55
Letônia	81,75	90,30	94,94	98,05	97,32	131,50	193,72	210,10	195,96
Hungria	83,20	101,29	135,94	130,89	132,19	138,40	152,64	158,12	168,92
Malta	175,96	145,63	138,35	138,94	141,30	138,58	143,70	148,60	160,37
Lituânia	60,05	58,07	66,49	70,84	76,87	83,85	100,73	113,09	148,80
Polônia	0,00	0,00	71,38	65,39	65,54	79,19	92,23	105,08	130,12
Bulgária	6,92	46,30	8,03	58,37	58,85	62,17	66,15	85,79	93,74

Fonte: Eurostat; IBGE.

Nota: Valores em euro PPS – Padrão do Poder de Compra.

- 1 A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios são entes autônomos, os quais constituem no entendimento de Carvalho Filho (2007) três círculos de poder.
- 2 Disponível em: <www.sindipoldf.org.br/arquivos/d9ca284682.pdf>..
- 3 Disponível em: <www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado>.
- 4 Disponível em: <www.ppa.sp.gov.br/faq.htm>.
- 5 §§ 1º e 3º do artigo 1º da Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999.
- 6 Alínea "a" do artigo 2º e artigo 3º da Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999.
- 7 Disponível em: <<http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4&Lg=1>>.
- 8 Disponível em: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-07-022/EN/KS-RA-07-022-EN.PDF>.
- 9 Disponível em: <www.virtual.vserver.com.br/siafi.htm>.
- 10 Finbra é o relatório das informações sobre despesas e receitas de cada município brasileiro, divulgadas pela STN. .
- 11 Sua elaboração resulta do atendimento às disposições constantes do artigo 51 da LC nº 101/2000 (LRF) e dos arts. 111 e 112 da Lei nº 4.320/64.
- 12 Disponível em: <www.ibge.gov.br>.
- 13 O objetivo do Eurostat é elaborar estatísticas para a União Europeia que permitam comparações entre países e regiões. Disponível em: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/about_eurostat/corporate/introduction>.
- 14 Disponível em: <<http://oecd.org>>.
- 15 Disponível em: <www2.forumseguranca.org.br/node/26>.
- 16 Informações adicionais podem ser obtidas no documento Relatório de Atividades - Implantação do Sistema Único de Segurança. Relatório de Atividades - 2002, 2003, 2004, 2005.

Referências bibliográficas

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estabelece Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Gestão estratégica no Ministério da Justiça 2009**. Coordenação: Marcos Antonio Moreira West. Brasília: Secretaria Executiva/MJ, 2009.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Implantação do Sistema Único de Segurança. Relatório de Atividades - 2003 2004 2006**. 2ª ed., 2007.

BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que trata o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. **Portaria n. 42, de 14 de abril de 1999**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>>.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de direito administrativo**. 18. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

COSTA, A.; GROSSI, B. C. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do Fundo Nacional de Segurança Pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, Ano I, ed. 1, 2007. Disponível em: <http://www.pgj.pb.gov.br/site/Internet/Conteudo/caimp/Logistica/revista_forum_01.pdf>.

EUROPEAN UNION. **Manual on sources and methods for the compilation of COFOG Statistics** – Classification of the Functions of Government (COFOG). Eurostat Methodologies and working papers, 2007. Disponível em: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-07-022/EN/KS-RA-07-022-EN.PDF>.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo, Ano 3, 2009. Disponível em: <http://www2.forumseguranca.org.br/sites/default/files/anuario_2009_final.pdf>.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2001.

PARES, A.; VALLE, B. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**, Brasília: Enap, v. 1, 2006 (Coletânea).

REZENDE, F. A. **Finanças públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

VAITSMAN, J.; PAES-SOUSA, R. Avaliação de programas e transparência da gestão pública. **Reflexões para Ibero-América**: avaliação de programas sociais. Brasília: Enap, 2009 (Caderno EIAPP)..

WEST, M. Planejamento estratégico e a interoperabilidade de sistemas setoriais aos sistemas estruturantes do governo: Projeto CICLOMJ. In: XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 2010.

ANEXO

Com vistas a avaliar o eventual impacto dos gastos com a Custódia e Reintegração de Presos sobre os investimentos com Segurança Pública no Brasil, elaborou-se a tabela apresentada a seguir, que mostra a participação dos gastos da Subfunção 421 – Custódia e Reintegração no total das despesas com Segurança Pública em cada Unidade da Federação. Ressalta-se que, nos termos da Portaria MOG nº 42, de 14 de abril

de 1999, a referida Subfunção é uma das divisões da Função 14 – Direitos da Cidadania.

Segundo os dados da tabela, em 2009, os gastos com a Subfunção 421 no Brasil representaram, em média, apenas 2,2% do total despendido na área. Cabe ressaltar que, em alguns estados, os investimentos com Custódia e Reintegração de Presos são contabilizados na Função Segurança Pública.

Participação dos gastos com a Subfunção Custódia e Reintegração de Presos no total de investimentos com Segurança Pública, segundo Unidades da Federação Brasil – 2000-2009

UF	Em porcentagem									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
AC	3,49	4,66	-	-	-	-	-	-	-	0,11
AL	1,58	5,13	-	-	0,03	-	0,01	0,10	0,09	0,27
AM	3,16	1,89	-	-	14,47	7,63	6,82	6,44	7,39	6,10
AP	9,82	7,22	-	-	5,57	6,31	5,68	7,75	6,02	4,90
BA	0,62	0,82	-	-	0,55	390,13	0,64	0,21	4,00	3,77
CE	1,68	1,76	-	0,18	0,41	1,47	3,50	0,32	9,56	9,40
DF	0,20	1,32	0,12	-	0,38	0,41	0,37	0,23	1,08	0,43
ES	2,75	3,58	-	-	-	-	0,13	-	0,88	6,56
GO	1,03	1,20	0,09	0,09	1,37	0,36	0,78	0,58	0,82	0,16
MA	40,12	17,14	-	-	0,65	0,76	0,83	5,68	2,91	4,80
MG	0,22	0,24	0,85	0,36	-	-	0,01	0,02	0,01	-
MS	2,03	1,64	-	0,27	12,35	12,70	18,68	13,33	6,74	10,91
MT	1,59	1,91	-	-	-	-	-	-	-	-
PA	0,88	2,90	-	-	0,38	-	0,02	-	0,01	-
PB	2,62	3,13	0,02	-	0,25	0,31	0,15	0,16	0,04	0,20
PE	0,78	0,96	0,95	0,51	2,55	0,83	0,97	0,48	3,87	-
PI	2,65	3,02	-	-	85,64	1,98	1,79	2,31	8,79	3,83
PR	0,80	0,65	-	-	34,21	18,77	18,72	17,57	18,68	18,79
RJ	0,20	0,21	-	-	0,06	0,17	0,05	0,18	-	-
RN	2,55	3,01	-	-	2,70	2,78	3,07	2,61	3,46	2,68
RO	-	13,41	0,01	-	-	1,48	-	-	0,44	0,04
RR	8,90	10,87	-	-	7,40	6,21	3,80	7,74	5,86	5,74
RS	0,47	0,55	-	0,22	-	0,29	0,04	0,02	0,03	0,01
SC	0,79	0,97	0,06	-	-	-	-	-	0,10	0,02
SE	3,06	1,58	-	-	10,66	17,26	15,21	14,12	13,58	5,65
SP	0,17	0,78	1,44	0,32	3,06	1,92	1,80	1,71	1,48	3,23
TO	3,51	4,13	-	-	-	0,55	-	-	-	0,01
Nacional	3,61	4,89	1,82	4,21	0,10	2,06	1,47	0,56	0,99	0,42
BRASIL	0,97	1,42	0,58	0,51	1,94	1,98	1,84	1,57	2,02	2,20

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi; Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

Nota: Somatório dos gastos pela União, estados (STN) e municípios (Finbra), descontando-se as transferências para estados e municípios, atualizados pelo IPCA até jun./2010. No DF, inclui a manutenção das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros.

Análise dos investimentos em Segurança Pública no Brasil entre 2000 e 2009

Oswaldo Martins de Moraes Filho, Rebeca Dias Cario , Ronaldo Alves Nogueira

Resumen

Análisis de las inversiones en Seguridad Pública en Brasil entre 2000 y 2009

Este artículo aborda las inversiones en Seguridad Pública realizadas por las tres esferas federativas, entre 2000 y 2009. Se pretende identificar la evolución de los gastos de la Unión en Seguridad Pública durante dicho periodo, así como compararlos con los efectuados por los países de la Unión Europea. Además, se presenta la relación de las inversiones en Seguridad Pública de estados y municipios con relación a las respectivas poblaciones, al Producto Interior Bruto (PIB) y al total de los gastos de cada ente público. La investigación se dio por medio de un abordaje cuantitativo con objetivo exploratorio.

Palabras clave: Gastos públicos. Transferencias de la Unión. Seguridad pública. Clasificación por función.

Abstract

An analysis of Public Security investment in Brazil between 2000 and 2009

This paper investigates the investment that the three government levels - local, state and federal - made in Public Security between 2000 and 2009. It aims not only to identify the evolution of government spending on Public Security over this period of time, but also to compare that expenditure to those made by European Union countries. Furthermore, the ratios of Public Security investment made by state and local governments to their respective populations, Gross Domestic Product (GDP), and the total amounts spent by each state or local government are presented. This study employed a quantitative approach with an exploratory goal.

Keyword: Public expenses. Government Transfers. Public Security. Classification by function.

Data de recebimento: 10/12/2010

Data de aprovação: 20/01/2011

O sistema Koban e a institucionalização do policiamento comunitário paulista

Cesar Alves (Zare) Ferragi

Zare Ferragi é graduado em Administração Pública pela FGV-EAESP, mestre e doutorando em Administração Pública pela ICU – International Christian University, localizada em Tóquio, no Japão.

Tóquio – Japão

ferragi@gmail.com

Resumo

Esse artigo trata das implicações e dimensões institucionais por detrás da adoção do sistema koban japonês pela Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP). O autor observa a evolução dessa organização, de uma situação de vago entendimento para a aplicação de práticas mais precisas de policiamento comunitário. Nesse contexto é que surge a decisão de procurar, adotar e implementar um modelo estrangeiro de policiamento – o sistema koban japonês. Os líderes da PMESP estão preocupados com a evolução da polícia como um todo, incluindo suas aspirações e competências, como meio de legitimar a existência da instituição. Por meio do koban, a liderança institucional da PMESP teve um papel fundamental no processo de implementação do policiamento comunitário. Por fim, a adoção da modalidade de koban certamente tem origens numa reconhecida necessidade de melhorar o desempenho institucional e a moral da PMESP; mas sua contribuição principal, mais que técnica, é a de auxiliar na construção deste novo organismo social integrado: o policiamento comunitário no Brasil.

Palavras-chave

Policiamento Comunitário, Sistema Koban, PMESP, Japão, Liderança Institucional, Forças Isomórficas, Mudança Organizacional.

Contextualização

O Sistema Koban e o Policiamento Comunitário em São Paulo

Ao longo dos anos 1990, a polícia militar de muitos estados brasileiros lançou programas de policiamento comunitário, movimento que parecia fortalecer-se no Brasil (FRÜHLING, 2006). A intenção anunciada era de reformar o atual mandato da polícia, melhorando a relação deteriorada que mantinha com as comunidades (KAHN, 2003), reduzindo o nível alarmante de violência policial (HUMAN RIGHTS WATCH, 1997) e gerando maior aceitação da parte do público (FRÜHLING, 2006).

A mudança de foco representada pelo policiamento comunitário foi gradual em São Paulo. Em vários sentidos, a força policial compõe-se de profissionais da informação, consultores especializados em risco e agentes da lei que atuam com base na conformidade (ERICSON & HAGGERTY, 1997). Contudo, essas funções não estavam visíveis no policiamento urbano de São Paulo devido a dificuldades organizacionais da Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP), em detectar e gerenciar os riscos inerentes ao crime, bem como outros problemas próprios. Um dos maiores desafios era ensinar o policial a falar com os cidadãos, para que pudesse anotar e registrar as ocorrências de sua

região. O antigo habitus (BOURDIEU, 1977) de desempenhar o papel do funcionário durão que combate o crime ainda estava presente na mentalidade dos agentes policiais. Muitos se opunham à ideia de ouvir as demandas dos cidadãos simplesmente porque contradiria a imagem que tinham de si mesmos. Manter junto aos cidadãos uma atitude simpática, amável, de atenção e cuidado, não fazia parte do perfil profissional que muitos desses agentes já haviam introjetado. Assim, mesmo que tenha havido muito entusiasmo acerca do policiamento comunitário, não se pode deixar de notar o modo como ocorreu realmente, na prática, na esfera local. Observaram-se dificuldades de implantação dos elementos práticos no policiamento comunitário diário (UCHIDA, 2007), apesar de a instituição já ter incorporado sua filosofia.

Ao longo desse processo, os líderes da PMESP começaram a buscar modelos alternativos fora do país. De 2000 a 2004, intensificou-se o diálogo entre a polícia japonesa e a paulista e em janeiro de 2005, sob a égide da JICA, Agência Japonesa de Cooperação Internacional, assinaram um acordo internacional de cooperação técnica. Em primeiro lugar, contemplava a implementação de oito projetos piloto com base no sistema koban¹, sob a rubrica de Base Comunitária de Segurança (BCS). Em seguida, a partir de 2007, o número de localidades do tipo koban subiu para 20 (segunda fase), incluindo duas na região metropolitana

de São Paulo, duas no interior e as 16 remanescentes, na capital. Finalmente, o projeto foi ampliado para 54 localidades em todo o estado de São Paulo a partir de 2008 (terceira fase).

Neste artigo, argumenta-se que a adoção de práticas com base no sistema koban reforça o desenvolvimento progressivo e, conseqüentemente, fortalece o policiamento comunitário em São Paulo, gerando uma polícia mais responsiva e voltada ao cidadão. Esses achados são significativos em termos de políticas, não apenas para gerar conhecimento relevante para a própria PMESP, mas também para outras onze áreas metropolitanas brasileiras, que desde o final de 2008 começaram a adotar práticas semelhantes, sem falar de três países centro-americanos: Costa Rica, El Salvador e Guatemala.

Metodologia

Ao longo de três anos de estudos de doutorado em Tóquio, o autor esteve em São Paulo duas vezes, em 2009 e 2010, durante 4 e 3 meses respectivamente, e começou a reunir uma série de entrevistas a agentes policiais, autoridades da JICA e pessoal externo envolvido em fases diferentes do processo entre o Brasil e Japão. Esse conhecimento “oral” permitiu que o autor percebesse algumas mudanças recentes que ocorriam dentro da organização, especialmente quando se considera o papel de uma liderança ativa trabalhando para a consolidação de práticas de policiamento comunitário. Na segunda visita ao Brasil, o autor redirecionou entrevistas e começou a coletar as narrativas de indivíduos chave dentro da instituição, tendo em vista seu envolvimento recente com a modalidade koban. O critério utilizado consistiu na seleção de indivíduos que haviam participado ativamente no

processo de adaptação e implantação do modelo koban em São Paulo, desde o momento de sua concepção até as mais recentes avaliações. Conforme o autor começava a entender a PMESP, era essencial compreender o desenvolvimento das práticas do policiamento comunitário do ponto de vista de uma abordagem holística, desde as fases iniciais até a adoção da modalidade koban. Uma vez que o policiamento comunitário propõe a reconstrução da autopercepção dos agentes policiais, era importante dar-lhes tempo e espaço para a livre expressão. Utilizaram-se as técnicas de entrevistas individuais e em grupo simples, utilizando-se em ambos os casos entrevistas abertas, pois a pesquisa era de natureza exploratória. O autor costumava começar a entrevista com uma pergunta aberta e deixava o indivíduo (ou indivíduos) expressar seu ponto de vista espontaneamente.

A Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP)

Liderança dentro da PMESP

O processo de institucionalização do policiamento comunitário paulista levanta uma série de questões quanto à capacidade da PMESP em implementar e desempenhar adequadamente as novas ideias e normas inerentes a esse processo. A adoção de iniciativas do tipo koban desde 2005 representa, sem dúvida, uma dessas questões. Embora se espere, em qualquer processo de incorporação de novas práticas, a resistência à reforma e o reaparecimento dos antigos hábitos (BOURDIEU, 1977) da época da ditadura, uma compreensão clara da PMESP e seu caráter organizacional, competência, valores institucionais e liderança pode auxiliar-nos a entender não

apenas os princípios básicos do desenvolvimento de projetos baseados no koban, mas do próprio policiamento comunitário brasileiro como um todo. Com relação à prática real do koban em São Paulo, neste artigo não se examinarão em profundidade os benefícios que o modelo japonês trouxe para São Paulo.³ Em vez disso, o autor reconhece que houve uma evolução, a partir de uma compreensão vaga das práticas de policiamento comunitário em direção a uma aplicação mais precisa de práticas policiais mais eficazes dentro da Polícia Militar do Estado de São Paulo, principalmente em função do papel decisivo de sua liderança ao longo desse processo. A decisão de pesquisar, adotar e implementar um modelo estrangeiro de policiamento, o sistema koban japonês, foi mera consequência desse processo.

Selznick (1957) sugere que uma compreensão profunda da liderança, tanto em organizações privadas como públicas, bem como o estudo do “caráter organizacional”, deve ocupar um papel central na ordem do dia da pesquisa social e análise institucional. Neste artigo, o conceito de “adaptação dinâmica” de Selznick será empregado para analisar o policiamento comunitário como processo dinâmico, que envolve mais do que meramente rotinas, alteração ou expansão de BCSs. O caráter organizacional é o produto orgânico da combinação de elementos históricos, de integração, funcionais e dinâmicos da PMESP. Uma vez que o policiamento comunitário representa uma reconstrução de necessidades dentro da PMESP, também exige uma mudança de atitude e comprometimento de seus líderes com vistas a novas estratégias e formas para gerar satisfação interna e externa.

Além disso, da mesma forma que a eficiência é uma questão recorrente na análise do desempenho institucional, a preocupação com a eficiência administrativa pode levar-nos a problemas significativos na compreensão do papel real da liderança em organizações de grande porte. Líderes institucionais preocupam-se com a legitimidade de suas organizações como um meio para a preservação de sua integridade e existência (SELZNICK, 1957). Se subirmos os degraus da estrutura militar da PMESP até a figura do coronel (a mais alta patente da sua estrutura administrativa), a função desse líder como tomador de decisões torna-se consideravelmente mais difícil, não apenas porque as suas decisões sejam mais importantes ou complexas, mas porque surge uma nova lógica: a eficiência perde sua força, pois os coronéis começam a reavaliar suas próprias tarefas e as necessidades da PMESP. Os coronéis, na qualidade de líderes institucionais, preocupam-se com a legitimação e evolução da polícia como um todo, incluindo a evolução de suas aspirações e competências, como um meio para a preservação da competência e integridade que distinguem a organização.

Pressões Sociais Externas

O papel das instituições policiais brasileiras, e não apenas a paulista, está em processo de mudança. No caso específico de São Paulo, significa uma mudança no sentido de voltar-se mais para fora (OCDE, 1996): mais aberta, democrática, responsiva, transparente e com prestação de contas. Ao longo desse processo, a teoria das organizações distingue ambientes técnicos, nos quais as organizações são reconhecidas pela sua eficiência em desempenhar certas atividades, de ambientes institucionais, nos quais o reconhecimento se dá principalmente quando as práticas

coincidem com normas e crenças consideradas adequadas ou legítimas (SCOTT & MEYER, 1991). Uma organização pode atuar em um ambiente mais técnico ou mais institucional, dependendo de suas atividades. Há organizações altamente institucionalizadas, como escolas, universidades e igrejas, mais preocupadas com a própria legitimidade do que com eficiência. A polícia faz parte desse grupo (CRANK & LANGWORTHY, 1992), atuando em ambientes sociais que fazem mais pressão institucional e apresentam menos demandas técnicas.

Consequentemente, não se podem ignorar as pressões sociais externas exercidas sobre a polícia, nem as implicações resultantes. Inicativas do tipo koban são de natureza técnica no sentido de que os agentes policiais devem incorporar procedimentos de rotina às suas práticas. Ao mesmo tempo, no entanto, a adaptação dinâmica (SELZNICK, 1957) ocorre nas organizações no encontro entre a administração e as políticas. Por esse motivo, o policiamento comunitário pode ser considerado um processo dinâmico, que envolve mais do que meramente rotinas, mudanças ou expansão dos BCSs. Também conota a reconstrução das necessidades da PMESP, uma mudança de atitude e comprometimento com novas estratégias e formas de satisfação interna e externa.

Atuando em um ambiente altamente institucionalizado, a liderança da PMESP busca legitimidade e estabilidade. Realizou recentemente uma série de esforços para reformular o mandato da PMESP e lidar com as pressões sociais externas oriundas do regime democrático brasileiro. No final de 2008, por exemplo, a organização passou por um processo de reestrutu-

ração e criou um novo departamento, a Diretoria de Polícia Comunitária e Direitos Humanos (DPCDH).⁴ Nas entrevistas com os oficiais de alto escalão diretamente envolvidos com os programas da DPCDH, o autor observou que, pelo menos no nível da liderança, existe um discurso claro e um compromisso com a qualidade do serviço, e uma abordagem com base nos direitos humanos no que tange ao trabalho policial. Trata-se de um discurso institucional importante dentro da PMESP, pois sustenta a evolução da filosofia e práticas do policiamento comunitário, abrindo ainda espaço para a adoção de atividades baseadas no sistema koban em São Paulo. Esses achados são importantes para outros administradores públicos e autoridades policiais interessadas em adotar modelos estrangeiros de policiamento comunitário, pois destacam o significado de uma liderança ativa ao longo do processo de implementação. Foi justamente pelo envolvimento explícito da liderança policial em São Paulo que a PMESP ficou mais inclinada a adotar o sistema koban e liderar outras instituições policiais brasileiras em trajetórias semelhantes de institucionalização das práticas de policiamento comunitário.⁵

Por outro lado, muitos estudiosos acreditam que os modelos de policiamento comunitário mistificam ou acobertam o uso que a polícia faz da coerção, considerada por muitos a essência da atividade policial em qualquer lugar (ERICSON & HAGGERTY, 1997). Alguns críticos poderiam alegar que o policiamento comunitário exerce um papel de relações públicas da polícia, disseminando uma imagem amiga para a população, sem mudar a essência do trabalho policial (WADDINGTON, 1984; KLOCKARS, 1988). No entanto, em lugar de analisar o policiamento

comunitário enquanto retórica ou realidade, devemos entender que o primeiro combina os dois últimos para constituir um discurso expresso por meio da comunicação institucional (ERICSON & HAGGERTY, 1997). Além disso, de acordo com Putnam (1993), a responsividade ao contexto social gera reações institucionais. Neste artigo, concordamos com Putnam, observando ainda que o contexto do recrudescimento da violência e a crescente taxa de homicídio em São Paulo nos anos 1990 produziu na PMESP uma consciência mais profunda da sua interdependência com todas as partes interessadas, bem como com as forças externas, gerando um discurso institucional dirigido por seus líderes, o qual, por sua vez, culminou na adoção do sistema koban.

O policiamento comunitário em geral e o modalidade do koban em particular, mais do que sugerir práticas que mantenham intacta a PMESP, desempenhando, portanto, um papel de “relações públicas”, também vieram para mudar a própria concepção da PMESP, influenciando suas políticas, filosofia e organização administrativa. Uma vez que os líderes da PMESP se tornaram mais receptivos às demandas dos cidadãos dentro do contexto mais amplo da sociedade democrática, que exige respostas eficazes à questão da segurança pública, o esforço de policiamento comunitário pode ser entendido como uma reação institucional consolidada, e não superficial.

Pressões Sociais Internas

Por outro lado, a relação de uma organização com o ambiente externo é apenas uma das fontes da experiência institucional. Também existe todo um universo interno a ser considerado. Se nos voltarmos para a institucionalização

do policiamento comunitário em São Paulo, a liderança, caráter e processo de tomada de decisões críticas emergem como fatores chave que constituem a vida organizacional da PMESP.

Nesse sentido, as iniciativas baseadas no koban podem ser entendidas como uma oportunidade de incorporar um novo ponto de vista dentro do caráter da PMESP. Ao empregar procedimentos originários do Japão, os projetos com base no koban haviam afetado o moral e autoconcepção dos oficiais de baixo escalão, dando-lhes até certo ponto um sentido de missão e aumentando os níveis de motivação para “os desafios diários do trabalho”, nas palavras de um cabo (entrevista pessoal, 2009). Ao mesmo tempo, mesmo quando aceitas de boa fé, as práticas baseadas no koban podem ser prejudicadas pelo pessoal ou procedimentos orçamentários, além de várias outras rotinas operacionais que integram essas práticas. A PMESP abre espaço para o que se denomina “estrutura informal”, que se revela conforme os agentes policiais trazem suas próprias individualidades, características e preocupações à instituição e suas práticas. Em todos os postos policiais, nos quais convivem sargentos, cabos e soldados, as nomenclaturas formais atuam nas funções ou atividades especializadas – ou seja, as patrulhas a pé são realizadas pelos cabos e soldados, a gestão de pessoal pelos sargentos – mas não nas próprias pessoas.

Em visita a diversas Bases Comunitárias de Segurança (BCS), o autor pode observar que de alguma forma os policiais atuam segundo seus próprios critérios, preocupados com sua própria proteção ou realização profissional. Em uma das BCSs, por exemplo, um sargento confirmou que a principal motivação para trabalhar no policiamento comunitário era de cunho pessoal, a satis-

fação interna de ajudar crianças empobrecidas e vulneráveis às drogas. No entanto, queixou-se da rigidez das estruturas policiais e da falta de apoio institucional, sugerindo que poderia realizar melhor o seu trabalho “sem a hierarquia e rigidez” de seus superiores (Entrevista pessoal, 2009). Suas palavras revelam claramente a batalha por um lugar (ou talvez promoção) dentro da organização, em rivalidade com a hierarquia da polícia. Essas necessidades pessoais, um aspecto universal e um dilema persistente em qualquer organização, podem dar sustentação ou corroer os programas de policiamento comunitário atualmente em prática. Caberá aos líderes da PMESP identificar e controlar essas pressões sociais internas para poder fazer bom uso desse grande manancial de energia e propor meios construtivos que levem aos fins desejados.

Ao analisar as pressões sociais externas e internas expostas acima, uma das questões razoáveis a se levantar aqui não é se as localidades que trabalham com o sistema koban reduzirão a taxa de criminalidade, mas até que ponto conseguirão aumentar a legitimidade da PMESP aos olhos daqueles que precisam legitimá-la. Nas próximas seções, exploraremos alguns dos conceitos de teoria organizacional, incluindo os processos isomórficos, campos institucionais e mitos de integração social, para finalmente trabalhar o papel das lideranças na direção da PMESP.

Processos Isomórficos e Mudança Organizacional

Forças Coercivas, Miméticas e Normativas

Os teóricos organizacionais sugerem que as organizações que operam no mesmo campo

muitas vezes acabam tornando-se semelhantes, seja na forma ou na prática (POWELL & DIMAGGIO, 1991). Powell e DiMaggio (1991) definem esse fenômeno como institucional, destacando três forças isomórficas que o explicam: a força coerciva, a mimética e a normativa, conforme exposto a seguir.

O isomorfismo coercivo é o resultado de pressões formais e informais exercidas nas organizações por outras organizações, das quais as primeiras dependem, bem como por expectativas culturais da sociedade na qual atuam (POWELL & DIMAGGIO, 1991, p. 67). Essas pressões podem ser diretas, por meio da força ou persuasão, ou pelo convite para participarem de coalizões ou associações. Podem também ser indiretas, de forma mais sutil, como os ajustes na estrutura de uma organização para satisfazer os doadores (MILOFSKY, 1981; in POWELL & DIMAGGIO, 1991, p. 68). Com relação à polícia, um exemplo claro de isomorfismo coercivo é quando ocorre uma mudança na lei. A polícia responde e atua a partir de um marco legal, o cumprimento da lei. Portanto, as alterações nesse ambiente podem afetar diversos aspectos do comportamento e cultura dessa instituição.

Por sua vez, o isomorfismo mimético ocorre quando as organizações replicam outras organizações, consideradas mais legítimas ou adequadas. Dizendo de outra forma, representa a imitação das práticas de outra organização para enfrentar a falta de segurança do meio “quando as tecnologias organizacionais são mal compreendidas” (MARCH & OLSEN, 1976; in POWELL & DIMAGGIO, 1991, p. 69), “quando os objetivos são ambíguos; ou quando o ambiente cria incertezas simbólicas” (POWELL & DIMAGGIO,

1991, p. 69) Nas entrevistas deste artigo, realizadas junto ao alto escalão da PMESP, afirmou-se que, após investigar os sistemas policiais de muitos países, os brasileiros escolheram o sistema japonês por perceber que o modelo koban era o mais legítimo e adequado para diminuir a taxa de criminalidade e criar vínculos mais fortes entre a polícia e a comunidade. Suas palavras sugerem, até certo ponto, que a adoção de práticas baseadas no koban japonês foi o resultado de forças isomórficas miméticas.

Finalmente, a terceira força isomórfica é a normativa. O isomorfismo normativo deriva principalmente dos processos de profissionalização. Por profissionalização o autor entende a “batalha coletiva dos membros de uma profissão pela definição das condições e métodos de trabalho e pelo estabelecimento de uma base cognitiva e pela legitimação de sua autonomia profissional” (POWELL & DIMAGGIO, 1991, p. 70). Nesse sentido, a adoção do policiamento comunitário por parte da PMESP representa uma força isomórfica normativa, afetando seu processo de profissionalização não apenas pela incorporação de módulos didáticos a seu currículo, mas também porque esse treinamento é atualmente um requisito para aqueles que querem tornar-se agentes policiais em São Paulo.

Campos Institucionais e Organizações Institucionalizantes

Lin (2001) propõe que existe um campo institucional quando as organizações respeitam e reconhecem um grupo específico de instituições, ajustando sua estrutura interna e padrões de comportamento para “reduzir custos de transação” com outras organizações, solicitado pelas mesmas instituições (LIN, 2001,

p. 188). O autor explica que as “organizações institucionalizantes” operam no campo institucional, certificado para “socializar” seus membros (LIN, 2001, p. 191). Um exemplo clássico seria o das universidades, nas quais os alunos aprendem aspectos técnicos ao mesmo tempo em que convivem e discutem assuntos relacionados a certos campos de interesse.

Existem muitas organizações institucionalizantes que atuam na área policial, entre as quais as defensoras da inovação, que propõem mudanças e inovação institucional (TOLBERT & ZUCKER, 1996). No nosso caso, a JICA e a Agência Japonesa de Política Nacional, considerando o treinamento técnico que ministraram aos policiais brasileiros, representam exemplos de “defensores da inovação”, pois abrem espaço para o diálogo e a troca de ideias e recursos dentro da PMESP. As redes sociais, como a comissão pela implementação do policiamento comunitário em São Paulo, composta por indivíduos e grupos que têm preocupações em comum sobre o futuro da PMESP, também contribuem com o debate e a promoção do policiamento comunitário em São Paulo. Atores que em princípio estão alocados na periferia do campo, como é o caso do Instituto Sou da Paz, uma ONG, podem juntar esforços e penetrar nesse campo, incorporando mitos alternativos ou criando novas organizações institucionalizantes, como o Prêmio Polícia Cidadã, realizado anualmente com o objetivo de reconhecer boas práticas policiais na cidade de São Paulo.

Em muitas partes do mundo, no entanto, a força policial exerce diversas funções na mesma área geográfica. Constituiriam necessariamente, portanto, um campo institucional?

Na próxima sessão exploraremos brevemente as características gerais que compõem o campo institucional da polícia, para em seguida sugerir que o campo institucional da polícia brasileira está incompleto, apresentando desafios institucionais ao desenvolvimento de programas de policiamento comunitário e projetos baseado no sistema koban nesse país.

Brasil: um campo policial institucional incompleto

Um estudo comparativo de organizações policiais, realizado por Bayley (1975), revela que a polícia realiza três atividades básicas: i) a investigação criminal; ii) o uso da força paramilitar contra membros da mesma comunidade política, se necessário (sublevações etc.); iii) a patrulha uniformizada dos espaços públicos, com a atribuição de força. Medeiros (2004) utiliza as observações de Bayley e afirma que, para o campo institucional da polícia, encontramos organizações que exercem as funções de (a) polícia criminal, (b) polícia da ordem e (c) polícia urbana. Medeiros observa que o processo de redemocratização brasileiro, apoiado na nova Constituição cidadã de 1988, aumentou as fontes de legitimidade da polícia, tanto qualitativas como quantitativas, e implicou uma transformação de seu papel de controle social (MEDEIROS, 2004). Embora no Brasil as duas primeiras fossem realizadas, respectivamente, por organizações ligadas ao sistema judiciário (Polícia Civil estadual) e o exército (Polícia Militar estadual), a última é bastante moderna e baseia-se na inserção consensual da polícia no controle social. Medeiros (2004) aponta que as polícias brasileiras, ao estenderem sua responsabilidade a um universo político mais amplo, também tiveram que abandonar antigas funções de controle social e focar no controle da

criminalidade, para o qual uma estrutura composta de duas polícias separadas parece inadequada (DALLARI, 1993; BICUDO, 2000; IN MEDEIROS, 2004).

No Brasil há duas polícias para cada um dos 26 estados da federação e o Distrito Federal (Brasília), três na esfera federal e uma série de guardas municipais. O Brasil não constitui exceção quanto ao elevado número de instituições policiais quando comparado à Inglaterra, Alemanha ou Estados Unidos (BAYLEY, 1975; MCKENZIE & GALLAGHER, 1989). No entanto, Medeiros (2004) destaca uma peculiaridade: em muitos países existem diversas unidades paramilitares especiais, mas, de modo geral, cada instituição realiza todas as três atividades policiais descritas por Bayley (1975), quais sejam, o crime, a ordem e o policiamento urbano. Diferenciam-se por critérios geográficos, e não pelo funcionamento. De modo semelhante à Polícia Nacional Japonesa, a especialização ocorre dentro de cada delegacia de cada prefeitura japonesa⁶ (PARKER, 2001), ou seja, trata-se de uma divisão “intraorganizacional” (MEDEIROS, 2004:278). Embora os omawarisan (termo simpático, em japonês, para designar o policial) patrulhem as ruas e ocupem cargos dentro do sistema koban, são os detetives que têm a responsabilidade de investigação dos crimes. Contudo, ambos pertencem à mesma estrutura institucional. No Brasil, a especialização é “extraorganizacional” (MEDEIROS, 2004:278): a investigação criminal e o policiamento comunitário são realizados por duas instituições policiais, ambas na esfera estadual.

No Brasil, essa especialização extraorganizacional gera consequências para o campo institucional

da polícia, dificultando a troca de pessoal entre as Polícias Civil e Militar porque, ao contrário do Japão, os policiais têm “profissões” essencialmente diferentes (força normativa). A estrutura militar não é considerada adequada para as tarefas da polícia civil, e vice-versa (força mimética). Além disso, em boa parte de sua história, os comandos de ambas as polícias eram totalmente separados (força coerciva). Apesar do contato diário entre as duas organizações, há pouca troca de recursos técnicos e institucionais (MEDEIROS, 2004).

As entrevistas com os policiais japoneses de Tóquio confirmaram claramente o desconforto que sentem com relação a essa diferenciação. Após trabalhar intimamente com a PMESP, na qualidade de especialistas ou inspetores orientando a implementação de práticas baseadas no sistema koban em São Paulo, os japoneses sugeriram que o policiamento comunitário, no Brasil, está muito mais desconectado da investigação criminal do que no Japão. Na prefeitura de Kanagawa, por exemplo, este autor observou que todos os policiais iniciam a carreira no Departamento de Assuntos Policiais da Comunidade (*chiikika*) e somente então passam por um ou mais dos outros departamentos: Segurança no Trânsito (*koutsuka*), Segurança Comunitária (*seikatsuanzenka*) e Investigação Criminal (*keijika*)⁷. Mesmo que seja raro que trabalhe em todos os departamentos, no início de sua carreira o policial japonês pode migrar entre áreas diferentes (com base em habilidades pessoais e promoção) e definir qual melhor se adequa às suas aspirações. Além disso, fica claro que, entre todos os departamentos da polícia japonesa, incluindo o de investigação criminal, o policiamento comunitário é vivenciado na prática. Em São Paulo, por outro lado, espera-se que iniciativas baseadas no koban de-

envolvam relações isomórficas mais fortes com as Polícias Militares de outros estados do que com a própria polícia criminal do estado de São Paulo. Essas considerações são importantes para entendermos as forças isomórficas exercidas sobre as práticas baseadas no koban no Brasil, bem como as implicações e desafios de seu processo de institucionalização.

A Institucionalização do Policiamento Comunitário em São Paulo

A Legitimação do “Koban Brasileiro”

Em 2008 o autor entrevistou um alto comandante da PMESP, responsável pela implementação do policiamento comunitário em São Paulo, segundo o qual a adoção do sistema koban japonês originou um “modelo científico legítimo” de policiamento comunitário para o Brasil (entrevista pessoal, 2008). Esse modelo científico combina práticas anteriores da PMESP, características do policiamento comunitário “original” anglo-americano e práticas propostas pelos japoneses, gerando um novo estilo koban, de cunho brasileiro. Mas por que o entrevistado enfatizou o aspecto da legitimidade dessa nova prática, classificando-a como modelo científico?

A legitimidade é um conceito recorrente na pesquisa institucional (SELZNICK, 1957; MEYER & ROWAN, 1991; POWELL & DIMAGGIO, 1991). De acordo com Suchman (1995), a legitimidade é uma “percepção ou presunção generalizada de que as ações de uma entidade são desejáveis, adequadas ou apropriadas dentro de um sistema de normas, valores, crenças e definições construídas socialmente” (SUCHMAN, 1995, p. 574). Para entender o

processo e a necessidade de legitimar práticas ao estilo koban, podemos recorrer à análise da teoria institucional de Tolbert e Zucker (1996), segundo a qual um novo conjunto de práticas não é legítimo nem ilegítimo. Em primeiro lugar, a modalidade koban teve que ser inventada ou, no caso do Brasil, reinventada por um pequeno grupo de indivíduos e organizações, provavelmente preocupados com o desempenho institucional da PMESP. Os líderes da PMESP faziam parte desse grupo. Em seguida, após passar por um processo de formalização suficiente, essas práticas precisavam ser transmitidas a outras organizações ou aos membros das primeiras que ainda não tivessem familiaridade com as mesmas.

Em um segundo momento, atores relevantes do processo decisório começaram a aceitar a validade do koban brasileiro. A partir daí, um número crescente de organizações embarcam no processo de adoção de novas práticas. Essas organizações podem atribuir valores ao policiamento comunitário com base no que vivenciam ou adquirem de outros atores, os chamados defensores da inovação (TOLBERT & ZUCKER, 1996). Exemplos desses defensores, conforme já citado anteriormente, incluem não apenas a JICA e a Agência Nacional da Polícia Japonesa, mas também a mídia brasileira, as ONGs, agências nacionais, entre outros. De forma semelhante, espera-se que quanto mais unidades policiais locais adotarem as práticas baseadas no koban, mais conhecimento será adquirido e circulará no campo do policiamento e, em consequência, reduzirá o custo da adoção das mesmas pela PMESP e outras Polícias Militares brasileiras.

Além disso, Tolbert e Zucker (1996) enfatizam que, frequentemente, são as equipes de em-

preendedores institucionais que criam campos de inovação. Grupos profissionais, grupos de interesse especial e especialistas, entre outros, compõem esses grupos de proponentes que conduzem o processo de institucionalização exatamente porque este último facilita e legitima sua ação. No caso da PMESP, esses grupos profissionais podem ser considerados “elites”, cuja existência propõe uma perspectiva mais ampla, mais responsiva e orientada para o social dentro da organização. Para criar um campo, essas elites definem simultaneamente os problemas a se resolver e as práticas para resolvê-los. Para tanto, podem acrescentar significados que serão amplamente aplicados à inovação e seus múltiplos ambientes sociais. Na realidade, contam com a “liderança criativa” que tem a disposição e o olhar para ver a necessidade de um “mito de integração social” (SELZNICK, 1957). Quando ligadas a esferas legítimas, essas práticas conseguem atingir a legitimidade normativa (TOLBERT & ZUCKER, 1996). No nosso caso, se as BCSs (incluindo as iniciativas baseadas no koban) estabelecerem sua posição no campo do policiamento e segurança pública e houver significados que possam ser diretamente associados a essas novas práticas, aí sim as práticas serão rapidamente institucionalizadas.

Inércia Organizacional e Resistência à Mudança

Powell e DiMaggio (1991) e Meyer e Rowan (1991) argumentam que a inércia é consequência de necessidades institucionais, centradas na relação entre a estabilidade e a legitimidade no campo institucional. De acordo com esses termos, uma organização somente poderá ampliar sua estabilidade se aqueles que se encontram no mesmo campo institucional considerarem suas práticas legítimas. Por outro lado, o estudo de Selznick (1953) sobre a constituição da Tennessee Valley

Authority (TVA) e a implementação de sua política de desenvolvimento comunitário sugere que a liderança organizacional tende a responder a mudanças em termos de “caráter organizacional”, e que há resistências a mudança que podem comprometer interesses individuais (SELZNICK, 1953; 1957). Assim sendo, partimos do princípio que a resistência ao policiamento comunitário pode ocorrer se interesses pessoais forem ameaçados, pois a resistência impõe a inércia organizacional. Esses arranjos apresentam, seguramente, grandes desafios e resistência à adoção de práticas policiais legais e responsivas ao contexto, podendo ainda indicar outra fonte de inércia, denominada cerimonialismo (MEYER & ROWAN, 1991). Meyer e Rowan (1991) argumentam que, para lidar com a pressão do meio, a organização pode criar mecanismos que estimulem, por meio da cerimônia, a adoção de processos considerados legítimos em um campo institucional. Consequentemente, sua legitimidade pode aumentar aos olhos de outros atores, assim como a possibilidade de garantir recursos e manter suas práticas. Na realidade, considerando os diversos contextos sociais brasileiros, pode-se esperar que uma grande variedade de tipos de cerimonialismo exerça resistência ao processo de institucionalização do policiamento comunitário, desde um koban “de fachada” até o koban “genuíno”. Contudo, a função de integração de um sistema koban brasileiro poderia ligar todos esses elementos, conforme exploraremos em seguida.

As origens dos Mitos Institucionais

Meyer e Rowan (1991) descrevem três processos para explicar a origem dos mitos institucionais. Primeiro, a elaboração de relações de rede entre organizações que coexistem em um mesmo ambiente institucional, criando estruturas, procedimentos

e práticas. Desde que persistam essas transações, pode-se forjar um “status mítico” (CRANK & LANGWORTHY, 1992, p. 350). Um bom exemplo, no caso da polícia, são os call centers, conhecidos como *hyakutouban* – 110 no Japão, 190 no Brasil ou 911 nos Estados Unidos. Mesmo que estudos anteriores tenham demonstrado que a técnica tem “baixo impacto sobre a taxa de criminalidade” (BAYLEY, 1994, p. 3), os indivíduos e organizações tendem a associar o “serviço rápido” à “eficiência policial” (MEDEIROS, 200, p. 273). Trata-se de um mito institucional.

Ocorre um segundo processo no ordenamento legal de ambientes institucionais. A criação de mandatos legais, a regulação de práticas pelas leis e regras administrativas, e o estabelecimento de requisitos ao exercício de uma profissão são todos processos que “constroem mitos institucionais” (MEYER & ROWAN, 1991, p. 48). Segundo Medeiros (2004), “quanto maior a ordem legal-racional, maior a extensão das regras e procedimentos que se transformam em requisitos institucionalizados” (MEDEIROS, 2004, p. 274). No caso da polícia, uma profissão intensamente regulada, observamos que muitos mitos são relacionados à formação profissional, como a noção de que a aplicabilidade de leis disciplinares representa uma “resposta adequada ao problema da ordem pública no Brasil” (SILVA, 2001, p. 73; in MEDEIROS, 2004, p. 274), ou que as práticas de policiamento comunitário representam o caminho certo em direção ao estabelecimento de boas relações entre a polícia e a comunidade.

Finalmente, o terceiro processo de fabricação de mitos encontra-se no modo como as próprias organizações reagem, através de sua

liderança institucional, aos desafios impostos pelo ambiente institucional (SELZNICK, 1957). As organizações não são passivas. Ao contrário, a liderança e associações profissionais estão engajadas ativamente na construção e elaboração de mitos institucionais (MEDEIROS, 2004). Aqui, podemos nos voltar à evolução do policiamento comunitário paulista para analisar, do presente para o passado, a adoção do sistema koban em São Paulo. Até que ponto representa um esforço organizado pela liderança institucional da PMESP para justificar as práticas de policiamento comunitário e, portanto, a própria existência da PMESP? Qual é a real contribuição do chamado sistema koban para o processo de institucionalização do policiamento comunitário em São Paulo e, posteriormente, no Brasil como um todo?

O Koban como Ferramenta de Integração Social

Uma das técnicas mais importantes para a criação de uma instituição consiste na elaboração de um mito de integração social. Além disso, alguns dos principais instrumentos para a proteção de organizações altamente institucionalizadas são os mitos institucionais (MEYER & ROWAN, 1991; MEDEIROS, 2004), que representam “interpretações sociais da realidade, prescrições racionalizadas e impessoais, cuja aceitação vai além do julgamento de atores individuais, e que atribuem características técnicas a objetos sociais, especificando, de modo normativo, os meios para atingir os fins técnicos” (MEDEIROS, 2004, p. 273). Além disso, a “liderança criativa” depende de um espírito e uma perspicácia para perceber a “necessidade de um mito”, para descobrir uma fórmula de sucesso e, acima de tudo, para criar as condições organizacionais que sustentem os ideais

expressos (SELZNICK, 1957). Até certo ponto, a adoção da modalidade koban pela liderança da PMESP encaixa-se nas descrições anteriores sobre os mitos de integração social: serviu como uma ferramenta socialmente compatível, dentro da vida organizacional da PMESP, que permitiu o desenvolvimento e consolidação das práticas de policiamento comunitário.

Durante as entrevistas e observações realizadas neste estudo, o autor observou que a adoção do modelo koban representa uma tentativa institucional de construir objetivos e métodos distintos dentro da PMESP. Mesmo se não tiver sido a intenção inicial, a adoção da modalidade japonesa cumpriu o papel de harmonizar o policiamento comunitário dentro da estrutura maior da PMESP, criando significados (legitimidade) e apresentando técnicas (eficiência) compatíveis com as abordagens estabelecidas da instituição para a promoção do policiamento comunitário. Vale lembrar que, desde o início de sua implantação, no final dos anos 1990, o policiamento comunitário foi percebido como qualquer outra lei ou regulamento. Era um procedimento muito frio, que tinha que ser cumprido, mesmo se não fosse plenamente compreendido pelos policiais e cidadãos. Ao longo dos anos, no entanto, especialmente após a introdução do sistema koban, ocorreu uma mudança na estrutura interna da PMESP. Os policiais, especialmente os de baixo escalão, começam a comprometer-se com as práticas de policiamento diário de modo diferente. Como muitos policiais também desempenham um papel, ao vestir seus uniformes e conduzir-se adequadamente dentro de uma determinada sociedade, sua própria expectativa quando a esse papel foi afetada. Esses policiais

de baixo escalão começaram a fazer sugestões aos seus superiores, contribuindo com ideias, participando de reuniões, expressando sua própria opinião e trazendo as preocupações dos cidadãos para a mesa de discussão. De acordo com um coronel, o sistema koban forneceu “uma ferramenta prática para uma ideia abstrata” (entrevista pessoal, 2010).

O Koban como estratégia institucional

Neste artigo, argumenta-se que a adoção do sistema koban representa um esforço de elaboração de uma ferramenta de integração social, chamemo-la ou não de mito, para a consolidação do policiamento comunitário em São Paulo. Em outras palavras, o modelo koban, adaptado a algumas das Bases Comunitárias de Segurança (BCS), representa mais uma iniciativa institucional para reforçar a legitimação da PMESP, com implicações que se estendem além da mera adoção de práticas japonesas de policiamento de cunho técnico. Uma vez que a PMESP e outros atores do campo da polícia começaram a sofrer pressões de caráter normativo, coercivo e mimético resultantes da adoção do modelo koban, passaram a assemelhar-se, contribuindo, dessa forma, à institucionalização das práticas de policiamento comunitário em São Paulo como um todo. Consequentemente, torna-se necessária uma análise mais profunda sobre a aceitação do sistema koban junto aos atores relevantes, ou seja, em que medida é considerado legítimo e adequado.

Conclusões

Conforme exposto anteriormente, reconhecemos a evolução recente de uma corporação que abandonou um período de ditadura e en-

trou em uma fase responsiva, com um olhar voltado para fora, deixando de ser reativa e repressora e adotando o policiamento voltado para a comunidade. O autor sublinha o modo pelo qual a liderança da PMESP articula ações para implementar práticas de policiamento comunitário e manter sua integridade institucional. A proteção da integridade, mais do que um exercício estético ou de expressão, também é a defesa da competência distintiva da PMESP. Com o progresso da institucionalização do policiamento comunitário e das práticas baseadas no koban, desenvolveu-se um caráter especial e a organização tornou-se mais competente para desempenhar o seu papel, o que é importante para a PMESP no seu esforço por desenvolver e dar visibilidade à sua competência distintiva em instaurar e manter a segurança pública.

No entanto, o policiamento comunitário insere-se em um campo institucional influenciado por demandas diversas, no qual o legado militar e a especialização extraorganizacional constituem desafios institucionais à sua legitimidade. Em lugar de focar em estratégias eficientes para o controle da criminalidade, sua principal preocupação está voltada para a própria legitimidade, respondendo a demandas internas e externas oriundas do campo institucional da polícia. Essa compreensão esclarece a dinâmica em que se inserem as iniciativas do tipo koban. Considerando que o policiamento comunitário sugere a proposta uma polícia urbana de caráter preventivo, e não funções paramilitares, o uso da força e uma ligação com o exército, acaba contradizendo a concepção anterior de controle social, predominante no Brasil. Assim, terá que competir com outros mitos e concepções institucionais, pois reestrutura o

modo pelo qual a PMESP compreende seu papel de instituição social.

Finalmente, o autor observa que iniciativas do tipo koban apresentam um sentido integrado de missão, atuando, portanto, na construção das instituições. A adoção do modelo koban mobilizou o apoio institucional ao policiamento urbano nos mais altos níveis hierárquicos da PMESP, contribuindo para a consolidação de novas práticas ligadas ao policiamento comunitário. Havia forças coercivas que afetavam a organização como um todo, pois as ordens escritas eram dadas pelo comando para especificar como se deveria entender o policiamento comunitário dentro da organização. Além disso, forças normativas e miméticas também

afetaram a PMESP, pois seus líderes organizaram seminários para explicar a necessidade de adoção dessas novas práticas baseadas no modelo japonês. Dessa forma, sob o guarda-chuva do koban, a liderança institucional da PMESP teve um papel fundamental na implantação do processo de policiamento comunitário em São Paulo. Sem esse apoio institucional, seria difícil esperar resultados exitosos do policiamento comunitário paulista. No final, a adoção da modalidade koban origina-se, seguramente, de uma necessidade sentida de melhorar o desempenho institucional e o moral da PMESP, mas sua principal contribuição, mais do que técnica, é a de apoiar a construção desse novo organismo social integrado, ou seja, o policiamento comunitário no Brasil.

1. O termo "sistema koban", neste projeto, indica o modo de realizar o policiamento comunitário com a utilização de atividades koban denominadas Base Comunitária de Segurança (BCS) e Chuzai-sho, denominada Base Comunitária de Segurança Distrital (BCSD).
2. Thompson (1998) comenta que a história das instituições contém conhecimento significativo acerca de seu desenvolvimento institucional.
3. Uma análise das características especiais do modelo koban está em fase de preparação e será publicada na tese de doutorado do autor, em meados de 2011, pela Universidade Cristã Internacional (ICU) em Tóquio, no Japão.
4. A DPCDH é o departamento responsável por disseminar a doutrina do policiamento comunitário dentro da PMESP, lidando também com questões relacionadas à legislação interna e comportamento humano, estabelecendo normas, condutas e procedimentos com os quais os agentes policiais devem relacionar-se com os cidadãos.
5. Conforme exposto acima, a PMESP, com o respaldo da JICA, atualmente ministra treinamento sobre o policiamento comunitário às polícias de onze estados brasileiros e três países centro-americanos.
6. Nota do Tradutor: No Japão, o termo prefeitura designa uma divisão administrativa maior do que a cidade, abrangendo vários distritos, cidades e/ou vilarejos.
7. No idioma japonês, os caracteres correspondentes 地域課、交通課、生活安全課、e 刑事課.

Referências bibliográficas

- BAYLEY, D. H., "The police and political development in England", in C. Tilly (Ed.), **The Formation of National States in Western Europe** (pp. 328-379), Princeton, Princeton University Press, 1975.
- BAYLEY, D. H., **Police for the Future**. New York, Oxford University Press, 1994.
- BICUDO, H., "A unificação das polícias no Brasil". **Estudos Avançados**, 14, 40: 91-106, 2000.
- BOURDIEU, P., **Outline of a Theory of Practice**. Cambridge, Cambridge University Press, 1977.
- CRANK, J. P., & LANGWORTHY, R., "An institutional perspective of policing". **The Journal of Criminal Law & Criminology**, 83, 2: 338-363, 1992.
- DALLARI, D. de A., "Organização policial integrada". **Revista Trimestral de Direito Público**, 4:161-171, 1993.
- ERICSON, R. V., & HAGGERTY, K. D., **Policing the Risk Society**. Toronto, University of Toronto Press, 1997.
- FRÜHLING, H., "The impact of Community Policing and Police Reform in Latin America", in J. Tulchin, & M. Ruthenburg (Eds.), **Toward a Society under Law: Citizens and Their Police in Latin America**. Washington DC, Woodrow Wilson Center Press, 2006.
- HUMAN RIGHT WATCH., **Police Brutality In Urban Brazil**. Retrieved June 29, 2010, from: <<http://www.hrw.org/reports/1997/brazil/>>, 1997
- KAHN, T., **Polícia comunitaria: Evaluando la experiencia**. Santiago de Chile, Cento de Estudios para el Desarrollo, 2003.
- Klockars, C., "The rhetoric of community policing", in J. Greene; & S. Mastrofski (Eds.), **Community Policing: Rhetoric or Reality** (pp. 239-258). New York, Praeger, 1988.
- LIN, N., **Social Capital: A Theory of Social Structure and Action**. New York, Cambridge University Press, 2001.
- MCKENZIE, I., & GALLAGHER, G. P., **Behind the Uniform: Policing in Britain and America**. New York, Harvester Wheatsheaf, 1989.
- MARCH, J. G., & OLSEN, J. P., **Ambiguity and Choice in Organizations**. Bergen, Universitetsforlaget, 1976.
- MEDEIROS, M. A., "Aspectos institucionais da unificação das polícias no Brasil". **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, 47, 2: 271-296, 2004.
- MEYER, J. & ROWAN, B., Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony", in W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.), **The New Institutionalism in Organizational Analysis** (pp. 41-62). Chicago, University of Chicago Press, 1991.
- MILOFSKY, C. W., Structure and Process in **Community Self-Help Organizations**. Working Paper No. 7, New Haven, Yale Program on Non-Profit Organizations, 1981.
- OECD. **Responsive Government: Service Quality Initiatives**. Paris: Head of Publications Service, OECD, 1996.
- PARKER, L. C., **The Japanese Police System Today: A Comparative Study**. New York, An East Gate Book, 2001.
- POWELL, W., & DIMAGGIO, P., "The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", in W. Powell and P. DiMaggio (Eds.), **The New Institutionalism in Organizational Analysis** (p. 63-81). Chicago, Chicago University Press, 1991.
- PUTNAM, R. D., **Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy**. Robert Putnam with Robert Leonard and Raffaella Nanetti. Princeton NJ, Princeton University Press, 1993.
- SELZNICK, P., **TVA and the grass roots: A Study in the Sociology of Formal Organization**. Berkeley, University of California Press, 1953.
- SELZNICK, P., **Leadership in Administration: A Sociological Interpretation**. Berkeley, University of California Press, 1957.

SCOTT, W. R., & MEYER, J. W., "The organization of societal sectors", in W. W. Powell and P. J. DiMaggio (Eds.), **The New Institutionalism in Organizational Analysis** (pp. 108-140). Chicago, University of Chicago Press, 1991.

SILVA, J. da, "Violência Policial e Ideologia dos Algozes-Vítima", in D. Oliveira et al., **Violência Policial: Tolerância Zero?** (pp. 69-84). Goiânia, Editora UFG, 2001.

SUCHMAN, M. C., "Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches". **Academy of Management Review**, 20: 571-611, 1995.

TOLBERT, P., & ZUCKER, L., "The institutionalization of institutional theory", in S. Clegg, C. Hardy & W. Nord (Eds.), **Handbook of Organization Studies** (pp. 175-190). London, Sage Publishers, 1996.

UCHIDA, S., **Sofrimento Psíquico do Soldado da PM. São Paulo**, Relatório de GVPesquisa, 2007.

WADDINGTON, P., "Community policing: A skeptical appraisal" in P. Norton (Ed.), **Law and Order and British Politics** (pp. 84-96). Aldershot, Gower, 1984.

O sistema Koban e a institucionalização do policiamento comunitário paulista

Cesar Alves (Zare) Ferragi

Resumen

Koban y la institucionalización de la policía comunitaria en Sao Paulo

Este artículo trata de las implicaciones y dimensiones institucionales que hay por detrás de la adopción del sistema de casetas o sistema koban japonés por la Policía Militar del Estado de Sao Paulo (PMESP). El autor observa la evolución de esta organización, desde una situación de vago entendimiento hasta la aplicación de prácticas más precisas de policía comunitaria. Es en ese contexto donde surge la decisión de buscar, adoptar e implementar un modelo extranjero de vigilancia policial: el sistema koban japonés. Los líderes de la Policía Militar del Estado de Sao Paulo (PMESP) están preocupados por la evolución de la policía como un todo, incluyendo sus aspiraciones y competencias, como medio de legitimar la existencia de la institución. A través del sistema koban, el liderazgo institucional de la PMESP ha tenido un papel fundamental en el proceso de implementación de la policía comunitaria. Por último, la adopción de la modalidad de koban ciertamente se debe a una reconocida necesidad de mejorar el desempeño institucional y la moral de la PMESP, pero su contribución principal, más que técnica, es la de auxiliar en la construcción de este nuevo organismo social integrado: la policía comunitaria en Brasil.

Palabras clave: Policía comunitaria. Sistema koban. Policía Militar del Estado de Sao Paulo (PMESP). Japón. Liderazgo institucional. Fuerzas isomórficas. Cambio organizacional.

Abstract

Koban and the Institutionalization of Community Policing in São Paulo

This article explores the implications and institutional dimensions behind the adoption, by the PMESP (São Paulo State Military Police), of the koban system from Japan. The author argues that there was an evolution from a vague understanding of community policing practices into a more precise application of such practices. The decision of searching, adopting and implementing a foreign model of policing – the Japanese koban system – is a consequence of this state of affairs. The leaders of the PMESP are concerned with the evolution of the police as a whole, including its evolving aspirations and competences, as a mean to legitimate the institution's existence. Under the umbrella of koban, the PMESP's institutional leadership had a fundamental role in implementing community policing. In the end, the adoption of the koban modality undoubtedly arose from a sensed need to improve the institutional performance and morale of the PMESP; however, its main contribution, rather than technical, is to assist building this new integrated social organism: community policing in Brazil.

Keywords: Community Policing, Koban System, PMESP, Japan, Institutional Leadership, Isomorphic Forces, Organizational Change.

Data de recebimento: 09/12/2010

Data de aprovação: 03/01/2011

Manutenção da ordem pública e garantia dos direitos individuais: os desafios da polícia em sociedades democráticas

Jacqueline Carvalho da Silva

Jacqueline Carvalho da Silva é mestranda em Sociologia pela Universidade do Minho-Portugal, como bolsista do Programa ErasmusMundus17, coordenado pela Universidade de Santiago de Compostela – Espanha, graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Pernambuco em 2009 e aluna do Instituto de Sociologia na Universidade de Hamburgo-Alemanha como bolsista CAPES/DAAD pelo programa UNIBRAL entre 2008 e 2009.

Braga - Portugal

cs.jacqueline@gmail.com

Resumo

Em sociedades democráticas, a polícia possui uma dupla função: a manutenção da ordem pública e a garantia dos direitos individuais. Essa dualidade apresenta desafios diversos, notadamente porque a polícia apresenta uma especificidade na execução de suas atividades: a possibilidade de utilização da força, o que fornece aos policiais um poder peculiar e especialmente delicado. Essa autorização para uso da força quando necessária para resolução de conflitos deve estar sempre relacionada à preocupação da garantia dos direitos individuais, ao se tratar de sociedades democráticas. Neste texto serão abordadas as diversas variáveis que dialogam na composição dos desafios derivados dessa tensão, envolvendo elementos internos e externos às instituições policiais.

Palavras-chave

Polícia. - Direitos individuais. Ordem pública. Perigo. Autoridade.

As instituições policiais são normalmente identificadas como responsáveis pela manutenção da ordem pública, mais especificamente por lidar com situações de conflito e desobediência à lei. Junto a essa noção, existe a determinação legal de que, em sociedades democráticas, a polícia precisa zelar pelos direitos individuais dos cidadãos.¹

Essa dupla função coloca ao trabalho da polícia desafios diversos, notadamente porque a polícia possui uma especificidade na execução de suas atividades: a possibilidade de utilização da força, o que fornece aos policiais um poder peculiar e especialmente delicado. Essa autorização para uso da força quando necessária para resolução de conflitos deve estar sempre relacionada à preocupação da garantia dos direitos individuais, ao se tratar de sociedades democráticas.

A literatura especializada elenca múltiplas variáveis envolvidas no trabalho da polícia e, neste artigo, procurar-se-á sistematizar a discussão a respeito da atividade policial em sociedades democráticas, no sentido de compreender os desafios da polícia para a manutenção da ordem pública em consonância com os direitos individuais. Serão debatidos entraves presentes na natureza do próprio trabalho policial, nos elementos de estruturação organizacional interna e na aprovação social externa de práticas policiais violentas.

Lei, ordem e a natureza da atividade policial

A partir de Skolnick (1966), um dos mais citados autores sobre o trabalho policial, é possível discutir questões a respeito da suposta essência problemática das instituições policiais em relação aos direitos individuais em sociedades democráticas. Em *Justice without trial: law enforcement in democratic society* (1966), o autor desenvolve o argumento de que a polícia na democracia sofre um conflito, pois a ela é requerida a manutenção da ordem sob a observação do Estado de Direito. A organização policial é uma burocracia que valoriza a iniciativa e eficiência do policial, enquanto o Estado de Direito enfatiza os direitos dos cidadãos e constrange a atividade policial. Essa seria uma tensão entre demanda por ordem, de um lado, e o respeito aos direitos dos cidadãos, por outro, que estaria no cerne da questão relativa ao trabalho policial em sociedades democráticas.

Diante dessa constatação, se a polícia pudesse exercer sua função de manter a ordem pública, sem se preocupar com os limites legais para isso, sua tarefa seria muito mais fácil. Tendo em vista o estabelecimento do Estado de Direito Democrático, as instituições policiais estão inevitavelmente preocupadas com a legalidade porque elas devem utilizar a lei como um instrumento da ordem. Os procedimentos da lei criminal acenam a proteção de liberdades individuais no processo de manutenção da ordem pública e a lei pode, então, não apenas ser entendida como ins-

trumento para manutenção da ordem, mas também vista frequentemente como sua adversária, já que manter a ordem é uma tarefa que precisa obedecer aos limites apresentados por ela, para a garantia dos direitos individuais. A polícia, em sua função de mantenedora da ordem em face das infrações legais com a possibilidade de utilização da força quando necessária, é a instituição que está no centro deste dilema.

Dessa forma, Skolnick define:

“Law’ and ‘order’ are frequently found to be in opposition, because law implies rational restraint upon the rules and procedures utilized to achieve order. Order under law, therefore, subordinates the ideal of conformity to the ideal of legality” (SKOLNICK, 1966, p. 9).

O argumento principal é de que o trabalho do policial envolve principalmente duas variáveis: perigo e autoridade. Essa combinação deixaria os policiais em constante pressão por eficiência. Além disso, a presença do perigo os colocaria em alerta e os isolaria dos outros segmentos dos cidadãos devido a um comportamento contínuo de desconfiança. O elemento da autoridade igualmente potencializaria o isolamento do policial, transformando-os em cidadãos distintos aos olhos dos cidadãos comuns por possuírem autoridade, representarem a coerção e autorização da utilização da força se necessária.

A combinação de autoridade e perigo é entendida por Skolnick como uma ameaça ao Estado de Direito. Essa seria uma tendência cognitiva especialmente importante e problemática no grupo ocupacional da polícia que está em contato direto com o cidadão, fazendo patrulhamento.² O perigo estimula a conduta do policial

focada na defesa pessoal e essa conduta tende a ser impulsiva, pois o perigo desenvolve ansiedade e medo. Em situações de menos perigo, os policiais teriam mais condições de exercer autoridade e respeitar o Estado de Direito na manutenção da ordem. Autoridade sobre condições perigosas torna-se um recurso para prevenir possíveis ameaças e perturba o processo de uma série de julgamentos reflexivos que aconteceriam em situação de calma. Como resultado, os procedimentos requeridos pela organização ficam em segundo plano em face de uma circunstância ameaçadora. Portanto, obedecer aos limites da lei e estabelecer a ordem pública comporia uma tensão inerente ao trabalho policial.

Arthur Trindade Costa (2004) desenvolve um argumento contrário à ideia de que o trabalho da polícia seria, em essência, problemático em sociedades democráticas no que se refere à manutenção da ordem e à garantia dos direitos individuais. O autor aponta que essa tensão só ocorre se a polícia é compreendida como centro do processo de controle social. Colocar as instituições policiais como responsáveis pelo controle social seria compreender a realização deste controle apenas pela existência de leis e ameaça de sanção estatal em caso de seu descumprimento. Dessa forma, ignorar-se-ia o duplo aspecto do controle social: por um lado, o controle externo baseado na vigilância e ameaça da utilização da força e, por outro, o controle interno produzido por mecanismos sociais internalizados, que abarcam desde a socialização escolar até a religião.

A intensidade desse dilema estaria então relacionada às diferentes maneiras de os Estados estabelecerem o papel da polícia. Quanto mais central é o papel da polícia como instrumento de controle

social, mais provável é a ocorrência da utilização da força como ameaça ao Estado de Direito. E ainda, quanto mais a atividade de controle da polícia é exercida baseada na utilização da força, mais ameaça ela irá representar aos direitos individuais. Essa tensão entre lei e ordem variaria, então, em função dos diferentes tipos de Estado e regimes políticos. Quando o Estado opta por manter a ordem social por meio de mecanismos ideológicos da sociedade civil em detrimento do seu aparato repressivo, o dilema de estar entre a lei e a ordem perde a força, e a lei não é mais compreendida como um empecilho, mas sim como um instrumento da ordem. A tensão entre lei e ordem estaria relacionada ao lugar que a polícia ocupa na manutenção desta ordem e aos mecanismos de controle da sua atividade (COSTA, 2004).

Assumindo-se que em sociedades complexas é impossível a produção de mecanismos de controle que possam conformar todas as ações dos cidadãos de acordo com a lei e as normas sociais, a tensão entre lei e ordem estará sempre presente no momento em que o policial precisa lidar com um desviante, especialmente se a situação envolve violência. Nesse contexto, só o policial tem o poder de decidir como agir diante desse tipo de situação. Estão presentes aí a natureza discricionária da ação policial e a necessidade de fiscalização e controle da atividade da polícia, ainda que tal controle seja feito *a posteriori* e tenha caráter fundamentalmente seletivo.³

O argumento de Costa pode ser útil para evidenciar as diferenças de grau nessa tensão entre lei e ordem. Dependendo da sociedade e de como o Estado organiza suas estratégias de controle social, o trabalho da polícia pode ameaçar mais ou menos o Estado de Direito Democrático. Mesmo

admitindo-se que esse conflito é realmente inerente à natureza do trabalho policial em sociedades democráticas, ainda assim é preciso estar atento ao nível da questão e não normalizar o problema da violência como condição inescapável da atividade da polícia. Não é em todos os países democráticos que encontram índices tão altos de morte pela polícia e de desrespeito a direitos individuais como acontece no Brasil, por exemplo.

O mais produtivo é assumir um diálogo entre as duas visões apresentadas, procurando compreender o trabalho policial em sociedades democráticas como uma tarefa delicada por estar entre duas funções igualmente importantes e por vezes conflitantes, a depender de circunstâncias que envolvem perigo e tomada de decisão pelo policial diante delas. Skolnick auxilia a evidenciar as variáveis constitutivas da atividade policial que imprimem tensão à autorização da utilização da força pelos policiais, e Costa salienta o grau de importância que o Estado confere à polícia na manutenção da ordem, compreendendo que esse é também um elemento importante na capacidade da polícia de cumprimento da ordem sob a lei.

O elemento do poder discricionário, aqui já citado, entra em jogo pelo fato de o trabalho da polícia ser imprevisível no seu dia-a-dia. Os departamentos policiais são altamente burocratizados e paradoxalmente os policiais estão praticamente sozinhos e independentes quando exercem suas atividades cotidianas. Suas ações só são questionadas ou revistas quando há razões especiais para isso, como uma denúncia, por exemplo (BITTNER, 2005, p. 163). A noção de ordem que os policiais possuem é importante na compreensão dessa dinâmica. É problemático pensar que a ordem social pode ser definida por códigos penais, ou seja, o po-

lial precisaria apenas conhecer os códigos, identificar infrações e prender os infratores para assim manter a ordem. Os códigos definem atos, porém, identificar esses atos na realidade pode ser um processo subjetivo (MANNING, 2005).

Bittner (2005), ao enfatizar a discricionariedade do trabalho policial diante da dificuldade de estabelecer condutas padronizadas para lidar com as situações do dia-a-dia, conclui que o mandato policial não pode ser compreendido como baseado em substantivas autorizações presentes nos códigos penais ou em quaisquer outros códigos. Essa constatação evidencia a importância da decisão do policial a respeito de quando e como agir.

O mandato policial e as influências externas

Um aspecto interno relativo à produção da violência policial está relacionado à falta de definição clara de suas atividades. Essa situação possibilita a influência externa e pressões internas na atividade policial. Manning (2005) insere nessa discussão a questão da indefinição do mandato social e estabelece que o direito de exercer uma ocupação inclui a definição de uma conduta apropriada no trabalho, ou seja, o mandato da ocupação. Tal mandato reflete a preocupação da sociedade com o serviço, a sua organização e efetividade.

À polícia tem sido atribuída a tarefa de prevenção e detecção do crime e apreensão dos criminosos. Baseado no seu monopólio do uso da força, os policiais apresentam um mandato que inclui a aplicação da lei de modo eficiente, apolítico e profissional. Na prática, porém, o mandato policial é definido em grande escala por seu público e não em seus próprios termos. O público

tem uma demanda dramatizada do trabalho da polícia e a demanda por prisões acabou por se tornar um indicador do quão bem a polícia cumpre seu mandato. Isso se reflete dentro das organizações, definindo critérios de promoção, sucesso e segurança. As preocupações com prevenção do crime, preservação dos indivíduos e direitos civis são menos valorizadas (MANNING, 2005).

Ericson (2005) aponta que as medidas de produtividade são muito importantes nas organizações policiais e o sistema quantitativo de cotas tem influência no trabalho policial, quando se trata de prisões especialmente. Ao receberem pressão externa e de dentro da organização para a “produção”, os policiais podem optar pela utilização mais extrema de métodos, incluindo o uso excessivo de força física. Assim, é muito importante estudar a organização interna da polícia, porque é nela que o senso de ordem da comunidade e organizações legais é traduzido em ação. Essa influência externa no trabalho policial, que se pela percepção que suas audiências têm deste, possui grande relevância e o policial julga a si mesmo por meio deste imaginário. Essas audiências são múltiplas: a comunidade, as outras instituições do sistema de justiça criminal, os grupos desviantes, etc. Essas percepções ajudam a compor a cultura ocupacional nas instituições policiais que contêm valores típicos, normas e atitudes esperadas, tornando-se a base de estratégias e táticas organizacionais (MANNING, 2005).

Essas fontes de influência internas – através de um ambiente de trabalho específico e demanda por eficiência nas organizações – e externas – por meio das percepções das audiências da polícia – proporcionam uma formação de padrões comportamentais específicos, denominados por Skolnick de *work personality*.

Dessa forma, é possível entender a polícia como um grupo ocupacional dotado de padrões de orientação para a ação social próprios, influenciados tanto pela percepção organizacional interna a respeito do trabalho que seus membros realizam, quanto por uma percepção externa da organização, ou seja, das expectativas da sociedade na qual a organização se localiza (RATTON, 2003, p. 2).

Os elementos de perigo, autoridade e demanda por eficiência nas organizações policiais fazem parte de um processo de institucionalização do comportamento policial violento. Saporì (1999) desenvolve a noção de que a violência policial no Brasil torna-se parte de seu trabalho e possui dois significados: um instrumental e outro moral. A primeira abrangeria a noção da violência como instrumento de trabalho que ajudaria na prevenção de crimes ou na resolução mais rápida de conflitos, enquanto a segunda estaria baseada na ideia de que a polícia é responsável por limpar a sociedade de indivíduos desviantes, sendo moralmente justificável a ação violenta contra criminosos. Esse significado moral da violência policial dialoga com a percepção que a comunidade tem a esse respeito.

É possível então identificar a existência de padrões e comportamentos informais que guiam a ação dos policiais na prática.

A reprodução destes elementos culturais informais se daria na rotina policial em que os neófitos aprendem “praticamente” com os veteranos, configurando uma formação policial informal rival da formação dos cursos oficiais das instituições policiais (RATTON, 2003, p. 5).

Os elementos formais de uma organização e a atividade prática representam uma discrepância presente, especialmente, em organizações policiais, já que situações práticas de abuso da utilização da força pela polícia podem enfraquecer a confiança pública e a credibilidade da organização e chamar atenção da mídia (FOSTER, 2003, p. 198).

Bittner (2005) aponta que a existência da polícia em uma comunidade torna possível uma única e poderosa capacidade de lidar com todo tipo de emergência: única porque a polícia está autorizada e preparada como ninguém para lidar com essas situações e por isso está sempre em alerta; e poderosa porque a polícia pode lidar com elas de maneira quase que totalmente desimpedida. Ao questionar qual a razão de esse poder ser permitido, o autor insere outra esfera problemática do trabalho policial, afirmando que a polícia foi criada para lidar com as classes perigosas e seu trabalho é aprendido na prática sob a ideia de efetividade e perfeição. O argumento baseia-se na percepção de que a violência policial é perpetrada normalmente contra segmentos minoritários da sociedade – pobres, negros, etc. – que seriam considerados o lócus onde a força deve ser usada. A polícia pode também utilizar a força contra outros segmentos, mas estes são mais influentes e têm mais possibilidades de crítica ao seu trabalho.

Essa discussão leva à questão do papel da polícia em contextos em que o índice de criminalidade violenta é alto e o medo torna-se central na vida das pessoas. Esse é um cenário que vem se conformando nas últimas décadas nas grandes cidades, não apenas no Brasil, mas também nos Estados Unidos e até na Inglaterra. Esse quadro combinado a desigualdades sociais, em alguns

países, produz um resultado perigoso, ao identificar parcelas da população como alvo primeiro do controle da polícia. “Assim, no caso brasileiro, o papel político mais significativo atribuído às polícias talvez seja o de socialização política da periferia” (RATTON, 2003, p. 6).

No Brasil, após o processo de redemocratização com o fim da ditadura militar, era de se esperar que a democratização das instituições tivesse como resultado direto a consolidação da cidadania – compreendida de modo amplo, abrangendo as três categorias de direitos: civis, políticos e sociais. Surgem, porém, outros problemas que passam a se configurar como um novo desafio para a cidadania brasileira, como a violência – que tem ameaçado os direitos individuais – ou o desemprego – que ameaça os direitos sociais (CARVALHO, 2002).

Zaluar (1998) aponta que, no Brasil, o crime aumentou significativamente a partir dos anos 1980. A autora reconhece nesse aumento das taxas de criminalidade o impacto do processo de modernização pelo qual o país passou. O papel que a mídia desempenha também tem contribuído para a maior visibilidade dos crimes violentos e a instalação do medo na população das grandes cidades. Esse crescimento está localizado principalmente nas periferias mais pobres e atinge, em sua maioria, homens jovens, contudo o medo tornou-se um fenômeno geral.

David Garland, em *The culture of control* (2002), desenvolve uma análise das mudanças ocorridas a partir dos anos 1970 nos EUA e Reino Unido, estabelecendo que o controle do crime mudou nas últimas décadas por forças não apenas de consideração criminológica, mas por forças também históricas. Estas mudanças ocorreram

principalmente nas duas décadas depois de 1960 e foi nesta mesma época que as taxas de criminalidade cresceram significativamente. Garland evidencia que essa não é apenas uma coincidência, há impactos da modernidade tardia no campo do crime, são eles: aumento nas oportunidades de cometimento de crimes; redução das situações de controle; aumento da população de risco; e redução na eficácia do autocontrole e controle social como consequência de deslocamentos na ecologia social e mudanças nas normas culturais. Isso sugere que o *boom* do consumo colocou em circulação bens de alto valor aumentando as oportunidades para o crime, além de ocorrerem maior mobilidade de pessoas e menor controle, especialmente com relação aos homens jovens. O espaço social tornou-se mais anônimo, menos supervisionado.

Diante desse processo transformativo, Garland afirma que, nessa época, nos EUA e Reino Unido, formou-se uma nova classe de interesses e sensibilidades e essas mudanças transformaram a maneira de pensar e agir em relação ao crime. Dessa forma, os novos arranjos sociais e culturais fizeram a sociedade da modernidade tardia mais propensa ao crime. Além disso, houve uma tendência de menos disponibilidade para o projeto de correção refletido na queda de oportunidades de trabalhos para ex-detentos a partir dos anos 1970. As considerações sociais a respeito dos crimes nesta época perderam o espaço. Crime passou a ser entendido como resultado de indisciplina e falta de autocontrole. Para resolver o problema era necessário mais controle e até mesmo a segregação de certos grupos considerados perigosos. O crime se transforma em uma lente para enxergar o pobre e uma barreira para a emergência de sentimentos como igualdade e compaixão por esse grupo.

Essa percepção é também afirmada por Zaluar (1998) ao descrever a questão do aumento da criminalidade no Brasil. Esse crescimento real, atrelado ao papel da mídia, e a falta de um conhecimento sistemático a respeito do fenômeno causaram percepções apressadas a respeito de grupos desfavorecidos das periferias das cidades, transformando assim a violência e a criminalidade como instrumento para perceber o “outro”, aqueles que não são o “nós” e representam uma ameaça. “Em algumas cidades, o crime e a violência são como um artifício ou um idioma para se pensar sobre o ‘outro’” (ZALUAR, 1998, p. 248).

Garland afirma o surgimento de uma cultura do controle, mas um controle focalizado para certos grupos tidos como ameaças aos cidadãos. Nas polícias dos EUA e Reino Unido e nas polícias privadas, a noção de crimes sem vítima é superada pela ideia de que uma mínima violação do espaço público transforma em vítima toda a sociedade, especialmente se este ato é cometido por pessoas de classes baixas. O medo e a insegurança da comunidade contribuem para esse processo. A razão para esse endurecimento é definida pelo autor:

Perhaps because we have become convinced that certain offenders, once they offended, are no longer ‘members of the public’ and cease to be deserving of the kinds of consideration we typically afford to each other. Perhaps because we already assume a social and cultural divide between ‘us’, the innocent, long-suffering middle-class victims, and ‘them’, the dangerous undeserving poor. By engaging in violence, or drug abuse, or recidivism, they reveal themselves for what they are: ‘the dangerous other’, the underclass. ‘Our’ security depends upon ‘their’ control (GARLAND, 2002, 182).

Essa é uma percepção que nega a um grupo da sociedade o *status* de cidadão, possuidor de direitos. Esse crescimento da separação entre o “nós” e os “outros”, em conjunto com o medo e a insegurança das últimas décadas, tem sido mais favorável à emergência de um Estado mais repressivo.

Crime e justiça criminal passam a ter menos a ver com justiça social e reconstrução da sociedade. O objetivo em relação à criminalidade é muito menos ambicioso: o controle. A prisão torna-se mais importante na modernidade tardia porque satisfaz uma dupla necessidade dessa nova cultura: castigo e controle do risco. Garland alerta que esse novo modelo de controle do crime foi uma reação à modernidade tardia, mas pode continuar a operar mesmo depois do *boom* propagado por ela. Um indicador disso é a manutenção dessa postura mesmo diante de uma queda nas taxas de criminalidade. Uma questão importante é que essa postura muitas vezes proporciona controle, porém não segurança, pois o Estado tem o poder limitado de manter a ordem por meio da polícia, sendo necessário dividir as tarefas de controle com organizações locais e a comunidade (GARLAND, 2002).

O aumento do crime nas últimas décadas, bem como o desenvolvimento de uma cultura de controle do “outro”, apresenta desafios ao trabalho policial. A instituição percebida como responsável por lidar com o sentimento de insegurança e desejo de proteção das classes “de bem” por meio da vigilância, controle e segregação das “classes perigosas” é a polícia. No caso brasileiro, a Polícia Militar, em especial, é alvo mais notável de expectativas, já que é responsável pelo patrulhamento.

Considerações finais

Foram aqui debatidas as múltiplas e delicadas questões que envolvem a atividade policial, desde a definição do seu papel em sociedades democráticas, passando por seu dilema entre a lei e a ordem, a dificuldade de controle da sua atividade, a abertura do mandato e as fontes de influência da comunidade no trabalho policial, até os padrões de comportamentos informais internos devidos à cultura organizacional.

Todos esses elementos podem servir como fonte esclarecedora das razões pelas quais as instituições policiais de maneira geral podem agir de encontro à lei e desrespeitar os direitos individuais. O papel da comunidade e sua percepção a respeito do campo do crime e do controle permeiam todas as facetas até aqui apresentadas. Assim, diante do fenômeno de uma cultura do medo e do controle do “outro”, atrelada a discrepâncias socioeconômicas como encontradas na sociedade brasileira, os desafios da polícia em manter a ordem e respeitar os direitos individuais são ainda mais complexos. Este cenário dialoga com a debilidade da cidadania brasileira, em que os direitos individuais não são devidamente reconhecidos como importantes diante das privações econômicas.

O trabalho da polícia encontra vários desafios para se tornar eficiente e democrático, já que, de acordo com o que foi discutido anteriormente, uma polícia pode ser considerada extremamente eficiente, mas esses critérios para medir eficiência não precisam necessariamente ser democráticos. É possível, igualmente, encontrar situações em que a polícia é considerada democrática, porém pouco eficiente.

Os desafios da polícia se configuram, por um lado, por elementos delicados que compõem a própria natureza do trabalho policial e, por outro, por fatores que emergem dentro da organização. Mas ainda existem os elementos de influência externos que se mostram mais fortes diante do aumento do crime das últimas décadas, o qual se conforma como um desafio não só para o trabalho policial, mas para a própria consolidação da cidadania no Brasil.

A percepção da população a respeito do que é justo ou de como deve ser feito o trabalho da polícia entra em diálogo com a estrutura das instituições policiais. Está em jogo a cultura policial que estabelece a violência como procedimento de trabalho e desenvolve um aspecto moral, identificando-se como defensores daqueles que obedecem às leis e definindo quem tem direito aos direitos.

Para além de um argumento político de que uma sociedade não pode, modernamente, ser considerada democrática quando diferencia os cidadãos, estabelecendo que apenas uma parte deles tenha direito aos direitos, Chevigny (2000) oferece uma explicação mais instrumental para os perigos da legitimação da violência policial por parte da população. A tortura, por exemplo, pode ser utilizada não apenas para obtenção de confissões – prática ilegal, porém muitas vezes tolerada ou mesmo aprovada pela população –, mas também para propósitos corruptos de interesse da polícia. Dessa forma, a polícia resolve menos crimes, como no caso ilustrado pelo autor quando a tortura é utilizada em casos de crime contra a propriedade para obter a mercadoria do crime e devolvê-la ao dono, encerrando o caso sem

mesmo registrar o ocorrido e submeter o infrator às punições legais.

Outro argumento baseia-se na perda de controle sobre a polícia ao legitimar suas ações violentas contra grupos específicos de cidadãos. As violações aos direitos são mascaradas pelos policiais através de afirmação de “tiroteios falsos”, por exemplo, e não se pode garantir que pessoas que pretendam denunciar esses crimes não sejam vítimas dele. Esses crimes são, portanto, “parte de um sistema de impunidade que se estende a todos os crimes da polícia, envolvendo ou não a brutalidade policial” (CHEVIGNY, 2000, p. 78).

Essas situações citadas não são favoráveis aos cidadãos do ponto de vista nem da democracia liberal, pois desrespeita os direitos individuais, nem do Estado de Direito Democrático, por não haver uma universalização dos direitos. Porém, se essas afirmações podem soar vazias para a maioria da população preocupada em manter a ordem diante de altos índices de violência, Chevigny (2000) demonstra que a violência policial não é capaz de estabelecer essa ordem pretendida, mesmo que se desconsidere a necessidade de respeitar os direitos individuais e aplicar a lei igualmente a todos os cidadãos. Esse poder conferido à polícia pela população pode implicar consequências negativas para

ela própria, servindo a interesses corruptos da polícia e colocando em risco inclusive os “cidadãos de bem”.

A aprovação social do enrijecimento das práticas policiais, em diálogo com elementos tensos da própria natureza do trabalho da polícia, e a abertura do seu mandato revelam desafios aos policiais em sociedades democráticas. O investimento em fiscalização e responsabilização do trabalho policial pode ser o início de uma mudança no quadro de violações de direitos por parte da polícia, ainda que isso seja problemático, devido a outros elementos que estão em jogo e foram apresentados ao longo deste trabalho e especialmente aos elementos mais difusos que alimentam a cultura policial. Porém, se valores democráticos e responsabilização passarem a fazer parte das organizações policiais, ainda que de cima para baixo na hierarquia da organização, eles poderiam cumprir um importante papel. E se a esses valores for atrelada a produção de indicadores de eficiência, juntamente com mecanismos de valorização dos bons policiais e responsabilização daqueles que agem de maneira arbitrária, é possível produzir um efeito positivo na formação de uma cultura policial com diretrizes mais democráticas e profissionais e um mandato policial menos permeável a demandas dramatizadas e antidemocráticas em nome da ordem pública.

1. *Na Constituição brasileira consta a dupla função das polícias: “Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares”.*
2. *Janet Foster (2003) aponta que há diferenças entre as subculturas policiais de acordo com o grupo ocupacional – devido às distintas tarefas que desempenham – e as diferentes instituições policiais – em decorrência da sua história, contexto, tradição e interesses de lideranças.*
3. *Esse aspecto é enfatizado por Muniz e Proença Júnior (2007), que discutem a impossibilidade de uma fiscalização plena do trabalho policial, o que resultaria em uma accountability seletiva, sem a perda de uma plena responsabilidade do policial sobre seus atos.*

Referências bibliográficas

- BITTNER, E. Florence nightingale in pursuit of Willie Sutton. In: Newburn, T. **Policing: key readings**. Devon: Willan, 2005.
- CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CHEVIGNY, P. Comentários sobre Rodley. In: MENDEZ, J. E.; O'DONNELL, G.; PINHEIRO, P. S. **Democracia, violência e injustiça: o não Estado de Direito na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- COSTA, A. T. M. **Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- ERICSON, R. V. The police as reproducers of order. In: NEWBURN, T. **Policing: key readings**. Devon: Willan, 2005.
- FOSTER, J. police cultures. In: NEWBURN, T. **Handbook of policing**. Devon: Willan, 2003.
- GARLAND, D. **The culture of control: crime and social order in contemporary society**. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- MANNING P. K. The police: mandate, strategies, and appearances. In: NEWBURN, T. **Policing: key readings**. Devon: Willan, 2005.
- MUNIZ, J.; PROENÇA JUNIOR, D. Da accountability seletiva à plena responsabilidade policial. **Polícia, Estado e Sociedade: saberes e práticas latino-americanos**, v. 1, 1 ed., p. 21-73, 2007.
- RATTON, J. L. Notas introdutórias sobre violência policial no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito de Olinda**, v. 6, p. 31-43, 2003.
- RATTON, J. L.; ALENCAR, E. Extermínio e mercados de proteção privada no nordeste brasileiro: em busca de uma interpretação sociológica. In: MARTINS, M. **América Latina e Brasil em perspectiva**. Recife: Universitária UFPE, 2009.
- RATTON, J. L. Aspectos organizacionais e culturais da violência policial. **Polícia, Democracia e Sociedade**, v. 1, 1 ed., p. 1-35, 2007.
- SAPORI, L. F.; SOUZA, S. B. **Violência policial militar em Belo Horizonte: aspectos teóricos e empíricos**. Caxambu, 1999. Mimeografado.
- SKOLNICK, J. **Justice without trial**. New York: John Wiley and Sons, 1996.
- ZALUAR, A. Pra não dizer que não falei de samba: os enigmas da violência no Brasil. In: SCHWARTZ, L. M. **História da vida privada no Brasil: contrastes da intimidade contemporânea**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

Manutenção da ordem pública e garantia dos direitos individuais: os desafios da polícia em sociedades democráticas

Jacqueline Carvalho da Silva

Resumen

Preservación del orden público y garantía de los derechos individuales: los desafíos de la policía en las sociedades democráticas

En las sociedades democráticas, la policía posee una doble función: la preservación del orden público y la garantía de los derechos individuales. Esta dualidad presenta desafíos diversos, marcadamente porque la policía presenta una especificidad en la ejecución de sus actividades: la posibilidad de utilizar la fuerza, lo que provee a los policías de un poder peculiar y especialmente delicado. Esa autorización para el uso de la fuerza cuando se hace necesaria para la resolución de conflictos debe estar siempre relacionada con la preocupación por la garantía de los derechos individuales, al tratarse de sociedades democráticas. En este texto serán abordadas las diversas variables que interactúan en la composición de los desafíos derivados de dicha tensión, envolviendo elementos internos y externos a las instituciones policiales.

Palabras clave: Policía. Derechos individuales. Orden público. Peligro. Autoridad.

Abstract

Maintaining public order and protecting individual rights: two challenges for the police in democratic societies

In democratic societies, the police have a double role: maintaining public order and protecting individual rights. This double role poses several challenges, especially because of one specific element in police work: the police may use force, which provides police officers with a peculiar and particularly problematic power. In democratic societies, the use of force for conflict resolution purposes, if necessary, must go hand in hand with the protection of individual rights. This paper outlines several variables at play both inside and outside police organizations that influence the challenges arising from this opposition.

Keywords: Police. Individual rights. Public order. Danger. Authority.

Data de recebimento: 09/12/2010

Data de aprovação: 03/01/2011

Considerações sobre criminalidade: marginalização, medo e mitos no Brasil

Geélison Ferreira da Silva

Geélison Ferreira da Silva é sociólogo (Universidade Estadual de Montes Claros - Unimontes), mestrando em sociologia (UFMG), bolsista da Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig) e pesquisador do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (Crisp).

Belo Horizonte – Minas Gerais – Brasil

✉ geelisonfs@yahoo.com.br

Resumo

Este trabalho procura ampliar o debate sobre a criminalidade violenta no Brasil, a partir de uma abordagem sociológica. Discutem-se a definição de crime e violência e alguns aspectos da criminalização e marginalização de grupos sociais ao longo da história brasileira, bem como mitos e teses equivocadas recorrentes ao se tratar desse assunto. É abordada também a questão do medo da violência, que pode trazer consequências negativas para a sociedade em geral, e apresenta-se uma reflexão sobre a diferenciação social e estigmatização inseridas em processos de construção de identidade e dominação social e simbólica.

Palavras-Chave

Crime. Violência. Marginalização. Mitos. Medo.

Este texto aborda o processo de criminalização e marginalização da pobreza ao longo da história brasileira, destacando o papel do positivismo jurídico, bem como mitos e teses equivocadas recorrentes na atualidade, quando se trata do fenômeno da violência. Em um complexo de manifestações sociais ligadas à criminalidade, tem-se o medo da violência como outro fator de segregação social.

A palavra *violência* frequentemente nos remete a crimes como assassinato, estupro, roubo e lesão corporal, guerras, terrorismo, entre outras variedades. Pensamos que violência e crime violento são a mesma coisa e não levamos em conta que nem toda violência é considerada crime.

Durkheim (2002) trata do crime a partir da moral. São os valores coletivos que definem o que é certo ou errado fazer, o que é criminoso e o que é lícito. A sociedade, para reafirmar seus valores e se manter, pune as transgressões. A punição aplicada ao transgressor é útil para que os demais indivíduos não sigam o mau exemplo, tendo em vista as consequências. Dessa forma, o crime se apresenta como útil, pois possui uma função definida quando mostra níveis considerados normais e quando punido. Crime é a transgressão de regras socialmente preestabelecidas, que variam de acordo com a sociedade e o contexto histórico (DURKHEIM, 2002).

O crime varia apenas em suas formas e punições, dependendo dos valores de cada sociedade, de seu grau de tolerância ou aceitação para com determinados atos. Por isso, o crime não deixa de existir, mas somente muda a forma com que se apresenta, e tem menores ocorrências e manifestações diversas de acordo com o grau de coesão social. A transgressão é um fenômeno presente onde há regras e se manifesta em todas as sociedades, independentemente de seu nível de “desenvolvimento”; logo a ocorrência do crime não estaria relacionada às condições econômicas (DURKHEIM, 2002; ZALUAR, 1996).

Violência é um termo amplo e polissêmico. Como crimes violentos, segundo a categorização utilizada pelas polícias, têm-se, geralmente, homicídio, tentativa de homicídio, estupro e roubo. Mas é possível enumerar, além da violência criminal, outros tipos, como a violência simbólica e a institucional.

Pierre Bourdieu (1990) utiliza o conceito de *violência simbólica* como sendo a dominação de uma classe sobre a outra, por meio do que ele chama de poder simbólico. O autor cita o exemplo de um “bairro chique”, com diversas características que expressam simbolicamente o acúmulo de capital social, cultural e financeiro, consagrando seus habitantes por meio da exclusão ativa de pessoas indesejáveis, ao passo que outro bairro, estigmatizado, pro-

voca degradação simbólica de seus moradores, que, não possuindo os privilégios daqueles outros, somente têm em comum entre si o fator excomunhão. Há apropriação de espaços físicos, sociais e simbólicos que se influenciam mutuamente, definindo posições na sociedade, nos lugares, bem como classificações simbólicas existentes (BOURDIEU, 2007).

Já a violência institucional seria aquela cometida pelos órgãos e agentes públicos. Pode ser violência física exercida pelas polícias e exércitos sobre civis, mas também falta de acesso a bens e direitos como saúde e educação, podendo ocorrer sem o uso da coação física (MORGADO, 2001; PENA; GUEDES, 2009; SANTOS; FERRIANI; 2009).

Observa-se que *violência* é um termo polissêmico desde a sua etimologia, o que contribui para a dificuldade de sua definição. Do latim *violentia*, ou *vis*, seria remetida a força, vigor, emprego de força física ou os recursos do corpo em exercer a sua força vital. Tal força tornar-se-ia violência ao ultrapassar determinados limites, adquirindo carga negativa ou maléfica (ZALUAR, 1996).

Apesar da dificuldade de se definir o que é violência, certamente não é algo que se restringe aos limites do crime ou à quebra de regras sociais. Ocorre de forma autônoma em relação à criminalidade e à moral coletiva. O estabelecimento de um comportamento ou ato como crime é uma construção social complexa, que não será aprofundada neste texto, entretanto, serão apresentadas algumas observações sobre criminalização, marginalização e estigmatização social no Brasil.

História de marginalização

A história brasileira traz fortes marcas de marginalização. Têm-se um escravismo que custou cessar e, depois da escravidão, a manutenção dos ex-escravos em situação de desprivilegio. Ideologias que contribuem para manter não brancos em desvantagens sociais colaboraram para tanto. É evidente que, desde o início da colonização do Brasil, há muito o que se falar sobre crime e marginalização, entretanto, para este artigo, considerou-se conveniente se ater a essa parte mais recente da história, a partir dos anos finais do século XIX.

O conceito de *marginalização*, ao longo do texto, é utilizado para designar situações de diferenciação social que conferem privilégio para alguns grupos em detrimento da estigmatização, dominação, criminalização e desprivilegio dos “marginalizados”, tal como empregado por Coelho (1978), Paixão (1990) e Misse (2007), que aplicam o conceito em seus estudos, tomando o termo com sentido de *estigma social*.

O *positivismo*,¹ fundamentado nas ideias de August Comte, com algumas alterações, é introduzido no Brasil por grupos de políticos e intelectuais do século XIX e início do XX. A maioria dos adeptos e difusores da doutrina positivista era de classe média, constituindo uma elite provisória de bacharéis em direito, medicina e engenharia, além de escritores, filósofos e militares (BASTOS NETO, 2006; PAIXÃO, 2000; STANCIK, 2006).

O contexto do afloramento dos ideais positivistas no país se deu no início do processo de

urbanização e industrialização. O crescimento de cidades como São Paulo e Rio de Janeiro ocorreu a partir da queda na produção de algodão e cana-de-açúcar, no Nordeste, e do crescimento da lavoura cafeeira. Ideias voltadas para o novo cenário passaram a circular com a ampliação da classe média, trazida pela urbanização. Os positivistas propunham o ordenamento da sociedade, tomando como base os padrões das ciências físicas e naturais, tendo como meta o progresso a ser alcançado com o auxílio do que chamavam de “física social” (BASTOS NETO, 2006; PAIXÃO, 2000; STANCIK 2006).

De forma geral, eles se opunham à monarquia, entretanto, apresentavam significativas contradições, tal como incoerências entre o discurso político e a conduta da vida profissional e privada dos agentes, que mantinham a escravidão em suas propriedades. Estas incoerências levaram o conjunto institucional denominado Estado a se desenvolver de forma repressora, chegando a ser chamado de “Estado contra o povo”. Destaca-se a união entre os positivistas e os militares, que se tornaram os grupamentos políticos mais importantes quando do surgimento da República. Tal união exerceu forte influência na postura das forças armadas no seu envolvimento com o Estado brasileiro (BASTOS NETO, 2006).

Tinha-se a ideia de positivação das relações sociais por meio de políticas eugênicas e ações que passavam pelo sanitarismo e a higienização dos indesejáveis. Nesse contexto, teorias racistas buscam explicar o atraso da sociedade brasileira. Havia uma tentativa de higienização coletiva e indução à ordem

em meio a uma realidade de pobreza. Houve alinhamento e confusão entre segurança pública e segurança nacional. Para a manutenção da ordem, em situação de eminente desordem, era necessária uma polícia política. Instituiu-se um Estado corporativista, que fortaleceu a dualidade Estado/Povo, o que desencadeou o fortalecimento de instituições repressoras, extrapolando o papel de manutenção da ordem. Além disso, surgiu o problema da contenção da pobreza nos morros e da atuação da polícia exercendo papel político (BASTOS NETO, 2006).

A partir do último quartil do século XIX, a elite constituída pautava-se basicamente em racismo, positivismo e evolucionismo. O eugenismo apareceu com o intuito de assegurar condições de salubridade e sanear a raça. O darwinismo social ganhou espaço, adquirindo importância no cenário intelectual brasileiro em um ambiente cientificista, racista e determinista, cuja inspiração vinha da Europa. Além dos médicos, a missão do engenheiro, e dos positivistas de forma geral, era regenerar o país degenerado pelo cruzamento racial, pois só assim o progresso poderia ocorrer (BASTOS NETO, 2006; STANCIK, 2006).

Com a assinatura da Lei Áurea, em 13 de maio de 1888, os ex-escravos podiam desfrutar da liberdade, não fossem tão precárias as condições de vida quando se tornaram “livres”. A liberdade esperada veio por meio não só de pressões externas, mas também de movimentos de resistência. Apesar da liberdade oficial, muitos ex-escravos preferiram permanecer nas casas de seus senhores a tro-

co de salários baixos. Frequentemente, maus tratos persistiam (ASSIS, 1994).

Em contrapartida, morar com o senhor era útil quando se era encontrado nas ruas pelas autoridades, já que, nesse período, os motivos mais frequentes para as prisões eram vadiagem e embriaguez. Muitos dos ex-escravos que optaram pela liberdade ou foram obrigados a sair da casa do senhor ficaram sem trabalho, o que era considerado crime de vadiagem na época. Além de não possuírem as condições necessárias para uma vida de qualidade, os ex-escravos eram tidos como criminosos. Não ter emprego fixo era considerado crime de vadiagem. Buscava-se transformar o Rio de Janeiro, então capital da nascente República, em cidade modelo para todo o país, uma “*capital limpa*”, “*Cidade Maravilhosa*” (ZALUAR, 1996).

A República brasileira, que foi proclamada em 15 de novembro de 1889, adotou como símbolo a bandeira com as inscrições *ordem e progresso*, o que faz referência ao lema do positivismo: “*O amor por princípio, ordem por base, o progresso por fim*”. Tem-se o início da construção da República fundamentada sobre ideais positivistas que estavam diretamente relacionados ao evolucionismo.

Em 1908, foi criada a *Eugenics Society*. O termo eugenia foi criado por Francis Galton (1822-1911), que o definiu como o estudo dos agentes sob o controle social que podem melhorar ou empobrecer as qualidades raciais das futuras gerações, seja física ou mentalmente. Entre os objetivos da Sociedade de Eugenia no Brasil, tinha-se a extinção das migrações não brancas (GOLDIM, 2009).

Em 1929, um dos temas discutidos foi “o problema eugênico da migração”. O boletim publicado propunha a extinção das migrações não brancas. É evidente a ideologia da superioridade da raça branca/ariana se manifestando na tentativa de embranquecimento.

Correntes científicas e ideologias como o positivismo, higienismo ou sanitarismo social e evolucionismo contribuíram para a manutenção da ordem estabelecida, favorecendo, assim, “os poderosos” em detrimento dos que não possuíam algum tipo de poder, seja econômico, político ou de outra espécie (COELHO, 1978).

Além disso, o sistema judiciário brasileiro herdou dos colonizadores o modelo inquisitório, no qual o que importa é que o réu faça sua confissão; e ainda, durante a inquisição, aqueles que recebiam denúncias de estarem praticando uma religião diferente da imposta eram cruelmente punidos. A punição se dava junto aos que, de alguma forma, contrariavam a ordem vigente. Este modelo, apesar de não ser mais praticado oficialmente no país, deixou resquícios que ainda afetam direitos dos cidadãos (ZALUAR, 1996).

Marginalização atual: mitos da criminalidade e teses equivocadas

Em “*Os estabelecidos e os outsiders*”, conclui-se que, por meio da construção da identidade de superioridade de um grupo, em contraposição à identidade de inferioridade de outro, pode-se corroborar para a manutenção de privilégios para aquele tido como superior. Tais privilégios podem ser materiais/econômicos,

bem como de *status*/simbólicos. *Estabelecidos* ou *establishment* é conceito utilizado para designar grupos e indivíduos que ocupam posições de prestígio e poder, tidos como de “boa sociedade”, a partir de uma identidade social construída pela combinação de tradição, autoridade e influência. Já os *outsiders* são justamente o oposto: não membros da “boa sociedade” (ELIAS; SCOTSON, 2000).

Questionam-se os motivos de, apesar de os habitantes da parte mais antiga da vila com pseudônimo de “Winston Parva” apresentarem poucas diferenças de renda, educação ou tipo de ocupação e, algumas vezes, mesmo no que diz respeito à delinquência em relação à parte mais recentemente ocupada, tanto os mais antigos, denominados *velhos*, quanto os mais recentes, chamados de *novos*, classificam os velhos como *establishment* e os novos como *outsiders*, inferindo ao primeiro grupo superioridade em contraposição ao segundo. A estigmatização por meio do rótulo exerce poder paralisante nos que pertencem aos grupos de menor poder, entravando sua capacidade de retaliação ou mesmo de mobilização das fontes de poder ao seu alcance (ELIAS; SCOTSON, 2000).

No caso, moradores das partes mais antigas da vila concordavam que as pessoas da parte mais nova pertenciam a uma espécie inferior. Esse processo é denominado *sociodinâmica da estigmatização*. Tem-se uma “*hierarquia classificatória*” seguindo uma “*ordem de status*”. Os *estabelecidos* são bem dotados de “boas maneiras”, ao passo que os *outsiders*, além de serem tidos como desordeiros e desrespeitadores de leis e normas, são avaliados

como imundos, não limpos. Para se evitar contaminação pela imundície, social e física, os estabelecidos evitam contato intergrupos (ELIAS; SCOTSON, 2000).

Em casos que existem características hereditárias diversas entre os grupos estigmatizados e os estabelecidos, como a cor da pele, essa relação de dominação é analisada frequentemente sob o rótulo de “problemas raciais”. Quando os envolvidos não pertencem à mesma nacionalidade ou língua, o problema é considerado de “minorias étnicas”. Quando ocorre desigualdade social, diz-se ser questão de classe. Seja qual for a diferença estabelecida, ela exerce papel central para a afirmação da identidade enquanto superior em detrimento da estigmatização de outro grupo a partir da construção de rótulos (ELIAS; SCOTSON, 2000). Existem estereótipos constituídos no Brasil, capazes de marginalizar e estigmatizar, haja vista as diversidades étnicas, culturais, físicas, além da gama de desigualdades sociais. Ideologias que associam a criminalidade à pobreza atribuem o problema da violência às classes menos favorecidas.

Hipóteses clássicas na sociologia do crime, assim denominadas por Beato (1998, p. 3), referindo-se à tentativa de encontrar respostas para as possíveis causas da violência, acabaram por defender a tese de associação entre o aumento nos índices de criminalidade e pobreza.

Uma delas nos diz que criminalidade e violência são fenômenos cuja origem se deve essencialmente a fatores de natureza econômica; privação de oportunidades, desigualdade social e

marginalização seriam estímulos decisivos para o comportamento criminoso (Parker e Smith, 1979; Taylor et al., 1980).[...] Na realidade, estas abordagens possuem uma série de elementos de continuidade, na medida em que a realidade estrutural da pobreza, relativa ou absoluta, é que possibilita o florescimento de uma subcultura da violência (WOLFANG; FERRACUTI, 1967).

Diversos pesquisadores, como Beato (1998), Zaluar (1996), Campos (1980), Paixão (1995), Machado da Silva (1999), Misse (2007), Adorno (1996), Wacquant (1999), entre outros, contrapõem-se à associação direta entre crime e pobreza, mas esta relação ainda se encontra viva em diversos setores da sociedade, bem como no pensamento de vários agentes.

Esta associação faz com que o crime seja combatido e punido com maior rigor e frequência nas classes mais economicamente desfavorecidas, em detrimento do favorecimento, da tolerância e da impunidade de crimes cometidos tipicamente e/ou ocasionalmente por indivíduos detentores de poder (CAMPOS, 1980).

Estes comportamentos estão conectados às representações sociais, seguindo padrões e roteiros que se assemelham e se interligam à estrutura social. O que ocorre em relação à possibilidade de a pobreza ser um determinante da criminalidade é o fato de que as contravenções típicas dos que são tidos como pobres recebem maior repugnância por parte dos grupos dominantes e reproduzem a aver-são às intuições de controle (MISSE, 2007).

Supõe-se que o processo pelo qual uma ação chega a ser considerada “crime” começa ao ní-

vel de disputas intersubjetivas pela imposição de significados morais às ações, portanto no plano de uma reação moral bem sucedida por parte de indivíduos e grupos contra comportamentos de outros (MISSE, 2007, p. 58).

Assim, a imprensa e a polícia e outras fontes de informações acerca da criminalidade apresentam um caráter espúrio por serem socialmente contaminadas. Além de essas fontes estarem completamente contaminadas pelo próprio objeto, elas também representam contextos sociais transcendentais. Nos Estados Unidos, o racismo era mais explícito do que a pobreza, que também era menor do que no Brasil. Uma possibilidade para o elevado número de negros presentes nas estatísticas policiais norte-americanas talvez possa ser explicado pelo racismo lá presente. No Brasil, a contaminação se dá pelos nossos déficits culturais e estruturais (MISSE, 2007).

Misse (2007) expõe *cinco teses equivocadas sobre violência e criminalidade* e Paixão (1990) apresenta *três mitos da sociologia da violência e da criminalidade*. O primeiro mito consiste em considerar as classes mais desfavorecidas como as mais propensas a serem praticantes de crimes (PAIXÃO, 1990). Ao tratar da tese que correlaciona *pobreza e criminalidade*, Misse (2007) diz que também poderia ser chamada de *teoria das classes perigosas, teoria da marginalidade ou estratégias de sobrevivência*.

Para estes autores, tal perspectiva parece não levar em conta que o crime ocorre em todos os extratos sociais. Não considera o fato de a maioria da população, apesar de participar dos “extratos inferiores”, optar por

receber baixos salários não buscando maiores lucros com práticas ilícitas. Não leva em conta que a maioria dos crimes é cometida por jovens do sexo masculino em todos os estratos sociais. Além disso, estudos mostram a redução dos índices de criminalidade ao mesmo tempo em que aumentam os níveis de desemprego, o que também pode ser utilizado como argumento contra a associação direta entre crime e pobreza (BEATO, 1998; CAMPOS, 1980; GLASSNER, 2003).

O *mito* ou *tese equivocada* do crime associado à pobreza cria estereótipos, marginaliza e criminaliza a pobreza, em vez de se focalizar na violência que é a pobreza. Rotula os que são tidos como pobres, fazendo com que uma proporção extremamente grande da população seja culpada por algo que é praticado por minoria.

O segundo *mito* que Paixão (1990) se contrapõe engloba as classes perigosas, vagabundos, criminosos, prostitutas, desempregados e subempregados e apresenta tais grupos como emergência à ordem social. Assemelha-se às terceira e quinta teses contestadas por Misse (2006). A terceira agrupa capoeiras, negros e mulatos das favelas, mas diz que utilizava de estratégias como a ética da malandragem como técnica de sobrevivência. Já a quinta relaciona a violência à luta de classe. Uma das críticas realizadas é a de que a maioria dos crimes não é praticada em benefício de uma “classe” específica, como se o bandido fosse um “Hobin Hood” que rouba dos ricos e doa aos pobres, mas, ao contrário, o crime se dá em favor de interesses individuais e restritos (MISSE, 2007; ZALUAR, 1996).

Não é feita diferenciação entre a criminalidade difusa das ruas e a criminalidade violenta das rebeliões e motins. Esses grupos eram interpretados como ameaça à segurança das elites e à autoridade política. A aliança entre a marginalidade e o narcotráfico traz de volta a “*metáfora das classes perigosas*”. Essas teses ou mitos não se sustentam principalmente após a organização do crime que ora se apresenta muito mais como empresas que, dentro do sistema capitalista, buscam mais meios de lucratividade do que algum benefício coletivo (MISSE, 2006; PAIXÃO, 1990; ZALUAR, 1996). “Ao argumentar a tese da associação positiva entre pobreza e criminalidade concede-se o aval não apenas a distorções dos dados oficiais. Mas também – e muito mais grave – as perversões das práticas policiais que os produzem” (CAMPOS, 1980 p. 378).

O terceiro mito do qual Paixão (1990) se opõe refere-se à *ordem e à desordem*. Para o autor, as categorias podem se confundir no conluio das autoridades públicas e dos focos de desordem, ou seja, entre lei e transgressão, para não dizer entre os que defendem a ordem legal e os que a transgride. Afinal, não há como garantir que aqueles denominados defensores da lei e da ordem em certos momentos também não ajam como transgressores.

A segunda tese equivocada apresentada por Misse (2007) é a de que o “bandido” se encontra nas áreas mais pobres da cidade, o que não procede, já que os mais altos índices de criminalidade, aos menos os crimes contra a propriedade, se dão em regiões mais ricas (BEATO, 1998; MISSE, 2007); a quarta tese corresponde à atribuição do aumento da

criminalidade aos migrantes da zona rural, principalmente nordestinos e nortistas. Entretanto, verifica-se que o crime é praticado nas mesmas proporções, independentemente da origem (MISSE, 2007).

No período 1938-1945, foi instituído o Código Penal brasileiro, que ainda vigora. A proposta era “modernizar” o Sistema Judiciário de acordo com as tendências tidas como mais modernas, logo, as escolas Positiva e a Clássica. Na ocasião, a ditadura varguista vigente buscava apaziguamento e subordinação do trabalhador. Os principais contraventores eram de bairros típicos de operários e as análises de processos na época levaram à identificação da valorização do trabalho. Nos processos, foram inseridos documentos e informações pessoais a respeito da vida cotidiana do réu. A maioria não possuía recursos para contratação de advogados e recebia atendimento gratuito se comprovasse ser trabalhador, o que também era utilizado como defesa. Entretanto, se a função desempenhada não fosse considerada “de bem”, o advogado perdia matéria de defesa. Isso explica as diferentes condenações para o mesmo tipo de crime. O ato criminoso em si não implicava condenação, sendo relevante a condição social do contraventor. O trabalho era o atestado de boa índole e honestidade, especialmente se tal trabalho estivesse ligado a órgãos policiais. Em casos de crimes passionais contra a mulher, a redução de pena e absolvição eram frequentes, especialmente quando se envolviam amantes ou prostitutas (PETRINIA, 2006).

Ao analisar o crescimento exponencial do número de detentos nos Estados Unidos a partir de meados da década de 1970, percebe-

se que tal crescimento não é correspondente ao aumento da criminalidade, mas sim à conjugação de três causas: o declínio do ideal de reabilitação; a utilização do medo pelos políticos e mídia; e a função de mecanismo de controle racial assumido pelo sistema penal no país. Revela-se, com isso, o enfraquecimento do Estado de Bem-Estar Social, substituído por um Estado Penal. Em contraste com a redução do número de funcionários em serviços sociais e educação, dobram os funcionários em prisões (WACQUANT, 1999).

Nesse contexto, há duas tendências importantes: primeiro, a proporção de presos por infringir a legislação de entorpecentes aumentou de 5%, em 1960, para um terço dos presos, em 1995; segundo, ocorre maior punição para os negros. Enquanto a população americana possui 7% de negros, a proporção de negros na prisão chega a 55%. Em um período de 20 anos, a população encarcerada nos Estados Unidos quadruplicou. Considera-se que o fenômeno também tem relação com processos de criminalização de segregação históricos. Pode-se dizer que os negros cometem mais crimes por serem mais pobres, entretanto, por crimes da mesma natureza, eles são mais detidos, denunciados e rigorosamente condenados (WACQUANT, 1999).

No Brasil, também há uma “preferência” dos meios de repressão pelos mais pobres, bem como uma sub-representação dos mesmos como funcionários do sistema de justiça. Em 2000, entre os juízes e desembargadores federais, aproximadamente 7% se declararam pretos ou pardos; dos bacharelados, 14% eram negros. Entre promotores, defensores públicos

e similares do Ministério Público e Defensoria, 12% eram negros. Tais proporções são consideradas baixas, ao se comparar com o perfil populacional brasileiro (PNUD, 2010).

Os negros são os mais vitimados por criminosos, bem como as principais vítimas da polícia. Em pesquisas de opinião realizadas entre 1995 e 1997, o único grupo social que tinha mais medo de policiais do que dos bandidos era o de negros. Nas abordagens de rua, há maior manifestação de preconceito em razão do menor controle institucional. Existe maior proporção de revista, prisão e morte de pretos pela polícia, comparando-se com brancos em termos absolutos e proporcionais. No Estado do Rio de Janeiro, a proporção de negros mortos pela polícia é três vezes maior do que a proporção de negros na população total, enquanto a de branco é menos da metade. Estes indícios sugerem viés racista nas forças de repressão. Considera-se que os negros, além de receberem maior repressão policial, também possuem mais dificuldade de acesso à justiça criminal e ao direito de defesa. Ao ser comparado com o branco, a probabilidade de ser condenado é aproximadamente 9% maior para pardo e preto (PNUD, 2010).

Uma teoria que trata da desigualdade na repressão criminal é a da *associação diferencial*. Ao serem observadas 70 empresas que receberam algum tipo de condenação por atividades chamadas de crime de colarinho branco, verifica-se que, apesar da condenação, tais empresas não entraram nas estatísticas de crime. Edwin Sutherland, um importante teórico desta perspectiva, indica que, embora não haja maior predisposição para o

crime, são registrados mais frequentemente os praticados por pobres (NEVES, 2010).

Analisando sentenças condenatórias, foram encontradas características que favorecem uma condenação mais severa, tais como ocupação e profissionalização, escolaridade, gênero, origem regional, idade e, de maneira mais intensa, a cor. Como nos Estados Unidos, são os mais pobres, mais jovens e negros que recebem maior punição no Brasil. Enquanto 27% dos brancos respondem processo em liberdade, o mesmo só ocorre com 5% dos negros, de acordo com pesquisa. Mais dependentes da defesa oferecida pelo Estado, os negros, por serem mais pobres, são desfavorecidos em seus julgamentos. Esta discriminação ocorreria por serem pobres e não por serem negros, enquanto os brancos possuem maior contato com advogados particulares por serem mais abastados (ADORNO, 1996).

Medo da violência

Diversos estudos têm tratado do medo da violência e seus efeitos no comportamento social, alterando inclusive a arquitetura das cidades, fazendo emergir muros e cercas elétricas, entre outros dispositivos de segurança que trazem como consequência a segregação (CAMINHAS & BRAGA, 2006; CALDEIRA, 1997).

Além disso, “o medo do diferente, daquele que não se encaixa nos padrões da normalidade econômica e cultural, tem como consequência principal o aumento da própria violência contra estas pessoas” (BAIREL; ALMENDRA, 2007, p. 272). Dessa forma,

tem-se um medo que não auxilia na solução do problema da violência, mas sim contribui para a gravidade do mesmo.

O medo em si é uma condição natural do ser humano. É natural inclusive para os animais irracionais, que muitas vezes garantem sua sobrevivência se protegendo dos perigos. Entretanto, no caso do ser humano, o medo se apresenta de formas diversas, em diferentes lugares e épocas. Existem diferenças em relação ao medo dos outros animais, visto que a humanidade possui elementos culturais próprios, que muitas vezes determinam medos particulares, não sentidos por todas as sociedades, tal como ocorre com categorias morais, como a própria distinção entre o que é ou não crime (BAIREL, 2004; CAMINHAS, 2006; MELO, 2008).

Assim, o medo se faz presente em todos os indivíduos e, além de ser natural, exerce uma função relevante e evidentemente saudável. O problema está no medo excessivo, provocando desconfiança, criminalização e até mesmo violência. Ademais, se tem a privatização da segurança e sua transformação em produto a ser consumido e pago, sendo, por esse motivo, restrito a quem possui meios para adquiri-la no mercado.

Cabe ao Estado o monopólio do uso legítimo da força e, assim, garantir a segurança de cidadãos e propriedades. Entretanto, como demonstram os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), cresce o setor de segurança privada, pela transformação da segurança em mercadoria e a transferência do “uso legítimo da força” do

Estado para o poder privado. É um fato que, segundo Musumeci (1998), pode trazer sérias consequências, como ameaças à manutenção dos direitos humanos. Ainda existem aqueles que defendem a transferência das funções de segurança para a iniciativa privada, embasando-se nos argumentos:

a) comprovada incapacidade de o Estado deter o avanço da criminalidade nos grandes centros urbanos; b) a ineficiência da segurança pública (e dos serviços estatais de um modo geral), em termos de relação custo-benefício; c) a inoperância concreta dos mecanismos protetores de que o indivíduo dispõe contra os abusos do Estado, mesmo em países democráticos [...] d) a “disciplina” rigorosa que o mercado impõe sobre as empresas privadas de segurança e estas sobre o comportamento de seus agentes: omissão e abusos implicam perda de mercado, logo perda de lucros; serão, portanto, mais eficazmente coibidos; e e) a possibilidade de aliviar o Estado e os contribuintes da pesada carga que representa a manutenção do sistema carcerário, transformando-o em empreendimento produtivo e lucrativo, capaz de operar a custos mais baixos e garantir uma gestão mais racional e segura desses espaços (MUSUMECI, 1998, p. 1).

Percebe-se, em meio à complexidade do tema da segurança no Brasil, que segurança privada tem ganhado espaço diante do medo e do descrédito estatal. Em um período de dez anos, o número de pessoas ocupadas na atividade de vigia e guarda no Brasil aumentou 111,9% (MUSUMECI, 1998).

Questionamos acerca daqueles que não têm condições de adquirirem bens de segurança privada. Tem-se um processo que exclui

duplamente os menos abastados de poder econômico. Primeiro, porque geralmente não têm acesso a esses bens da chamada *Indústria do Medo*. Calcula-se que apenas “[...] indústrias, comércio e condomínios fechados mantêm, hoje, aproximadamente um milhão e trezentos mil trabalhadores na segurança privada, que vem tendo um incremento de 30% ao ano.” (MELO, 2008, p. 1). Segundo, por serem esses menos abastados, normalmente, os que recebem o rótulo de criminosos e marginais, como apresentado anteriormente. Essas duas consequências marginalizadoras fazem com que esses grupos, além de não poderem se proteger da violência pela iniciativa privada, sejam culpados pelos grupos dominantes, bem como pelo Estado por meio dos sistemas de justiça, controle e repressão pela violência existente.

Políticos aproveitam-se da sensação de insegurança instalada para produzirem discursos a respeito de uma política de segurança pública repressiva, geralmente atingindo as camadas menos privilegiadas. Passa a fazer parte das estratégias eleitorais a construção simbólica de um cenário de violência contrastada a propostas repressivas como solução à violência construída. É mais simples inserir policiamento ostensivo nas chamadas “*áreas de risco*” do que implantar políticas que permitam acesso a bens como saúde, educação, trabalho e lazer em áreas pobres (CAMINHAS, 2006; GLASSNER, 2003; STEVANIM, 2006).

A exacerbação do sentimento de medo e a criminalização se conectam no espaço urbano, tornando adolescentes pobres os principais alvos da repressão e punição, o que é expresso em resultados de pesquisa, mostrando

que 87% de 1.068 entrevistados no país são a favor da redução da maioria penal. O medo acaba por corroborar a legitimação de políticas repressivas (ALMEIDA, 2008).

A alta exposição dos crimes violentos na mídia contribui para que a população tenha uma percepção da violência maior do que ela seja de fato. Esta exposição, ao contrário da nossa primeira impressão, não colabora para a amenização do problema, mas, ao contrário, agrava-o. A mídia, ao fazer esta exploração dos crimes violentos, contribui para que a sociedade tenha receio em relação aos desconhecidos, em especial pobres e estereotipados (CAMINHAS, 2006; GLASSNER, 2003). A separação entre ricos e pobres, no Brasil, se apresenta por meio de obstáculos físicos como cercas elétricas, circuitos de segurança e muros, que formam barreiras para a cidadania (CAMINHAS, 2006; CALDEIRA, 1997).

O histórico de desigualdades do Brasil se reproduz no sistema de punição e justiça criminal. O positivismo jurídico, por meio de uma ideologia higienista, evolucionista e racista, contribuiu para um tratamento desigual para o crime nos diferentes grupos sociais, especialmente os negros e pobres. Os ideais positivistas corroboraram para a consolidação de um sistema viciado em reprimir, para tentar controlar massas empobrecidas, carentes de trabalho e qualidade de vida.

Processos de estigmatização, marginalização e criminalização criam estereótipos de criminosos, cujo perfil geralmente envolve ser pobre e negro. Como resultado, tem-se a promoção de dois tipos de violência sobre os

que se enquadram no estereótipo de criminoso a partir da correlação entre pobreza e criminalidade, ao passo que o perfil de marginal indica que os não pobres são também os não criminosos. Esta marginalização da pobreza é uma violência simbólica que coloca os desfavorecidos economicamente em situação de *outsiders* ante os abastados, que são considerados *estabelecidos*.

Negros, pobres e jovens sofrem de violência institucional, por não acessarem plenamente os serviços de educação, saúde, entre outros direitos para uma boa qualidade de vida, e ainda sofrem repressão policial intensa e têm seu direito de defesa comprometido no sistema de justiça criminal, além da violência simbólica sofrida, ao serem responsabilizados pela violência. *Mitos da violência e teses equivocadas* são utilizados para conferir legitimidade à inclinação do sistema a uma maior abordagem e punição sobre os marginalizados.

Também atua de forma perversa sobre esses grupos o medo da violência, promovendo a segregação social por meio da insegurança em relação a desconhecidos, especialmente os estereotipados, e criando barreiras físicas que expressam o distanciamento social e transferem a responsabilidade do Estado sobre a segurança da população para o setor privado, que se encontra como um nicho do mercado em ascensão. Logo, quem tem baixo poder de

consumo não pode acessar os bens materiais da segurança privada para se proteger. Além disso, o medo é manipulado com o intuito de garantir votos pelo recrutamento de adeptos a uma cruzada contra a violência.

A violência nas cidades deve ser vista sob duas vias. Um tipo de violência é a dos crimes praticados nas ruas (principalmente) das grandes cidades e que pode atingir a todos. O segundo tipo é a violência praticada pela própria cidade, que massacra os pobres, marginalizando e criminalizando esses cidadãos. Enquanto se diz que os pobres da cidade são violentos, a atenção da violência que eles sofrem é invertida. A violência de se morar próximo de condomínios de luxo e mansões fortificadas, muitas vezes, sem ter acesso a bens básicos para garantir razoáveis condições de vida é esquecida (PEDRAZZINI, 2006).

Assim, o fenômeno da violência possui alta complexidade, em que imputações de causas isoladas como a pobreza podem trazer graves consequências sociais. No caso brasileiro, em que os estudos de crime ainda começam a ganhar corpo, é importante ter cautela, bem como estar consciente dos processos históricos e dos vícios existentes no sistema ao se abordar o assunto. Isto para que, na tentativa de se combater a violência criminal, não sejam praticados outros tipos de violência, tais como a simbólica e a institucional.

¹ O positivismo jurídico é uma doutrina que atribui validade exclusiva e absoluta ao direito positivo. Para o positivismo, o direito emana da vontade e a ela se impõe, podendo ser uma força socialmente dominante (SOUZA et. al., 1998).

Referências bibliográficas

- ADORNO, S. Racismo, criminalidade violenta e justiça penal: réus brancos e negros em perspectiva comparativa. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 18, p. 283-300, 1996.
- ALMEIDA, B. G. M. de. Medo do crime e criminalização da juventude. In: III CONGRESSO IBERO-AMERICANO SOBRE VIOLÊNCIAS NAS ESCOLAS – CIAVE. **Anais...** Curitiba : Champagnat, 2008, p. 11.582-11.594.
- ALMENDRA, C. A.; BAIERL, L. F. A violência: realidade cotidiana. **Sociedade e Cultura**, v. 10, n. 2, p.267-279, 2007.
- ASSIS, M. de. Bons dias. **Obra Completa**. Rio de Janeiro: Editora Nova Aguilar, v. III, 1994.
- BAIERL, L. F. **Medo social**: da violência visível ao invisível da violência. São Paulo: Cortez, 2004.
- BASTOS NETO, O. Sociologia política: razões de Estado versus razões de classe: origens republicanas das ideologias de controle e repressão no Brasil. **Maiêut. dig. R. Fil. Ci. afins**, Salvador, v. 1, n. 1, p. 112-135, maio/ago. 2006.
- BEATO F., C. Determinantes da criminalidade em Minas Gerais. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 13, n. 37, jun. 1998.
- BOURDIEU, P. et. al. **A miséria do mundo**. Petrópolis: Vozes, 2007.
- BOURDIEU, P. **Coisas ditas**. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- CAMINHAS, D. A.; BRAGA, M. Â. F. O medo da violência e a segurança privada: reflexões sobre acidade de Montes Claros. **Revista Economia: terceira margem**, Montes Claros, v. 1, p. 5-59, 2006.
- CALDEIRA, T. P. R. Enclaves fortificados: a nova segregação urbana. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 47, p. 155-176, 1997.
- COELHO, E. C. Criminalização da marginalidade e a marginalização da criminalidade. **Revista de Administração Pública**, v. 12, n. 2, p. 139-161, abril-junho 1978.
- _____. Sobre sociólogos, pobreza e crime. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, 1980.
- DURKHEIM, E. **As regras do método sociológico**. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- ELIAS, N.; SCOTSON, J. L. **Os estabelecidos e os outsiders**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.
- GLASSNER, B. **Cultura do medo**. São Paulo: Editora Francis, 2003.
- MACHADO DA SILVA, L. A. Criminalidade violenta e uma nova perspectiva de análise. **Revista de Sociologia e Política**, n.13, p. 115-124, 1999.
- GOLDIM, J. R. Eugenia. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/bioetica/eugenia.htm>>. Acesso em: 01 mar. 2009.
- MELO, E. M. das D. V. de. Cultura do medo: reflexões sobre os determinantes da criminalidade e seus efeitos para a cidadania e o controle social na contemporaneidade. **Parlatorium** – Revista eletrônica da Faminas-BH, v. 1, p. 1-14, 2008.
- MISSE, M. **Crime e violência no Brasil contemporâneo**: estudos de sociologia do crime e da violência urbana. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.
- MORGADO, M. A. Violência institucional, identificação e direitos humanos. **Revista Psicologia Política**, v. 1, n. 1, jan./jun. 2001.
- MUSUMECI, L. **Serviços privados de vigilância e guarda no Brasil**: um estudo a partir de informações da PNAD — 1985/95. Rio de Janeiro, 1998. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 15 abr. 2009.
- NEVES, E. V. P. **Crime de colarinho branco**: um enfoque criminológico. Disponível em: < <http://www.anpr.org.br>>. Acesso em: 07 set. 2010.

PAIXÃO, A. L. A violência urbana e sociologia: sobre crenças e fatos e mitos e teorias e políticas e linguagens e.... **Religião e Sociedade**, v.15, n. 1, Iser/CER, 1990.

PAIXÃO, C. J. O positivismo ilustrado no Brasil. **Trilhas**, Belém, v.1, n.2, p. 56-65, Nov. 2000.

PENNA, L. H. G.; GUEDES, C. R. Violência institucional no atendimento pré-natal: percepção de gestantes negras. In: II Seminário Nacional de Diretrizes para Atenção Básica em Saúde. Recife, 2009.

PEDRAZZINI, Y. **A violência das cidades**. Petrópolis: Vozes, 2006.

PETRINIA, L. A. Contraventores pobres e Estado: crimes e julgamentos no período do Estado Novo (1938-45). **Projeto História**, São Paulo, n.33, p. 343-349, dez. 2006.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório de desenvolvimento humano**: racismo, pobreza e violência, Brasil 2006. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br>>. Acesso em: 10 set, 2010.

SANTOS, L. E. da S. dos; FERRIANI, M. das G. A violência institucional em creches e pré-escolas sob a ótica das mães. **Revista Brasileira de Enfermagem**, Brasília, v. 62, n. 1, p. 45-50, jan.-fev. 2009.

SOUSA, J. P. de G. et. al. **Dicionário de política**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1998.

STANCIK, M. A. **De médico a homem de ciência**: a eugenia na trajetória de Aleixo de Vasconcellos no início do século XX. Tese (Doutorado). Paraná: Universidade Federal do Paraná, 2006.

STEVANIM, L. F. F. **A sociedade amedrontada**: estratégias eleitorais em torno da violência **Lumina**, Juiz de Fora, v. 9, p. 63-75, 2006.

WACQUANT, L. Crime e castigo nos Estados Unidos: de Nixon a Clinton – dossiê cidadania e violência. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 13, p. 39-50 nov. 1999.

ZALUAR, A. **Da revolta ao crime S/A**. São Paulo: Moderna, 1996.

Considerações sobre criminalidade: marginalização, medo e mitos no Brasil

Geélison Ferreira da Silva

Resumen

Consideraciones sobre criminalidad: marginalización, miedo y mitos en Brasil

Este trabajo procura ampliar el debate sobre la criminalidad violenta en Brasil, a partir de un abordaje sociológico. Se discuten la definición de crimen y delincuencia y algunos aspectos de la criminalización y marginalización de grupos sociales a lo largo de la historia brasileña, así como mitos y tesis equivocadas recurrentes al tratar de este asunto. Se aborda también la cuestión del miedo a la delincuencia, que puede provocar consecuencias negativas en la sociedad en general, y se presenta una reflexión sobre la diferenciación social y estigmatización inseridas en procesos de construcción de identidad y dominación social y simbólica.

Palabras clave: Crimen. Delincuencia. Marginalización. Mitos. Miedo.

Abstract

Considerations on criminality: marginalization, fear and myths in Brazil

This paper seeks to broaden the debate on violent crimes in Brazil from a sociological standpoint. The definitions of crime and violence, aspects of the criminalization and marginalization of some social groups throughout Brazilian history, and some recurrent myths and mistaken theses addressing these issues are discussed. The fear of violence, which may bring negative consequences to society at large, is also discussed. Finally, a reflection on the roles of social differentiation and stigmatization in the construction of personal identity and in social and symbolic domination is presented.

Keywords: Crime. Violence. Marginalization. Myths. Fear.

Data de recebimento: 07/05/2010

Data de aprovação: 30/08/2010

A polícia prende, mas a Justiça solta

Herbert Toledo Martins

Herbert Toledo Martins é doutor em Sociologia pelo IFCS/UFRJ, professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFRB e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social da Unimontes e pesquisador do INCT-InEAC – Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos.

Faria Lima – Minas Gerais – Brasil

 herbertoledo@yahoo.com.br

Dayane Aparecida Versiani

Dayane Aparecida Versiani é mestranda em Desenvolvimento Social pelo PPGDS/Unimontes.

Montes Claros – Minas Gerais – Brasil

 lindayaneversiani@yahoo.com.br

Eduardo Cerqueira Batitucci

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

Belo Horizonte – Minas Gerais - Brasil

 eduardo.batitucci@fjp.mg.gov.br

Resumo

Diante do aumento das taxas de criminalidade, a sociedade brasileira apela para o poder repressivo do Estado e para a prisão como solução dos males causados pela escalada do crime e da violência. A sociedade quer paz e, ingenuamente, acredita que a polícia é a única instituição responsável por ela. Por sua vez, policiais se defendem alegando que fazem o trabalho que lhes é prescrito prendendo os criminosos, mas que, lamentavelmente, “a polícia prende, mas a justiça solta”. Promotores e juízes das varas criminais reclamam da saturação do sistema carcerário, da legislação e do trabalho da polícia. Assim, o jargão em tela sugere vários questionamentos. Trata-se de uma realidade ou de um mito para eximir o trabalho da polícia e colocar a “culpa” no sistema judiciário? Qual é o papel das Polícias Civil e Militar nesse contexto? Qual é a participação dos promotores e juízes? Como e por que tantos presos são postos em liberdade? Quem são esses presos? Como é possível combater a impunidade? O presente artigo pretende refletir sobre essas perguntas.

Palavras-Chave

Violência. Criminalidade. Sistema judicial. Reincidência. Impunidade.

Este artigo analisa o bordão do senso comum que afirma que a “polícia prende, mas a justiça solta”. A quem interessa essa ideologia? Certamente que ela justifica o trabalho da polícia ao mesmo tempo em que coloca o sistema judiciário em situação delicada, liberando os criminosos presos pela polícia. Aos policiais interessa que a sociedade reconheça o trabalho da polícia; a culpa então dos índices alarmantes de criminalidade recairia sobre os tribunais, que relaxam as prisões efetuadas pelos policiais. Mas será que tudo é tão simples assim? Com certeza não, a começar pelas tensões existentes entre as Polícias Civil e Militar e dessas com o Ministério Público e a Magistratura. O bordão permite aos policiais civis eximirem-se de qualquer responsabilidade quanto ao relaxamento de prisões, colocando a culpa nos policiais militares, que “fazem o boletim de ocorrência com dados insuficientes”. Por sua vez, policiais militares argumentam que fazem o “trabalho duro” e “os delegados e os juízes soltam os criminosos”. Na outra ponta, promotores não oferecem denúncia, alegando que os inquéritos são malfeitos ou que a legislação brasileira permite o relaxamento das prisões.

O marco teórico que informa o presente artigo reside no processo de *reforma institucional* ou de *modernização* a que estão sendo submetidas as organizações policiais brasileiras com o retorno da democracia (SOARES, 2007; BARRETO JÚNIOR, 2007; ARANTES;

CUNHA, 2003). Sob o regime democrático, os órgãos repressores do Estado, enquanto instituições fortalecedoras e garantidoras de direitos, são alvos importantes de políticas que avançam no sentido do controle democrático oriundo da sociedade civil (O’DONNEL, 2000). “Em governos democráticos, trata-se de um caminho sem volta. Não cabem resistências, apegos a dogmas, ‘subculturas’, normas e tradições” (BARROS, 2005, p. 203; SOARES, 2006). Pretende-se aqui, portanto, contribuir com a discussão sobre como diminuir a criminalidade, debate que, na maioria das vezes, fica restrito à compra de armas e viaturas, ampliação de penas ou discursos sobre a necessidade de se reformar as instituições policiais. Isso tudo dentro da noção de que, com o endurecimento do sistema penal e processual no Brasil, a criminalidade seria reduzida. No entanto, os resultados práticos são por demais conhecidos: aumento ainda maior, quase insustentável, da criminalidade (BARROS, 2007; BEATO FILHO, 1999; PAIXÃO, 1990).

Nessa perspectiva, a pesquisa que sustenta o artigo focaliza 58 autos de prisão em flagrante (APF) e os respectivos inquéritos oriundos da delegacia de Furtos e Roubos da cidade de Montes Claros, Minas Gerais, ocorridos entre 2005 e 2008, que resultaram na liberdade do infrator, cujas infrações são passíveis de penas iguais ou inferiores a dois anos¹. Analisam-se, ainda, a Constituição de 1988, o Código Pe-

nal e o Código Processual Penal, bem como as peças que conformam os inquéritos policiais, buscando compreender as condições e os fatores que permitem ou facilitam a liberdade dos infratores. Entrevistas semiestruturadas foram realizadas com policiais militares e civis, promotores e juizes da vara criminal do fórum de Montes Claros. A hipótese que orienta a pesquisa é a de que a liberdade dos infratores resulta menos de procedimentos errôneos da polícia e mais da incapacidade do sistema de justiça criminal de cumprir a lei de forma adequada.

O artigo encontra-se dividido em quatro seções. Na primeira, são analisados os institutos do livramento condicional, da suspensão condicional do processo, da liberdade provisória e do relaxamento da prisão que regulam a situação do infrator. Na segunda, examinam-se as penas restritivas de direito ou penas alternativas. Posteriormente, apresentam-se e analisam-se os casos dos infratores contumazes e o perfil dos mesmos e, finalmente, são expostas as considerações finais do artigo.

Livramento condicional, suspensão condicional do processo e a liberdade provisória

Depois de cumpridos os regimes de progressão previstos na Lei 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal (LEP) –, o condenado pode obter o livramento condicional, desde que estejam preenchidos os requisitos legais (CP, art. 83). O livramento condicional é um período no qual o condenado cumpre a pena em liberdade, sob determinadas condições previstas no art. 132 da Lei de Execução Penal (LEP). Objetivamente, é necessário

o cumprimento de um terço da pena, para primários e da metade, para reincidentes em crimes dolosos. Para os crimes hediondos e equiparados, o livramento condicional é obtido depois de cumpridos dois terços da pena. Livramento condicional é a liberdade antecipada, mediante certas condições, conferida ao condenado que já cumpriu uma parte da pena imposta a ele.

A suspensão condicional do processo (art. 89 da Lei nº 9.099/95) aplica-se a crimes cuja pena mínima seja igual ou inferior a um ano, inclusive aqueles com pena mínima cominada superior a um ano, mas sobre a qual incida a diminuição de um terço em face de tentativa (art.14, II, do CPB) ou qualquer outra causa de diminuição de pena, passando a ser largamente utilizado como forma de evitar-se a aplicação de uma pena privativa de liberdade.

O art. 310, parágrafo único, do Código de Processo Penal, permite a liberdade provisória, independente de o crime ser afiançável ou não, desde que não estejam presentes os motivos de decretação da prisão preventiva, quais sejam: assegurar a aplicação da lei penal e conveniência da instrução criminal (art.312), por exemplo, não ter residência fixa, ameaçar testemunhas, etc.

Pode-se facilmente apontar algumas graves incoerências e falhas do nosso sistema de liberdade provisória. Quem pratica infração penal punida severamente, como, por exemplo, um roubo qualificado pelo emprego de arma de fogo, pode receber liberdade provisória, sem a necessidade de pagar fiança, obrigando-se

apenas a comparecer aos atos processuais; já o autor de um pequeno furto poderá ter a sua liberdade provisória condicionada a não apenas comparecer aos futuros atos processuais, mas também ao pagamento de uma quantia a título de fiança, além de outras obrigações elencadas na lei processual penal (não mudar de endereço sem prévia autorização judicial, não se ausentar de sua residência por mais de oito dias sem comunicação ao juiz e não praticar outra infração penal no curso do benefício). Em suma, apesar de praticar um delito menos grave, arcará com ônus mais pesado.

Outro exemplo: sendo pobre o infrator, e mesmo havendo praticado crime punível com pena mínima de detenção não superior a dois anos – hipótese em que a própria autoridade policial poderia arbitrar fiança –, a lei impõe que somente o juiz de direito poderá conceder-lhe a liberdade, o que implica a necessidade de permanecer o infrator recolhido na prisão por vários dias. Em outras palavras, permanece preso simplesmente porque é pobre e não tem alguém para socorrê-lo com a mesma presteza e eficiência comuns quando se trata de infratores bem assistidos.

O artigo 282 do CPP preceitua que: “À exceção do flagrante delito, a prisão não poderá efetuar-se senão em virtude de pronúncia ou nos casos determinados em lei, mediante ordem escrita da autoridade”.

No estado democrático de direito, em que a regra é a liberdade e a prisão é a exceção, o direito objetivo tem fixado institutos e medidas que asseguram o desenvolvimento do processo penal sem privar a liberdade

do acusado, que só se justifica em casos de extrema necessidade em que a segregação torna-se indispensável.

A liberdade provisória pode ser concedida em favor de acusado primário ou reincidente tanto em crimes afiançáveis como nos inafiançáveis, uma vez que a lei não prevê nenhuma exceção, inclusive em delito de roubo, que a lei menciona ser inafiançável.

Entretanto, o Código Processual Penal não menciona quais os crimes afiançáveis, mas sim aqueles que não admitem fiança, previstos nos arts. 323 e 324 do CPP, embora até nos crimes considerados graves e inafiançáveis, por disposição do parágrafo único do art. 310 do CPP, que não distingue, para a concessão do benefício, entre os crimes mais ou menos graves, de menor ou maior repercussão, bastando que do auto de prisão se insira a ocorrência de quaisquer das hipóteses que autorizam a prisão preventiva, poderá o magistrado, a seu critério, conceder a liberdade provisória sem fiança, inclusive para os crimes cuja pena mínima for superior a dois anos.

O relaxamento da prisão

O relaxamento de prisão consiste na soltura ou cessação da prisão em flagrante, em virtude de alguma ilegalidade desta. Sua finalidade é a tutela do direito à liberdade pessoal e da principal faculdade que a exterioriza: o direito de livre locomoção. Assim, a Constituição garante ao acusado o direito ao relaxamento, como preconiza o inciso LXV do art. 5º da CF: “a prisão ilegal será imediatamente relaxada pela autoridade judiciária”.

A solicitação de relaxamento de prisão em flagrante poderá ser proposta até o pronunciamento da sentença. Contudo, se julgado improcedente o pedido de relaxamento, haverá a possibilidade de impetrar *habeas corpus* ao tribunal competente. O sistema constitucional brasileiro comporta a coexistência do pedido de relaxamento de prisão (genérico) e do pedido de *habeas corpus* (específico). Concedido o pedido de relaxamento, o preso deverá ser solto imediatamente e terá como efeito a nulidade da prisão em flagrante, mas não da ação penal.

Nesse contexto, nos casos de prisão em flagrante delito, por exemplo, a restrição da liberdade será ilegal se o respectivo auto do flagrante contiver vícios, mostrando-se materialmente ou formalmente imperfeito: porque o fato narrado no auto não foi configurado como um delito penal; pelo autuado não ser o suposto autor do fato delituoso (falta de materialidade e autoria do crime); ou porque não foram atendidos os requisitos processuais na elaboração do respectivo auto de prisão em flagrante delito, como pode ocorrer na falta de caracterização de uma das situações de flagrância previstas pelo Código de Processo Penal. A ilegalidade da prisão pode se dar também por excesso de prazo na conclusão do inquérito policial.

Portanto, o magistrado, ao tomar conhecimento da existência de uma prisão por meio da autoridade policial e, verificar que esta é ilegal, deverá imediatamente determinar a soltura do indivíduo, cumprindo-se, assim, o mandamento constitucional do artigo 5º, inciso LXV; e, caso não o faça, poderá o pre-

judicado valer-se do pedido de relaxamento da prisão ilegal, dirigido diretamente ao juiz competente para apreciá-lo.

Se a polícia prende é porque possui um mandado de prisão temporária ou preventiva expedido por um juiz, prisão essa que, provavelmente, se fundamentou em um procedimento investigatório, que contou com autorização judicial para sua realização.

No entanto, se a prisão não preencher os requisitos do artigo 312 do Código Processual Penal, qualquer Tribunal de segunda instância ou Tribunal Superior concederá o *habeas corpus*, livrando o suspeito da prisão. E ainda que a prisão se dê em flagrante, se não estiverem presentes os requisitos do mencionado artigo, igualmente o suspeito será posto em liberdade. E isso ocorre não porque o juiz (ou a justiça) queira ou não soltar o investigado, mas por dever obediência a um dispositivo legal que, se não aplicado, poderá ensejar um processo por crime de abuso de autoridade para o juiz que mantiver prisão não legal.

As penas restritivas de direito (penas alternativas)

As penas alternativas são destinadas aos criminosos não perigosos e às infrações de menor gravidade, visando substituir as penas detentivas de curta duração. Elas podem substituir as penas privativas de liberdade quando a pena imposta na sentença condenatória por crime doloso não for superior a quatro anos. Tratando-se de crime culposos, a substituição é admissível qualquer que seja a pena aplicada.

Entre as penas alternativas, podem-se citar as restritivas de direitos, previstas nos arts. 32, 43 a 48 do Código Penal. Com o advento da Lei 9.714/98, as penas alternativas são: prestação pecuniária; perda de bens e valores pertencentes ao condenado em favor do Fundo Penitenciário Nacional; prestação de serviço à comunidade ou a entidade pública; proibição de exercício de cargo, função ou atividade pública, bem como de mandato eletivo; proibição de exercício de profissão, atividade ou ofício que dependam de habilitação oficial, licença ou autorização do poder público; suspensão de autorização ou habilitação para dirigir veículos; proibição de frequentar determinados lugares; limitação de fim de semana ou “prisão descontínua”; multa; prestação inominada. Entre estas, a de maior interesse é a prestação de serviços à comunidade. Tal modalidade substitutiva da pena de prisão, porém, ocorre apenas quando o fato processual reúne as condições previstas no art. 44 do CP, ou seja: quando a pena privativa de liberdade aplicada ao caso for inferior a um ano; se o réu não for reincidente; e quando a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade do condenado, bem como os motivos e as circunstâncias, indicarem que esta substituição seja eficiente.

Findo ou suspenso o processo penal com base no art. 89 da Lei 9.099 de 26/09/1995, o Ministério Público opinará acerca do cabimento da pena de prestação de serviços à comunidade. Caberá então ao magistrado, em acolhendo as razões do Ministério Público e de acordo com o seu próprio convencimento, sentenciar o condenado ou processado (em caso de suspensão do processo), na forma legalmente prevista, pelo tempo que julgar,

dentro dos parâmetros legais, conveniente ao apenado, designando a entidade ou programa comunitário ou estatal junto ao qual prestará serviço.

Por sua vez, o condenado, depois de intimado da sentença, será cientificado do local onde cumprirá a pena e seguirá com a documentação que lhe for fornecida pelo cartório. Entretanto, não há fiscalização na aplicação destas penas, ocasionando, muitas vezes, o seu não-cumprimento e quando são cumpridas esbarram em verdadeira burocratização.

Análise dos processos e os infratores contumazes

Há uma reclamação quase que generalizada por parte dos gestores de segurança pública no Brasil – e em Montes Claros não seria diferente – a respeito dos infratores contumazes. Para os gestores, trata-se de indivíduos conhecidos dos policiais, com várias passagens pelas polícias, mas que permanecem constantemente em liberdade. Tais infratores seriam, portanto, responsáveis pela elevação das taxas de criminalidade da cidade e, caso permanecessem presos, presumidamente essas taxas cairiam. A ideia aqui é que existiria um “núcleo duro” de criminosos e delinquentes responsáveis pela maior parte dos crimes e que, portanto, seria interessante concentrar as estratégias de encarceramento nesse núcleo de criminosos crônicos, consubstanciando a tese da incapacitação seletiva (WILSON, 1985). Registra-se que, dos 58 processos analisados, encontraram-se casos de infratores com até 50 passagens pela polícia, conforme será mostrado adiante.²

Para os promotores entrevistados, os casos de reincidência são consequências das falhas do sistema prisional e da morosidade da justiça:

O infrator comete um delito e aquele processo demora tanto a ser julgado que, mesmo com todos os crimes que ele cometer nesse período, será considerado primário. Isso porque a justiça brasileira é lenta, é morosa, e isso gera uma sensação de impunidade. A pessoa vai cometendo crimes e crimes e acha que nada acontece, uma hora chega uma pena, mas isso demora tanto que quando chega, a pessoa já está totalmente envolvida no mundo do crime. Se logo que a pessoa cometesse um crime fosse imediatamente punida, muitos repensariam suas atitudes, e isso serviria de exemplo para outros que estão envolvidos ou ainda se envolvendo, causando uma inibição. (Entrevista. Promotor da 1ª Vara Criminal).

No entanto, uma das chaves para se compreender o número elevado de criminosos contumazes em liberdade reside no fato de que, para alguém ser considerado reincidente no Brasil, alguns requisitos devem estar presentes – sendo esse fato desconhecido da maioria da população. Só é considerado reincidente no país aquele que, ao cometer um novo crime, já tenha, antes da prática desse novo delito, uma sentença condenatória transitada em julgado, ou seja, uma sentença definitiva. Quando, por exemplo, um indivíduo que é condenado recorre ao Tribunal de Justiça insatisfeito com o julgamento, nisso se vão 2, 4, 6, 8 anos até que se decida definitivamente aquele recurso. Dessa forma, enquanto aguarda pela decisão do juiz, o infrator fica em liberdade, porque não há provas suficientes contra ele. Durante

esse período, caso ele cometa outro crime, será considerado réu primário, pois seu recurso está pendente. Daí, portanto, a atuação concertada da Polícia Civil, do MP e do Judiciário ser de fundamental importância para se conseguir manter infratores contumazes na prisão (SOARES, 2006).

Se um infrator cometer vários crimes e se todos esses crimes pelos quais já foi condenado na primeira instância estiverem com recurso para serem julgados, ele não será considerado reincidente. Esta é a primeira dificuldade para que o infrator permaneça preso: ele pode cometer diversos crimes e não ser considerado reincidente. Segunda dificuldade: quando considerado reincidente, a lei cria algumas situações distintas, não retirando o benefício da liberdade condicional para o reincidente.

Para a Progressão de Regime, no caso de crimes de menor potencial ofensivo, por exemplo, a Lei 7.210 de 84, que é a Lei de Execuções Penais, prevê a progressão de regime com 1/6 da pena cumprida, independente de ser primário ou reincidente.

Para melhor compreensão da questão da reincidência, foram analisados 58 casos já transitados em julgado, ou seja, de infratores em processo de cumprimento de pena. Para efeito deste artigo, foram selecionados apenas dois processos que chamam a atenção, principalmente, pelo altíssimo número de passagens pela polícia dos apenados.

Caso I

NRC é do sexo masculino, tem 28 anos e possui 31 passagens pela polícia e dois pro-

cessos transitados em julgado. No primeiro processo (nº. 433.06.176513-0), foi preso em flagrante por porte ilegal de armas (art. 14 da lei 10.826/03). Foi beneficiado com a liberdade provisória pelos seus “bons antecedentes”. Foi condenado a dois anos e três meses de reclusão em regime aberto e multa de 12 dias-multa (cada dia-multa equivalendo a 1/30 do salário mínimo). Por ser réu confesso, recebeu uma diminuição de três meses de reclusão e dois dias-multa em sua pena (atenuante art. 65, III, “d” do CPP).

Sua pena privativa de liberdade foi substituída por duas penas restritivas de direitos (art. 77, III, do CPP): uma restritiva de direitos na modalidade de prestação de serviço à comunidade (uma hora de tarefa por dia de condenação); e uma pena de prestação pecuniária (um salário mínimo).

No segundo processo (nº.0433.06.197620-8) foi preso em flagrante delito por furto (art. 155). Condenado a dois anos de reclusão em regime aberto, teve sua pena substituída também por penas restritivas de direitos: uma de prestação pecuniária, para pagamento de 24 parcelas de R\$ 50,00; e outra pena de limitação de fim de semana. Como não existe casa de albergado na comarca, seguindo o art. 148 da Lei 7.210/84, o réu cumpre prestação de serviços à comunidade (uma hora por cada dia de pena). Atualmente, responde (em liberdade) a outros inquéritos, mas ainda sem condenação

Caso II

BSCG é do sexo masculino, tem 19 anos, possui 41 passagens pela polícia e um processo transitado em julgado (nº.

043307213579-4). Preso em flagrante delito por furto simples (art. 155), foi sentenciado a um ano de prisão e 12 dias-multa, substituídos pela pena de prestação pecuniária (12 cestas básicas no valor de R\$ 45,00 cada). Foi beneficiado com a suspensão condicional do processo, que ocasionou o fechamento deste caso, não transitado em julgado. Ou seja, ele continuou primário.

Após um mês e meio em liberdade, voltou a roubar. Recebeu pena de um ano e três meses de reclusão e doze dias-multa devido à sua primariedade. Por ser menor (na época) e confessar a autoria do delito, sua pena foi reduzida para um ano e multa de dez dias-multa. Como seu crime foi interpretado como “tentativa” de roubo (segundo o boletim de ocorrência ele não roubou efetivamente porque foi preso antes de conseguir evadir-se do local), sua pena foi diminuída em 2/3, passando para quatro meses de reclusão e multa de três dias-multa. Novamente devido à sua primariedade técnica, os três meses que passaria recluso foram substituídos por multa de 11 dias-multa (2º § do art. 60 do CP).

Menos de 15 dias depois ele voltou a roubar (art. 155, caput c/c art. 14, incisos II do CP). Atualmente, aguarda julgamento em liberdade provisória, uma vez que não há provas convincentes para mantê-lo preso e ele possui residência fixa.

Estes casos mostram um pouco a realidade do sistema judicial brasileiro. Dos 58 infratores pesquisados, 39 são denominados nos autos de “tecnicamente primários”, ou seja, sabe-se que cometeram vários crimes, mas, como estes processos ainda não transitaram em julgado, não

podem ser considerados. Em todos os casos, o réu respondeu ao processo em liberdade. Os infratores são postos em liberdade e voltam a cometer crimes em menos de dois meses depois, como se pode perceber pelo número de passagens pela polícia. O juiz, se negar estes benefícios, poderá ser processado por abuso de poder.

Quando o juiz solta e o promotor tem que concordar com essa soltura, o que ele está fazendo é cumprindo o que a lei manda. Felizmente ou infelizmente, mas como escravos da lei, nós não temos outra alternativa além de acatar essa lei (Entrevista. Promotor do Júri e Execuções).

Normalmente você pega aí um preso que têm 10 passagens por furto, somando as penas dele dá uns 20 anos de cadeia. Faz a unificação e esse preso cumpre pouco tempo, é colocado na rua e vai praticar mais um crime. Aí quando é preso em nova infração, diz-se que um preso com várias passagens foi colocado novamente em liberdade, quando, na verdade, apenas se aplicou a Lei de Execução (Entrevista. Juiz da Vara de Execuções Criminais e Júri).

O grau de reincidência observado nestes casos é alarmante e contrasta com o número de inquiridos julgados. Além da facilidade com que o infrator obtém sua garantia à liberdade, amparado pelos trâmites legais, fica provado que nosso sistema prisional, longe de ressocializar, contribui para a reincidência (FOUCAULT, 2004). Em todos os processos analisados, a cada passagem pela polícia, o infrator comete um delito mais grave que o anterior.

Contudo, a pesquisa realizada demonstra que há uma espécie de “triagem” feita na de-

legacia, sobretudo em relação aos infratores contumazes. Se o flagrante da PMMG foi mal feito, o delegado vai liberar a pessoa porque não há elementos. Se não, pode liberar porque não há onde colocar na carceragem já lotada. Delegados trabalham com acúmulos constantes de inquiridos. A maioria dos “clientes” da polícia é liberada horas depois. Segundo Sapori (1995, p. 1), a atuação do delegado é balizada, em diversas situações, não pelas prescrições normativas do sistema, mas sim por programas de ação, de caráter informal, que estão institucionalizados nas [delegacias]. Tais programas de ação, inclusive, impelem os atores legais à violação das próprias prescrições normativas formalizadas em diversas situações.

Nesse sentido, é possível afirmar, baseando-se em Kant de Lima (1995), que o delegado de polícia funciona no sistema judicial brasileiro como um juiz, é ele que decide quem terá ou não acesso à justiça.

O perfil dos infratores

Os dados do perfil dos infratores revelam uma porcentagem elevada de pessoas do sexo masculino (89,7% dos casos, contra 10,3% de mulheres), conforme mostra a Tabela 1.

Com relação à faixa etária dos infratores, acompanhando a tônica nacional, a maior incidência recai sobre os jovens de 23 a 27 anos (36,2%), seguidos por aqueles com 18 a 22 anos (25,9%). Somando as duas faixas etárias, verifica-se que 62,1% dos casos correspondem a jovens com idade entre 18 e 27 anos. Acima dessas faixas, as ocorrências declinam sensivelmente, concentrando-se nos grupos de 28 a 32 anos e de 33 a 37, ambos com 13,8% (Tabela 2).

Tabela 1
Distribuição dos infratores, segundo sexo
 Delegacia de Furtos e Roubos da cidade de Montes Claros, Minas Gerais – 2005/2008

Sexo	N. abs.	%
Homens	52	89,7
Mulheres	6	10,3
Total	58	100,0

Fonte: Coleta direta dos dados, 2008.

Tabela 2
Distribuição dos infratores, segundo faixa etária
 Delegacia de Furtos e Roubos da cidade de Montes Claros, Minas Gerais – 2005/2008

Faixa etária	N. abs.	%
18 a 22 anos	15	25,9
23 a 27 anos	21	36,2
28 a 32 anos	8	13,8
33 a 37 anos	8	13,8
38 a 42 anos	5	8,6
43 a 47 anos	1	1,7
Total	58	100,0

Fonte: Coleta direta dos dados, 2008.

Em relação à escolaridade dos infratores, os dados revelam que 41,4% não completaram o ensino fundamental, 24,1% possuíam o ensino médio incompleto e 32,8% concluíram o ensino médio. Nenhuma pessoa da amostra possuía ou começou a fazer curso superior (Tabela 3).

A Tabela 4 demonstra os tipos mais comuns de infrações praticadas pelos reincidentes no município de Montes Claros: 63,8%

referem-se a furto e 24,3% a roubo. Essas duas modalidades concentram 88,1% do total das infrações cometidas pelos reincidentes.

Dos 58 processos analisados, verifica-se que 55,2% dos infratores estavam em liberdade, correspondendo a 32 pessoas, conforme mostra a Tabela 5. Em segundo lugar aparece o regime aberto, com 19,0% dos casos, ou 11 pessoas, seguido pela liberdade provisória, com 15,5% (nove pessoas).

Tabela 3
Distribuição dos infratores, segundo escolaridade
 Delegacia de Furtos e Roubos da cidade de Montes Claros, Minas Gerais – 2005/2008

Escolaridade	N. abs.	%
Ensino fundamental incompleto	24	41,4
Ensino fundamental completo	1	1,7
Ensino médio incompleto	14	24,1
Ensino médio completo	19	32,8
Total	58	100,0

Fonte: Coleta direta dos dados, 2008.

Tabela 4
Distribuição dos infratores, segundo modalidade de infrações
 Delegacia de Furtos e Roubos da cidade de Montes Claros, Minas Gerais – 2005/2008

Infrações	N. abs.	%
Furto	37	63,8
Roubo	14	24,3
Estelionato	1	1,7
Porte de droga	1	1,7
Falsificação de documento público	1	1,7
Falsidade de atestado médico	1	1,7
Uso de documento falso	1	1,7
Venda de drogas	1	1,7
Uso de documento estrangeiro	1	1,7
Total	58	100

Fonte: Coleta direta dos dados, 2008.

Em 53,4% dos casos, as penas dos infratores foram substituídas por penas restritivas de direito, as denominadas penas alternativas, conforme pode ser verificado na Tabela 6. Além disso, aparecem empatados em segundo lugar, com 15,5% dos casos, a falta de albergue no município de Montes Claros e a ausência de provas suficientes no processo. No caso da ausência de albergue, os infratores permanecem em liberdade sem nenhum

controle formal sobre os mesmos. Essa situação deve ser ressaltada, pois é ilustrativa dos percalços do sistema de justiça criminal brasileiro. Já na situação de falta de provas, o juiz é obrigado a libertar o réu. No caso da ausência de provas, até o momento do andamento da pesquisa, não foi possível comprovar se se trata de uma incapacidade da polícia em obter tais provas ou se o juiz não se convenceu das mesmas.

Tabela 5

Distribuição dos infratores, segundo situação atual

Delegacia de Furtos e Roubos da cidade de Montes Claros, Minas Gerais – 2005/2008

Situação atual	N. abs.	%
Em liberdade	32	55,2
Liberdade provisória	9	15,5
Livramento condicional	4	6,9
Regime aberto	11	19,0
Relaxamento da prisão	2	3,4
Total	58	100,0

Fonte: Coleta direta dos dados, 2008.

Tabela 6

Distribuição dos infratores, segundo motivo pelo qual encontram-se em liberdade

Delegacia de Furtos e Roubos da cidade de Montes Claros, Minas Gerais – 2005/2008

Motivo da liberdade	N. abs.	%
Bom comportamento	2	3,4
Falta de albergue	9	15,5
Falta de provas	9	15,5
Pena Pequena	2	3,4
Pena substituída por restritiva de direito	31	53,4
Primário	1	2,0
Processo prescreveu	2	3,4
Residência fixa	2	3,4
Total	58	100,0

Fonte: Coleta direta dos dados, 2008.

Considerações finais

O bordão popular “a polícia prende, mas a justiça solta” foi inspirador da pesquisa. Diante do exposto neste artigo, pode-se argumentar que, se infratores contumazes estão fora dos muros das penitenciárias, a culpa não deve ser procurada em uma ou outra das instituições citadas pelo bordão, mas sim no que vulgarmente se denominou sistema de justiça criminal, não obstante as instituições policiais

funcionarem ainda como corporações distintas (MIRANDA, 2008). Além disso, outra dimensão cognitiva com a qual nos deparamos ao longo da pesquisa e que merece destaque é a concepção de senso comum e largamente disseminada na sociedade brasileira, de que as penas alternativas não são “penas”, pois os infratores continuam em “liberdade”, agindo ao seu bel prazer e cometendo novos delitos. Esse modo de ver as penas alternativas é fruto de

uma cultura autoritária enraizada na sociedade brasileira, que não consegue pensar formas alternativas de punição que não seja manter o indivíduo atrás das grades. Argumentamos, portanto, que a “liberdade” dos infratores deve ser buscada mais na incapacidade do sistema de justiça criminal brasileiro de cumprir as leis de forma adequada do que no conteúdo das próprias leis especificamente, ou somente numa das pontas do sistema, como prevê o referido bordão.

Nesta perspectiva, buscamos refletir sobre três perguntas. A primeira: quem prende e como se prende? Existem basicamente dois tipos de prisão, aquela em flagrante, que é obrigatória para o policial civil ou militar, sob pena de cometer o crime de prevaricação (deixar de fazer sua obrigação como funcionário público), e a outra é por ordem de juiz competente, escrita e fundamentada, que se materializa em forma de Mandado de Prisão assinado pela autoridade judiciária. Qualquer prisão sem obedecer a estas regras é ilegal, ato abusivo da autoridade policial que, assim agindo, se sujeita a responder tanto por crime de abuso de autoridade, como civilmente pelos danos morais que tenha causado. Assim, com exceção da prisão em flagrante, que para se confirmar terá que ser homologada pelo Poder Judiciário, qualquer outra prisão decorrerá sempre da decisão judicial, cabendo à polícia apenas o cumprimento da ordem de prisão.

A segunda pergunta: quem solta e por que solta? O importante aqui não é responder tal pergunta baseando-se especificamente nas leis que balizam o trabalho dos atores do sistema de justiça criminal, mas sim tentar refletir so-

bre a contribuição dos atores do sistema para que os meandros da Lei possam agir de forma inconveniente para produzir uma soltura que não deveria acontecer. E, assim, o foco da análise desloca-se da “receita” prescrita pelo bordão em tela, recaindo sobre os gargalos do sistema como um todo, isto é, a atividade discricionária dos delegados que agem como juízes; a superlotação das delegacias e presídios; a morosidade da justiça; a falta de apoio ou incapacidade de os municípios participarem do sistema. No caso de Montes Claros, a ausência de albergue tem contribuído para a “liberdade” dos infratores.

Tudo isso contribui para que o ciclo aconteça da seguinte maneira: o infrator comete o delito, é pego em flagrante, se for primário ou possuir residência fixa responde ao processo em liberdade, se condenado pode pegar uma pena restritiva de direito (pena alternativa) em vez da pena restritiva de liberdade, ou se cumprir pena em regime fechado sofrerá a progressão de regime, cumprindo apenas um terço da pena. Como não ocorre ressocialização na cadeia e as oportunidades são poucas, voltar a cometer crimes torna-se quase inevitável. O infrator é preso novamente, tornando-se reincidente. E o ciclo recomeça.

Assim, nos resta perguntar: como combater a impunidade? Trata-se de uma pergunta no mínimo complexa para ser respondida no espaço deste artigo. No entanto, com base nos dados e informações levantados na pesquisa, podemos discutir alguns aspectos da questão. Inicialmente, é preciso atentar para a cultura da Polícia Civil, o “estoque de conhecimento” formado no cotidiano das atividades e que aca-

ba por prescrever aos policiais e delegados uma série de receitas para determinadas situações, o que termina resultando na liberdade do infrator, ou clientes da polícia. Além disso, sem qualidade no serviço investigativo da Polícia Judiciária, a impunidade continuará. Não basta o delegado se convencer de que determinada pessoa é autora de um delito; é seu papel produzir as provas de maneira lícita e idônea. Para isso, a utilização das tecnologias já disponíveis é indispensável. Enquanto houver investigação à base de prova testemunhal duvidosa – não presencial – e de interrogatórios que são feitos na maioria das vezes por meio de pressão psicológica e física, a impunidade dificilmente será amenizada. Sem provas convincentes não pode haver condenação.

Neste sentido, um aspecto importante na questão da impunidade, além é claro da morosidade da justiça, refere-se ao papel do sistema penitenciário brasileiro. Nesta perspectiva, é necessário refletir sobre as novas formas de gestão social em relação ao tratamento e recuperação dos sentenciados pela justiça penal. Entre essas, cabe ressaltar o modelo APAC – Associação de Proteção e Assistência aos Condenados, que visa, por meio de medidas voltadas para educação, práticas religiosas, envolvimento co-

munitário, qualificação profissional e trabalho para os presos, reduzir as tensões e conflitos nas celas e acabar com a ociosidade nas unidades prisionais. Experiência iniciada na cidade de Itaúna/MG e que tem se disseminado por vários países, tem por objetivo humanizar as prisões e priorizar a dignidade e o respeito efetivo ao recuperando, mas sem perder de vista a finalidade da pena. Em virtude da falência do modelo prisional hoje vigente, o método apaqueano tem se firmado como uma das experiências mais profícuas para se evitar a reincidência no crime e oferecer alternativas para o condenado se recuperar.

Finalmente, as penas alternativas nos moldes que estão sendo aplicadas, no atual sistema prisional brasileiro, estão longe de serem ressocializadoras. A aplicação de penas alternativas é uma das soluções para o sistema penitenciário, porém, carece de meios de fiscalização eficientes. Busca-se dar uma satisfação à sociedade que se sente desprotegida e, assim sendo, apresenta-se apenas a finalidade retributiva da pena. Não se busca a recuperação do infrator, nem sua reintegração no seio da sociedade. Se as penas restritivas de liberdade pecam por não ressocializarem o preso, as restritivas de direito também não têm cumprido seu papel.

-
- 1 *Registre-se que ainda não foi implantado, no município, o Juizado Especial Civil e Criminal – Jecrim, instância criada pela Constituição de 1988 com a finalidade de facilitar o acesso à justiça, mas só regulamentado no Estado pela Lei 9.099/95 e, no âmbito federal, pela Lei 10.259/01. Sobre o Jecrim de Belo Horizonte, ver Battilucci et al. (2008).*
 - 2 *A pesquisa não realizou ainda o levantamento de dados das infrações cometidas por todos os reincidentes, com o intuito de saber a real contribuição dos mesmos no total das taxas de criminalidade da cidade.*

Referências bibliográficas

- ARANTES, R. B.; CUNHA, L. G. S. Polícia Civil e segurança pública: problemas de funcionamento e perspectivas de reforma. In: SADEK, M. T. (Org.). **Delegados de polícia**. São Paulo: Sumaré, 2003.
- BARRETO JÚNIOR, J. T. et al. A modernização da Polícia Civil brasileira. In: RATTON, J. L.; BARROS, M. **Polícia, democracia e sociedade**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2007.
- BARROS, L. A. **Polícia e sociedade**: um estudo sobre as relações, paradoxos e dilemas do cotidiano policial. Tese (Doutorado). Belo Horizonte: UFMG, 2005.
- BARROS, M. Políticas públicas de segurança no Brasil: mito ou realidade? In: RATTON, J. .; BARROS, M. **Polícia, democracia e sociedade**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2007.
- BATITUCCI, E. C.; SANTOS, A. dos; CRUZ, M. V. G. da. Fluxo dos processos do Juizado Especial Criminal de Belo Horizonte. In: **32º Encontro da Anpocs**. Caxambu, 2008.
- BEATO FILHO, C. **Políticas públicas de segurança**: equidade, eficiência e accountability. Belo Horizonte: FPI/UFMG, 1999.
- CÓDIGO PENAL. Disponível em: <http://www.amperj.org.br/store/legislacao/codigos/cp_DL2848.pdf>. Acesso em: 05 maio 2010.
- CÓDIGO PROCESSO PENAL. Disponível em: <<http://www.cmc.pr.gov.br/down/CodProcPenal.pdf>>. Acesso em 05 de maio de 2010.
- FOUCAULT, M. **Vigiar e punir**. Petrópolis: Vozes, 2004.
- KANT DE LIMA, R. **A polícia da cidade do Rio de Janeiro**: seus dilemas e paradoxos. 2ª ed. rev. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1995.
- MIRANDA, A. P. M. de. As pesquisas de vitimização e a formulação de políticas públicas de segurança. In: KANT DE LIMA, R. et al. (Orgs.). **Reflexões sobre segurança pública e justiça criminal numa perspectiva comparada**. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2008.
- O'DONNELL, G. Notas sobre várias accountabilitys. In: BORRADOR. Buenos Aires: Universidad Torquato Di Tella, 2000.
- PAIXÃO, A. L. A violência urbana e a sociologia: sobre crenças e fatos e mitos e teoria e políticas e linguagens e... **Religião e Sociedade**, v. 15, n. 1, 1990.
- SAPORI, L. F. A administração da justiça criminal numa área metropolitana. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 29, n. 1, 1995.
- SOARES, L. E. Segurança pública: presente e futuro. **Estudos Avançados**, v. 20, n. 56, 2006.
- _____. Pressupostos, razões e condições para uma reforma das polícias brasileiras. In: RATTON, J. L.; BARROS, M. **Polícia, democracia e sociedade**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2007.
- WILSON, J. Q. **Thinking about crime**. New York: Vintage Books, 1985.

A polícia prende, mas a Justiça solta

Herbert Toledo Martins, Dayane Aparecida Versiani e Eduardo Cerqueira Batitucci

Resumen

La policía detiene, pero la Justicia suelta

Ante el aumento de las tasas de criminalidad, la sociedad brasileña invoca al poder represivo del Estado y la prisión como solución a los males causados por la expansión del crimen y de la delincuencia. La sociedad quiere paz e, ingenuamente, cree que la policía es la única institución que se encarga de ésta. A su vez, los policías se defienden alegando que hacen el trabajo que se les prescribe deteniendo a los delincuentes, pero que, lamentablemente, “la policía detiene, pero la justicia suelta”. Promotores y jueces de lo criminal se quejan de la saturación del sistema carcelario, de la legislación y del trabajo de la policía. De este modo, la muletilla en cuestión sugiere varios cuestionamientos. ¿Se trata de una realidad o de un mito para eximir el trabajo de la policía y echar la “culpa” al sistema judicial? ¿Cuál es el papel de las Policías Civil y Militar en ese contexto? ¿Cuál es la participación de los promotores y jueces? ¿Cómo y por qué tantos presos son puestos en libertad? ¿Quién son esos presos? ¿Cómo es posible combatir la impunidad? El presente artículo pretende reflexionar sobre estas preguntas.

Palabras clave: Delincuencia. Criminalidad. Sistema judicial. Reincidencia. Impunidad.

Abstract

The police arrest criminals, but the courts set them free

As crime rates increase in Brazil, Brazilian society resorts to both the repressive power of the State and imprisonment as solutions to the problems stemming from the escalation of crime and violence. Society wants peace, and naively believes that the police are the only institution that can provide it. Police officers, in turn, excuse themselves by claiming that they are doing their job properly, i.e. arresting criminals, but they add that unfortunately “the police arrest criminals, but the courts set them free”. Prosecuting attorneys and criminal court judges say that the prison system is overloaded, and complain about the law and the work of the police. The quote above, therefore, raises many questions. Is it really accurate or is it just a myth to render the police exempt and put the “blame” on the legal system? Given this state of affairs, what is the role of the Civil and Military Police? What part should prosecutors and judges play? Why are so many prisoners discharged? How? Who are these people? How can one fight impunity? These are some of the issues this paper aims to reflect upon.

Keywords: Violence. Crime. Judiciary System. Recidivism. Impunity.

Data de recebimento: 10/05/2010

Data de aprovação: 18/08/2010

O espaço penal e o indivíduo-presos: dinâmicas do espaço habitado

Suzann Cordeiro

Suzann Cordeiro é professora adjunta da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Alagoas – Ufal, arquiteta e urbanista, especialista em tecnologia dos materiais, mestre em Arquitetura e Urbanismo, pela Ufal, Maceió-AL, doutora em Psicologia Cognitiva, UFPE, Recife-PE. Vice-coordenadora do Grupo de Estudos em Problemas Urbanos – Gepur, colaboradora do Departamento Penitenciário Nacional – Depen/MJ, colaboradora do Servicio Penitenciario Nacional de Ministério da Justicia da Argentina. Membro do International Corrections and Prisons Association Team.

Maceió - Alagoas - Brasil

✉ SC@suzanncordeiro.com; suzanncordeiro@gmail.com.

Resumo

Este artigo trata resumidamente de pesquisa acadêmica realizada para obtenção do título de doutorado em psicologia cognitiva, que buscou conjugar conceitos da psicologia à análise da arquitetura prisional, trazendo elementos que permitam conhecer os fenômenos decorrentes da relação homem-espaço prisional. Desenvolvendo atividades, o homem espacializa suas intenções dando-lhes forma física e criando lugares significativos. Pretende-se demonstrar que as formas sociais, por meio das espacializações, relacionam-se com as formas físicas, criando lugares, que, por sua vez, influenciam as espacializações, pois as formas físicas expressas pela arquitetura e as formas sociais expressas pelos eventos interagem. Assim, cada componente arquitetônico desempenha papel singular em sua articulação com outros elementos e com a vida das pessoas para quem a arquitetura se oferece como linguagem e instrumento e, portanto, cada edificação revela-se como obra única no sentido das conexões realizadas entre os indivíduos que a habitam e o meio –condição para sua existência como arquitetura.

Palavras-chave

Arquitetura prisional. Espaço prisional. Apropriação do lugar. Dinâmicas do espaço habitado.

Na arquitetura penal, tema principal de nossas reflexões, observa-se, hoje de forma mais intensa, um deslocamento da ênfase na análise de aspectos técnicos do edifício, sejam estes estéticos, funcionais ou econômicos, para o estudo das relações entre o indivíduo e a intervenção arquitetônica, propiciando a elaboração de propostas arquiteturais centradas no usuário e nas suas relações sociais, bem como nas implicações ecológicas das interferências realizadas (ITTELSON, 1973; KOHLSDORE, 1996; COUTINHO, 1996).

A Psicologia, por sua vez, tem ampliado consideravelmente a própria concepção de sujeito, construindo-o de maneira a incluir suas relações com o mundo social e seus ambientes, assim redesenhando seu objeto de estudo, a exemplo do que têm proposto vertentes da psicologia cultural e do desenvolvimento, da psicologia social e da psicologia ambiental.

Apesar de uma linguagem funcionalista, aparentando inicialmente que indivíduo e instituição são duas coisas distintas, pode-se perceber como sujeitos e instituições se produzem mutuamente, numa completa implicação: as práticas institucionais produzem sujeitos como efeito dessas práticas, que, por sua vez, são tomados como alvos de manutenção delas ou se organizam como focos de resistência à ordem institucional, por meio do uso dos espaços e/ou componentes arquitetônicos que se configuram em elementos de negociação.

Assim, cada elemento arquitetônico desempenha papel singular em sua articulação com outros elementos e com a vida das pessoas para quem a arquitetura se oferece como linguagem e instrumento e, portanto, cada edificação revela-se como obra única no sentido das conexões realizadas entre os indivíduos que a habitam e o meio – condição para sua existência como arquitetura.

Enquanto produto cultural, o espaço é constituído a partir de práticas sociais concretas que indicam a possibilidade de um fazer compartilhado e significativo. De fato, o espaço construído é lugar do sujeito, feito por sujeitos, para sujeitos. As análises sobre as articulações de sentido acerca do espaço possibilitam, então, a compreensão de como este foi estruturado, como os indivíduos organizam sua sociedade e como a concepção dos espaços e usos que se fazem deste sofrem mudanças, tendo em vista que um “autor” o constrói para um “usuário” que recria o espaço a partir de seus próprios processos de produção de sentidos (CORDEIRO, 2009).

A análise sobre a arquitetura penal revela que a prisão não adveio de um planejamento espacial, mas sim do surgimento da necessidade de espaços para o cumprimento da pena, sendo aperfeiçoada com ideias e regras discutidas e incorporadas pelos Tratados e Convenções Internacionais, na legislação e nas resoluções,

mas sem reflexões espaciais que respaldassem o planejamento deste espaço para atender aos objetivos penais, ajustando-se de maneira cíclica (da necessidade emerge o espaço necessário, que provoca o surgimento de nova necessidade) ao objetivo da pena.

Ao elaborar o projeto arquitetônico de uma unidade penal, o arquiteto o faz espacializando o cenário para as práticas socioculturais que aí acontecerão. A utilização de um espaço adequado ao uso de acordo com as necessidades do usuário que irá ocupá-lo nem sempre é adotada como critério para elaboração do projeto, uma vez que o preso não apresenta suas demandas para definição do programa de necessidades, não sendo configurado como o cliente. A definição do programa de necessidades é imposta pelo Estado, empregando-se, portanto, a vingança social identificada no trabalho de Foucault (1987) e ratificada em diversos outros (GOFFMAN, 1961).

Assim, é preciso compreender como se dá a emergência de novas configurações espaço-temporais dentro do ambiente prisional e de que forma a arquitetura **pode funcionar** como mediadora do desenvolvimento do sujeito, enquanto em constante construção, a partir de sua adaptação ao ambiente, se apropriando e negociando os componentes arquitetônicos.

Nesse sentido, é importante não perder de vista o fato de o espaço que nos propomos a estudar ser, acima de tudo, o meio ambiente *trabalhado* para uso dos grupos humanos, sendo, portanto, o *espaço da vida*, ou ainda, como afirma Svensson (1992), citando Marx, o “*locus standi*”, que expressa o lugar em que se está, no qual se atua.

As observações a respeito das transformações de toda ordem ocorridas no espaço penal permitiu-nos ponderar sobre a possibilidade de considerá-las respostas ao espaço construído, entendendo-se a relação espaço-homem como dialógica, em que o uso dos espaços se re-organiza dinamicamente. Isto não significa dizer que, sempre que o usuário refaz o espaço, o arquiteto falhou, mas sim que existe um sistema que se coaduna com o espaço arquitetônico, num movimento de retroalimentação, tornando-se necessário conhecer as práticas emergentes neste espaço, para compreender melhor a lógica que o constitui.

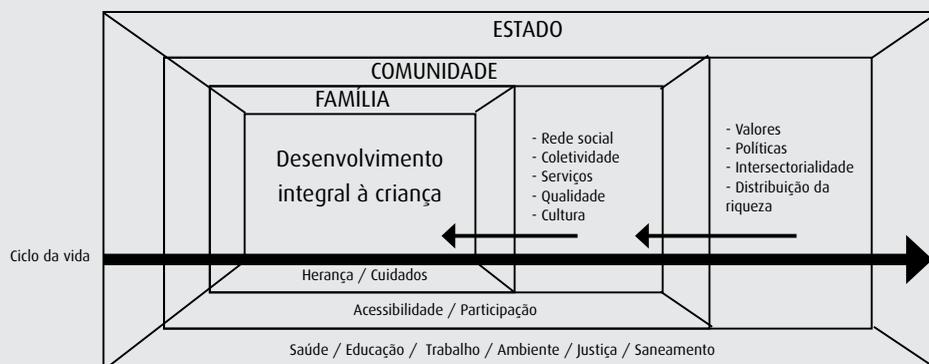
O sistema e seus limites

Tendo em vista que é recorrente a utilização da palavra ‘sistema’ para se referir a todo o espaço aqui investigado, assim como as relações sociais, entre outros aspectos, entendemos ser relevante refletir sobre seu significado. Segundo Silva (2007, p. 186), “sistema designa as práticas culturais de um contexto, num sentido abrangente, como se tudo o que ali está, constitui o sistema, incluindo-se também o espaço construído”.

Como proposta de totalidade, o sistema pode ser visto de duas maneiras: a partir do todo; e em partes, embora acreditemos que qualquer uma das visões é parcial, permitindo uma apreensão de sistema que parece atrofiada.

Estas reflexões se coadunam com a *teoria ecológica do desenvolvimento* (BRONFENBRENNER, 1979; 1996), que propõe o sujeito em desenvolvimento inserido em diversos contextos. Esses contextos são muito mais do

Figura 1
Teoria ecológica do desenvolvimento



Fonte: Bredariol (2006, p.19).

que simples ambientes (no sentido do espaço imediato que circunda o indivíduo) e, devido à sua complexidade e abrangência, são chamados *sistemas*, multidimensionados e organizados em diferentes níveis. Essa teoria define um modelo ecológico em que é possível compreender a relação entre homem e meio ambiente e o conseqüente desenvolvimento desta. O sujeito é colocado no centro, de forma dinâmica, enquanto, em seu entorno, vão se criando níveis diferenciados de interações ou transições.

Spirn (1995), por outro lado, enfatiza a importância de os edifícios serem entendidos não só como sistemas em si mesmos, mas também como uma pequena peça do “ecossistema metropolitano global”, em que os edifícios seriam considerados microecossistemas.

Cada edifício é, assim, parte integrante de um todo de modo que pode ser catalisador da qualidade do ecossistema e do seu entorno.

Até as *Instituições Totais* (GOFFMAN, 1961), em particular os edifícios penais, isoladas por componentes arquitetônicos delimitadores/segregadores, como os muros, por exemplo, são também constituintes desse ecossistema maior, pois parecem estabelecer trocas com o entorno próximo e com o restante do ecossistema, como, por exemplo, quando “ocultam” as práticas de aplicação da Lei de Execução Penal (Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984) em estabelecimentos penais dos olhares dos indivíduos extramuros.

Traçando um recorte na perspectiva ecológica, consideramos que o sujeito está inserido em diversos contextos e, por conseguinte, espaços, os quais constituem muito mais do que simples ambientes (no sentido do espaço imediato que circunda o indivíduo) e, devido à sua complexidade e abrangência, são considerados delimitadores físicos dos chamados sistemas, multidimensionados e organizados em diferentes níveis.

Tentando articular a teoria ecológica do desenvolvimento, em que Bronfenbrenner (1996) concebe o ambiente ecológico como um conjunto de estruturas concêntricas, onde uma está contida na outra, com a discussão sobre o ecossistema urbano de Sporn, arriscamos uma classificação em que o **microecossistema** seria aquele mais próximo à pessoa, constituído pelos ambientes que com ela interagem mais imediatamente, estabelecendo-se um vínculo primário, como a casa, por exemplo. O **mesoecossistema** pode ser considerado o tecido que interconecta os microecossistemas, enquanto que o **exoecossistema** constituir-se-ia dos ambientes que não estão em contato direto com a pessoa em desenvolvimento, mas que a influenciam indiretamente.

O **macroecossistema**, mais amplo, seria o cenário do contexto cultural em que a pessoa se insere – os valores, costumes e estruturas institucionais, considerando-se que é impossível estudar o indivíduo e o processo de construção de sua identidade sem levar em conta os contextos em que os comportamentos se dão.

“Retire o ambiente e você não tem mais o sujeito; retire o sujeito e você não tem mais o ambiente” (BALDWIN apud MEIRA, 2007).

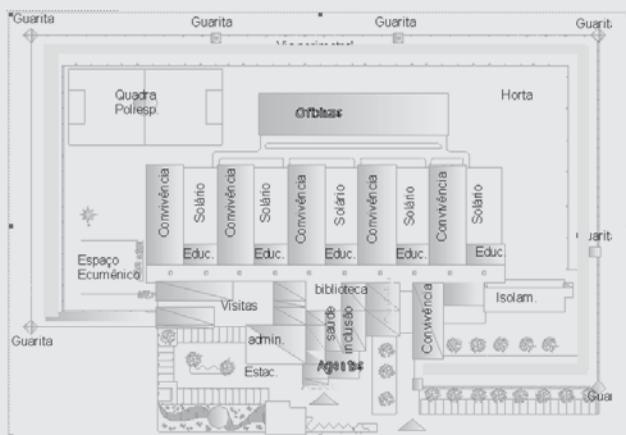
O sujeito, portanto, se constrói a partir de um conjunto de processos, por meio dos quais as particularidades do indivíduo e, entre outros, as multideterminações espaciais passam a interagir, produzindo mudanças nas ações e características do indivíduo ao longo de sua vida.

Dessa forma, a constituição do indivíduo enquanto sujeito pode ser concebida ainda como o processo pelo qual o indivíduo se desenvolve, se torna gradualmente mais ativo e capaz de se envolver em atividades funcionais e significativas para si mesmo, em estruturas ambientais com diferentes níveis de exigência e complexidade.

O espaço penal como ecossistema

Procurando compreender o espaço penal, na sua composição por partes, entendendo o todo institucional, a instituição, por meio da

Figura 2
Esquema de zoneamento de unidade penal pesquisada (macroecossistema)



Fonte: Cordeiro (2009).

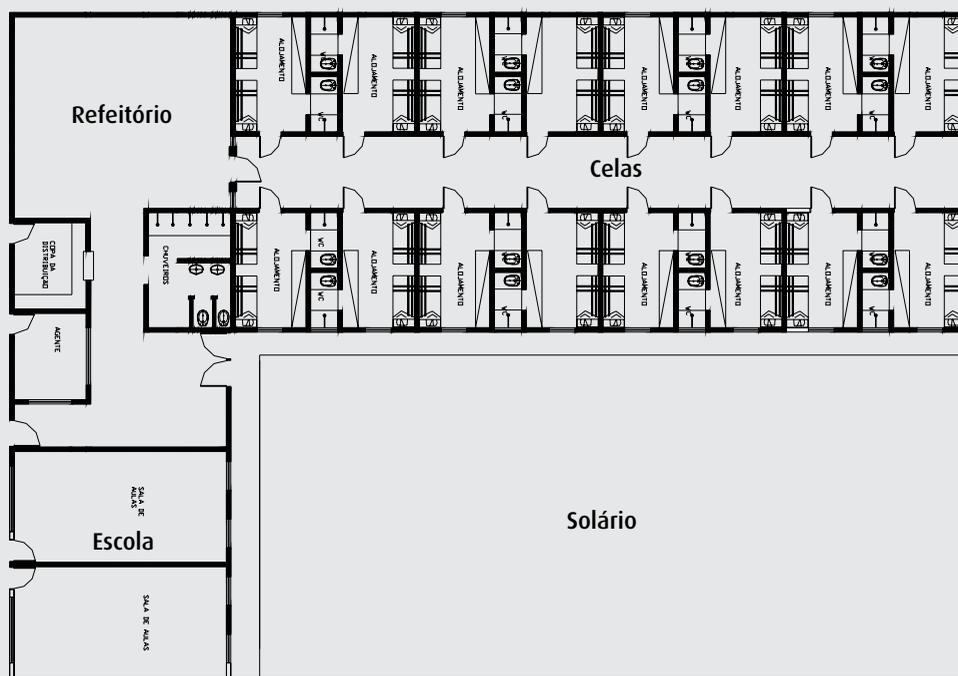
formulação de políticas e marcos institucionais, representada pelo espaço geral da unidade penal, é aqui considerada um modelo reduzido de macroecossistema.

Apresentando o recorte de um módulo de convivência (Figura 3), verifica-se que as relações modulares, por meio de seus modelos de organização e participação, apresentam-se delimitadas espacialmente pelos espaços arquitetônicos, interconectando os microecos-

istemas (celas), aqui compondo o que consideramos mesoecossistema.

Finalmente, tem-se o microecossistema, ou seja, as relações sociais no campo privado delimitado pela cela, em seu papel transcendente de proteção, cuidado e satisfação das necessidades imediatas do indivíduo, em um nível mais interno se constituindo no ambiente imediato do desenvolvimento ou no *setting* que contém o indivíduo em determinados momentos de seu cotidiano.

Figura 3
Croqui divisões do módulo de convivência (mesoecossistema)



Fonte: Cordeiro (2009).

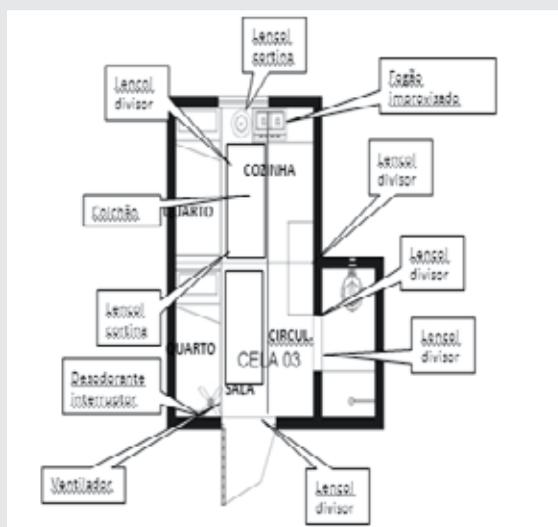
Algumas condições são, aqui, consideradas facilitadoras para o estabelecimento e a manutenção das interações entre indivíduos. Entre estas se destacam os parceiros das relações, as características socioculturais e históricas do grupo, características organizacionais ou aspectos sociais do ambiente (como a presença do indivíduo mediador, por exemplo) e características do ambiente físico imediato do indivíduo, principalmente objetos disponíveis e a organização ou arranjo espacial.

Alguns aspectos merecem destaque nessa teoria. O primeiro seria que o indivíduo não é considerado uma tábua rasa na qual o meio provoca seu impacto, mas sim um indivíduo em transformação, em crescimento e dinâmico, que gradualmente atua e reestrutura o meio no qual está inserido. O segundo aspecto a ser conside-

rado é o fator reciprocidade: o ambiente exerce influência direta sobre o indivíduo e o solicita a interagir, existindo uma acomodação mútua e bidirecional. O último ponto relevante para a teoria seria o fato da importância do ambiente para os processos envolvidos no desenvolvimento. Porém, deve-se ter claro que não apenas o ambiente próximo, único e imediato faz esse papel, mas também toda a influência externa oriunda de meios mais amplos poderá interferir no curso de vida do indivíduo.

Aqui, consideram-se os diferentes ambientes em função das suas espacializações, que delimitam as relações sociais. A partir desta perspectiva, é possível descrever como se dá a relação indivíduo-ambiente, tanto influenciando como sendo influenciado pelos contextos em que se insere.

Figura 4
Esquema de layout da cela ocupada
2006



Fonte: Cordeiro (2009).

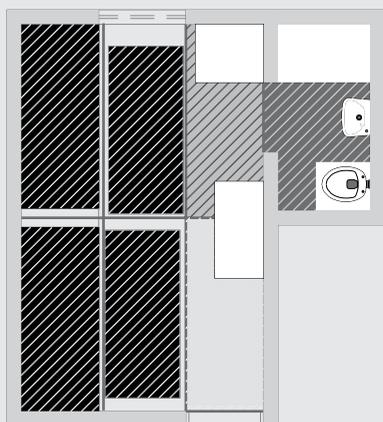
Como se observa nas Figuras 5 e 6, o uso do mesmo espaço, o microsistema cela, é transformado de acordo com o evento emergente, o que altera também o mesossistema, já que, quando o indivíduo explica a cela, ao mesmo tempo ele explica como se organizam os que ficam fora dela. Está, portanto, demonstrado a inter-relação entre o microsistema e o mesossistema, onde qualquer modificação em um desses subsistemas implica atualização do outro, e assim sucessivamente em relação aos demais subsistemas.

Esta organização depende da configuração contextual, conforme também está explicado:

em dias de visita, os “solteiros” cedem seu lugar dentro da cela e re-constroem seu lugar fora dela, enquanto os “casados” ampliam seu território para acomodar as crianças; no contexto diário, o artefato cama é utilizado segundo as apropriações que ocorrerão em dias de visita, ou seja, os “casados” se apropriam dos artefatos fixos, enquanto os solteiros ocupam colchões, no chão. Em dias de não-visita, a cela apresenta uma nova configuração espacial, com distintas demarcações de territorialidade.

Para efeitos de organização do texto, enumeramos os artefatos, na tentativa de montar uma descrição detalhada de cada um, indivi-

Figura 5
Esquema de territorialidade da cela em dia sem visita



LEGENDA - ZONEAMENTO DA CELA NO DIA-A-DIA

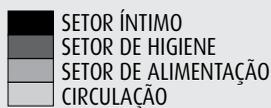
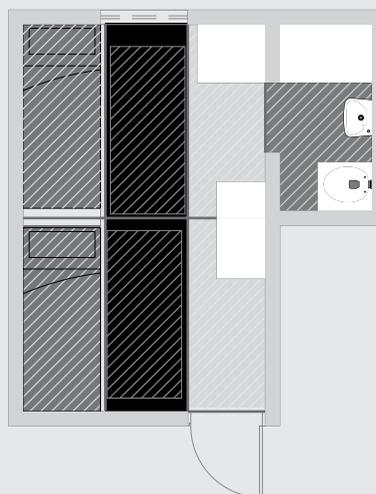
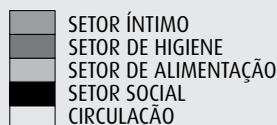


Figura 6
Esquema de territorialidade da cela em dia de visita



LEGENDA - ZONEAMENTO DA CELA EM DIA DE VISITA



dualmente, mesmo assumindo que suas explicações implicam articulações com outros artefatos do mesmo subsistema ou de outros subsistemas mais abrangentes, contudo, esta forma pareceu ser a mais adequada.

A porta

Os componentes arquitetônicos porta e janela foram executados com grades de ferro, vazadas, com o objetivo de aproveitar a ventilação e a iluminação naturais, já que, dentro das celas, a orientação da administração, quando da elaboração do projeto, era a proibição do uso de eletrodomésticos.

Sua localização em paredes opostas e dispostas uma de frente para a outra tinha, no planejamento, o objetivo de permitir uma maior velocidade da circulação de ventos, objetivando melhor conforto térmico no interior deste ambiente.

Observou-se, contudo, que a necessidade de privacidade era maior do que a de conforto térmico, porque ambas, porta e janela, eram vedadas com lençóis em todas as celas de todas as unidades, inclusive nas portas executadas de chapa, com visor superior, para manter a privacidade dos indivíduos dentro da cela.

Figura 7
Cortina na entrada da cela



Figura 8
Regra de entrada na cela escrita na parede: "Bata 3 vezes antes de entrar"



Assim, quando a cortina está fechada, ninguém pode entrar na cela sem permissão. A regra é bater três vezes na parede, esperar que o indivíduo no interior da cela permita a entrada, afaste a cortina, e aí, pode-se entrar neste ambiente. Quando a cortina está levantada, todos podem entrar nas celas de todos, desde que tenham bom relacionamento uns com os outros.

A parede

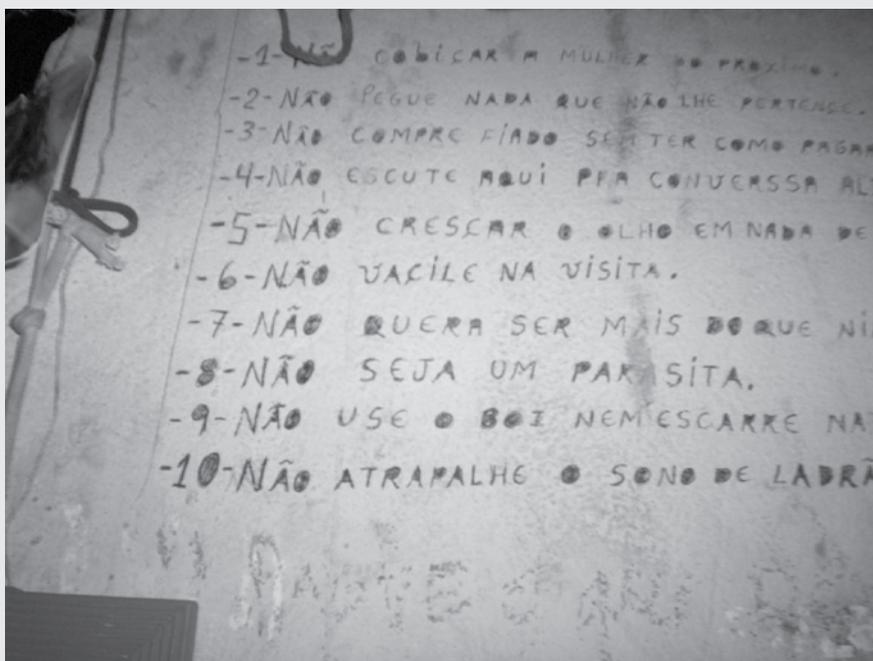
A parede é utilizada como limite entre as celas, sendo o componente arquitetônico delimitador do que aqui consideramos microsistema. Contudo, observou-se que em todas as celas, as paredes se apresentavam repletas de figuras, fotos, desenhos, buracos,

etc., sendo necessário descobrir os motivos que levaram àquela situação.

A partir dos diálogos, começamos a entender que as paredes eram utilizadas para informar regras (Figura 9), contatos, efetuar tipos de contagem (de tempo, de pessoas, de horas, etc.), fixar outros artefatos não previstos dentro da cela.

Nos mesossistemas, a parede também desempenha funções interessantes mais destinadas à coletividade, sendo utilizada sempre como base para algum tipo de expressão gráfica, quer seja uma homenagem, um aviso, informações, etc.

Figura 9
Os dez mandamentos da prisão



Fonte: Cordeiro (2009).

A cama

A utilização do componente cama é negociada pelos indivíduos em todas as celas que apresentam ocupação de mais de uma pessoa.

Este artefato corresponde a um subsistema dentro do microsistema, que parece ser resultado da apropriação espacial, incluindo exemplos que evocam o conceito de territorialidade. Demarcação espacial, estratégias de conquista, signos de defesa e definições simbólicas da identidade individual parecem constituir o centro essencial desta seleção.

A apropriação territorial neste estudo refere a todas as ações que são orientadas por uma construção visual de definição de fronteiras territoriais reconhecidas como tais e pontuadas de um lugar particular.

A cama, enquanto artefato cultural, é utilizada para dormir, repousar sobre ela. No entanto, encontramos vários outros usos, como “cobertura” para o “come-quieto”, como apoio para objetos, sendo elemento de negociação por parte das relações entre indivíduos. Em alguns módulos, a cama é denominada “jegue”, fazendo uma alusão à montaria, porque alguns podem estar “montados” e outros não, em função de seu estado civil, conforme explicado anteriormente, ou por antiguidade ou hierarquia.¹

Há uma negociação entre os ocupantes das celas, que se organizam em pares de acordo com sua situação conjugal: dois casados e dois solteiros por cela. Os dois casados dormem nas camas, enquanto os solteiros dormem em colchões, no chão, deixando as camas superiores das beliches inutilizadas como artefatos

“cama”, passando a desempenhar a função de “cobertura” que abriga o lugar delimitado pelos lençóis para o período de encontros íntimos. Essa organização se deve ao período de visitas, em que os casados ficam dentro das celas, com suas esposas, e os solteiros ficam fora das celas, no espaço modular.

Percebe-se, por parte dos sujeitos, a necessidade de modificar a cela de acordo com a demanda do seu morador, principalmente em função da dinâmica de ocupação e uso, em que a cela não é ocupada por apenas um indivíduo. Cada morador modifica seu espaço, permitindo a emergência de um novo espaço, o qual promove o surgimento de novas necessidades e, conseqüentemente, novas ações de apropriação.

Conclusão

Não obstante a aparente linguagem funcionalista, que nos leva a considerar indivíduo e instituição como duas esferas distintas, podemos perceber como sujeitos e instituições se produzem mutuamente, numa implicação dialógica, segundo a qual as práticas institucionais produzem sujeitos por consequência, os quais são tomados como alvos de manutenção destas práticas ou se organizam em ações de resistência à ordem institucional, por meio do uso dos espaços e/ou componentes arquitetônicos que se configuram em elementos de negociação.

Encontra-se, assim, uma categorização subjacente à relação entre o sujeito encarcerado e o espaço penitenciário, em função dos espaços generalizantes anteriormente descritos, onde se percebe que, ao mesmo tempo em que o espaço vai se tornando mais impositivo, o su-

jeito nele inserido o modifica, respondendo à sua imposição, donde se supõe que os limites determinados pelo espaço, ao mesmo tempo, oferecem uma gama de novas possibilidades que emergem da relação espaço-preso.

Responsivo às alternativas colocadas pela arquitetura, o sujeito o faz aceitando-as, delas discordando, modificando-as, retendo certos elementos nela existentes, transformando-os em novos elementos para os quais vai procurar novos significados.

Este processo irá orientar a ação do indivíduo, pois, sendo um ser que responde ao seu ambiente, o faz dando as respostas possíveis naquele momento em função dos limites e possibilidades que a realidade espacial lhe oferece. Esses novos elementos podem, no momento subsequente, se transformar em novas possibilidades, de tal modo que vão formando gradativamente os vários níveis de mediação que aprimoram e complexificam a atividade do homem, bem como enriquecem e transformam sua existência.

Estas articulações da teoria ecológica de Bronfenbrenner nos levam a buscar compreender como, então, se daria a relação do indivíduo com os componentes arquitetônicos, que, como dito anteriormente, funcionam, numa primeira visão, não apenas como delimitadores dos sistemas de relações entre os indivíduos, nos ambientes, mas também como reguladores dos sistemas de relações.

Não obstante esta delimitação espacial, observamos que estes subsistemas estão intimamente articulados e inter-relacionados, so-

frendo interferências mútuas entre si que, por vezes, modificam os subsistemas, ampliando ou reduzindo-os. Consideramos que o desenvolvimento das ações ocorre no tempo e mediante um processo de transformação que resulta de complexas inter-relações estabelecidas entre o indivíduo e o ambiente sociocultural e espaço-temporal, processo este que também é orientado para o futuro. O importante dessa concepção integrada de passado-presente e futuro representa a abertura de um espaço-tempo para a indeterminação dos processos de desenvolvimento, em que a construção e a emergência do novo se torna possível (VALSINER, BRANCO, DANTAS, 1997).

Quando focalizamos o mundo subjetivo da pessoa, vemos este sendo construído e reconstruído constantemente a partir das relações dinâmicas e de contínua transformação que ela estabelece com o mundo externo e objetivo, culturalmente mediado. Destaca-se que o caráter ativo do sujeito na construção de seu próprio desenvolvimento, bem como a participação efetiva das sugestões sociais presentes nos mecanismos de canalização cultural, orienta os limites físicos e semióticos que atuam nos processos interativos entre o indivíduo e o contexto (VALSINER, 1998; VALSINER; COLS, 1997 apud PALMIERI, 2004), ainda que o indivíduo subverta estes mecanismos de canalização cultural, numa emergência de ações orquestrada por espaços e/ou componentes reguladores prescritivos que atualizam os anteriores, nas modificações simbólicas que ocorrem na emergência das ações e relações.

Observa-se, portanto, a função mediadora/reguladora do espaço nas relações com o in-

divíduo e entre os indivíduos que o ocupam, atravessadas pelo tempo.

Por essas definições, o ambiente não age em resposta à ação do homem, isoladamente, nem o homem imprime ao espaço modificações isoladas.

O espaço construído, enquanto síntese, funciona como regulador, uma vez que pretende ordenar as ações do sujeito, o qual, ao mesmo tempo em que tem suas ações reguladas, modifica o espaço, reorganizando-o, o que dispara uma variabilidade na ordenação das ações do próprio sujeito.

-
1. *Percebeu-se que existem hierarquias de poder nas relações sociais dentro de cada subsistema, que ocupam espaços em função das territorialidades, mas este tema não faz parte do escopo do artigo aqui apresentado.*

Referências bibliográficas

- BALDWIN, J. M. Personality-suggestion. **Psychological Review**, v. 1, n. 1, p. 274-279, 1984.
- _____. **Social and ethical interpretations in mental development**. New York: MacMillan, 1987.
- BREDARIOL, A. C. P. **Suporte ambiental**: uma estratégia para educação infantil inclusiva. Tese (Doutorado). São Carlos, Ufscar, 2006. Disponível em: <http://biblioteca.universia.net/html_bura/ficha/params/id/6188063.html>.
- BRONFENBRENNER, U. **A ecologia do desenvolvimento humano**: experimentos naturais e planejados. Tradução: Maria Adriana Veríssimo Veronese. Porto Alegre: Artes Médicas, 1996.
- _____. Developmental exology through space and time: a future perspective. In: GLEN, H. E.; KURT, L. P. S. M. **Examining lives in context**: perspectives on the ecology of human development. Washington: American Psychological Association, 1995, p. 619-647.
- _____. **The ecology of human development**: experiments by nature and design. Cambridge: Harvard University Press, 1979.
- BRONFENBRENNER, U.; STEPHEN, C. Nature-nurture reconceptualized. **Developmental Perspective – a Bioecological Model**, 101, v.4, p. 568-586, 1994.
- COLE, A. L. Teacher development partnership research: a focus on method and issues. **American Educational Research Journal**, p. 473-495, 1993.
- COLE, M. **Culture psychology**: a once and future discipline. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1998.
- CORDEIRO, S. **De perto e de dentro**: as relações entre o indivíduo preso e o espaço arquitetônico penitenciário a partir de lentes de aproximação. Maceió: Edufal, 2009.
- COUTINHO, E. **O espaço da arquitetura**. São Paulo: Perspectiva, 1977.
- FOUCAULT, M. **Vigiar e punir**; a história da violência nas prisões. Petrópolis: Vozes, 1987.
- GOFFMAN, E. **Manicômios, prisões e conventos**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1961.
- GOODWIN, C. Action and embodiment within situated human interaction. **Journal of Pragmatics**, n. 32, p. 1.489-1.522, 2000.
- _____. Time in action. **Current Anthropology**, 43, special issue "Repertoires of Timekeeping in Anthropology ed., p. 19-35, August-October 2002.
- _____. The semiotic body in its environment. In: COUPLAND, J.; RICHARD, G. (Eds.). **Discourses of the body**. New York: Palgrave/Macmillan, 2003, p. 19-24.
- _____. Visual analysis. An Etho methodological Approach. In: VAN LEEUWEN, C. J. T. **Handbook of visual analysis**. London: Sage Publications, 2000, p. 157-182.
- KOHLSDORF, M. E. **A apreensão da forma da cidade**. Brasília: Editora UnB, 1996.
- SILVA, D. F. da. Inserção epistemológica da teoria da complexidade nos estudos lingüísticos: sobre fragmentos e totalidades. **Calidoscópico**, v. 5, n. 3, p. 185-189, 2007.
- SPIRN, A. W. Projeto do ecossistema urbano. In: SPIRN, A. W. **O jardim de granito** – a natureza no desenho da cidade. São Paulo: Edusp, p. 267-287, 1995.
- SVENSSON, F. **Arquitetura**: criação e necessidade. Brasília: Ed. Universitária de Brasília, 1992.
- VALSINER, J. **Culture and human development**: an introduction. London: Sage, 2000.

_____.Forms of dialogical relations and semiotic autoregulation within the serf. **Theory and Psychology**, 2002, p. 251-265.

VALSINER, J.; VAN DER VER, R. **The social mind**: construction of idea. Cambridge: Cambridge Um Press, 2000.

VALSINER, J.; BRANCO, A. U.; DANTAS, C. Co-construction of human development: heterogeneity within parental belief orientations. In: GRUSEC, J. E.; KUCZYNSKY, L. **Parenting and children's internalization of values**. New York: Wiley, 1997, p. 283-304.

O espaço penal e o indivíduo-presos: dinâmicas do espaço habitado

Suzann Cordeiro

Resumen

El espacio penal y el individuo-presos: dinámicas del espacio habitado

Este artículo expone resumidamente una investigación académica realizada para la obtención del título de doctor en Psicología Cognitiva, que pretendió conjugar conceptos de la psicología con el análisis de la arquitectura carcelaria, aportando elementos que permitan conocer los fenómenos derivados de la relación hombre-espacio carcelario. Por medio del desarrollo de actividades, el hombre espacializa sus intenciones dándoles forma física y creando lugares significativos. Se pretende demostrar que las formas sociales, por medio de las espacializaciones, se relacionan con las formas físicas, creando lugares que, a su vez, influyen en las espacializaciones, pues las formas físicas expresadas por la arquitectura y las formas sociales expresadas por los eventos interactúan entre sí. De este modo, cada componente arquitectónico desempeña un papel singular en su articulación con otros elementos y con la vida de las personas para quien la arquitectura se ofrece como lenguaje e instrumento y, por lo tanto, cada edificación se revela como obra única en el sentido de las conexiones realizadas entre los individuos que la habitan y el medio-condición para su existencia como arquitectura.

Palabras clave: Arquitectura carcelaria. Espacio carcelario. Apropiación del lugar. Dinámicas del espacio habitado.

Abstract

Criminal space and the imprisoned person: the dynamics of inhabited spaces

This paper outlines a study that was conducted with a view to obtaining a PhD degree in cognitive psychology. This study attempted to bring together concepts from both psychology and prison architecture analysis in order to further our knowledge on the relationship between human beings and prison space. As people carry out activities, they spatialize their intentions by giving them a physical form and creating a significant place for them. This paper attempts to show that social forms interact with physical forms through spatializations, and places are created as a result. These places, in turn, influence other spatializations as the physical forms expressed in architecture and the social forms expressed in events interact. Thus every architectural component plays a unique role in its connection with both other elements and people's lives. Architecture is a language and an instrument, and therefore every building is a singular work when one considers the links between its dwellers and the environment. These links are the condition of its existence as a work of architecture.

Keywords: Prison architecture; Prison space; Appropriation of places; Inhabited Space Dynamics

Data de recebimento: 09/12/2010

Data de aprovação: 20/01/2011

Para uma reflexão sobre os efeitos sociais do encarceramento¹

Rafael Godoi

Rafael Godoi é mestre e doutorando em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, e especialista em Pesquisa Etnográfica, Teoria Antropológica e Relações Interculturais pelo Departamento de Antropologia Social da Universidade Autônoma de Barcelona.

São Paulo - São Paulo - Brasil

✉ raphael.godoi@usp.br

Resumo

O artigo discute os efeitos sociais mais amplos do encarceramento, principalmente para as famílias e comunidades de origem dos presos. Diferentes perspectivas teóricas sobre a prisão e seus efeitos são exploradas em seus fundamentos, potencialidades e limites, com o objetivo de contribuir na construção de uma abordagem crítica sobre o tema na atualidade.

Palavras-Chave

Prisão. Efeitos sociais. Perspectivas teóricas. Prisionização.

O presente artigo objetiva pautar o problema dos efeitos sociais mais amplos do encarceramento, que vem ganhando centralidade no debate sociológico sobre a punição, conforme aumentam as populações carcerárias em diversos países ocidentais (GARLAND, 2001). Para tanto, recorre-se a alguns estudos que se debruçaram – direta e indiretamente – sobre esse tema, buscando refletir sobre suas potencialidades e debilidades, seus principais pressupostos e possíveis contribuições para uma abordagem do problema tal como se apresenta na atualidade.

A partir da ideia de efeitos sociais do encarceramento, busca-se apontar, de modo geral, para a questão dos efeitos externos da prisão: a ação da prisão fora de seus limites físicos e suas consequências sociais imprevistas e abrangentes. Essa ordem de causas externas do encarceramento pode ser observada em diversos níveis, como na política (MAUER, 2001) e na economia (HULING, 2002), porém, esse trabalho se dirige, especificamente, para o problema dos efeitos colaterais do encarceramento na conformação de sociabilidades familiares e comunitárias. A breve apresentação de algumas pesquisas contemporâneas será suficiente para identificar, em linhas gerais, como essa ordem de questões vem sendo trabalhada na teoria social. Em seguida, buscar-se-ão os fundamentos teóricos dessas pesquisas, explorando alguns dos principais trabalhos do século XX sobre o encarceramento.

Depois de problematizar alguns dos limites dessas formulações, serão exploradas outras matrizes analíticas que possam contribuir para a formação de um novo olhar sobre a questão.

Problema

Nina² mora com Kátia e Marcelinho, num bairro periférico de São Paulo. Nina é mãe de Ronaldo, Kátia é mulher dele e Marcelinho é filho. Ronaldo está preso há mais de dez anos. As duas se conheceram dentro da prisão, num dia de visita. Kátia, muito jovem e ainda grávida, desesperava-se por não ter condições de criar o filho que viria. Ronaldo igualmente, por mais que trabalhasse na penitenciária, sabia que o dinheiro que recebia seria insuficiente para garantir o sustento do primeiro filho. Nina, viúva e aposentada, assumiu a responsabilidade de colaborar na criação do neto enquanto o filho estivesse preso e chamou a nora para morar com ela. Juntas, durante a semana, as duas fazem o “jumbo”³ que uma delas levará para Ronaldo no dia de visita. O “jumbo” e também o prato de Marcelinho – arroz, feijão, macarrão – são doados por vizinhos solidários e conhecedores das dificuldades daquela família.

Aisa, como Marcelinho, foi concebida numa visita íntima, no interior de um presídio, porém num contexto social bastante distinto: na Catalunha⁴. Até os quinze anos

de idade, cresceu numa cidade satélite de Barcelona, tendo o pai dentro de uma prisão muito distante. Ela comemorou aniversários, brincou e fez amizades dentro de uma unidade prisional desde sempre. Por mais que o pai estivesse preso e distante, a relação familiar era forte e, na medida do possível, saudável; ele sabia de tudo que se passava com ela, trocavam cartas e lembranças, viam-se frequentemente, conversavam francamente, amavam-se. Enquanto seu pai esteve preso, ela sonhava com uma vida normal que viria com sua libertação. Quando ele foi solto, o sonho não se concretizou, de modo que aquela família carinhosa e unida a despeito da prisão ruiu quando a prisão deixou de agir sobre ela. Na rua, ele envolveu-se em ilegalismos diversos, ficou violento com a mulher, ausente com a filha, sumiu, arrumou outra mulher, outros filhos, outra família, que passou a visitá-lo quando ele voltou a ser preso.

Eis alguns fragmentos de histórias de vida que mostram, em contextos tão distintos quanto o paulista e o catalão, famílias se estruturando a despeito da prisão de um de seus componentes, ou mesmo a partir da prisão de um de seus componentes. Famílias estruturadas ao redor da prisão, em cuja estruturação concorrem diversas gerações e também amigos e vizinhos, que vão, como podem, preenchendo as lacunas deixadas pela prisão do “chefe-provedor”. Nesses ambientes familiares, a ausência do “chefe-provedor” é também a presença da prisão. A prisão presente e circulando o tempo todo, em lembranças doloridas (ou não), em conversas triviais, em atividades cotidianas, em contas (de dívidas, de dias), em sonhos feitos e refeitos a cada momento.

Nesses ambientes familiares tão diversos é possível perceber a prisão agindo fora dela, produzindo vínculos, práticas e significados. Estudando as trajetórias de vida e as estratégias de sobrevivência de familiares, amigos e vizinhos de pessoas presas, parece ser possível interpelar o problema do extravasamento da prisão e dos efeitos sociais mais amplos do encarceramento. E para dar conta de melhor compreender essas dinâmicas que se empreende o percurso teórico sintetizado nas próximas páginas.

A hipótese da desestruturação

Desestruturação, ruptura e estigma têm sido noções fundamentais para uma extensa reflexão sobre a ação da prisão num ambiente familiar ou comunitário. Os efeitos deletérios da prisão no entorno social do preso são temas discutidos e desdobrados em diversos trabalhos. Comfort (2003) formulou a hipótese de “prisionização secundária”, como um dos processos que afetam principalmente as mães, esposas e namoradas de presos que continuamente passam pela experiência de visitação em uma unidade prisional. A autora analisou a dinâmica social da visitação num presídio de segurança máxima da Califórnia, destacando as alterações comportamentais e simbólicas que esse processo específico de socialização introduz na vida dessas mulheres.

Travis e Waul (2003) organizaram uma publicação dedicada ao tema dos efeitos do encarceramento em diferentes níveis, na qual existe uma explícita preocupação em avaliar como os serviços sociais, sanitários, educacionais e correccionais podem se integrar de uma maneira mais efetiva para melhor atender às necessi-

dades de indivíduos, famílias e comunidades desestruturados pelo encarceramento. Com uma abordagem menos programática, Mauer e Chesney-Lind (2002) organizaram um livro no qual, entre tantas questões sobre os efeitos colaterais do recente incremento do encarceramento, aparecem trabalhos que repõem a questão da desestruturação que o cárcere promove na organização familiar e comunitária. Os trabalhos do OSPDH (2006), na Espanha, e de Myashiro (2006), no Brasil, indicam que esse tipo de argumento também é mobilizado para dar conta dos efeitos mais amplos do encarceramento lá e aqui.

A hipótese geral que subjaz nessa ordem de análises dos efeitos do encarceramento é a de que a prisão tem a desestruturação como efeito primordial. De toda forma, essa ordem de problematizações contrasta significativamente com alguns aspectos que chamam a atenção nas trajetórias de familiares de pessoas presas. As famílias de Marcelinho e Aisa seguramente enfrentavam diversos problemas, debilidades financeiras, afetivas, preconceito. Porém, não eram famílias propriamente desestruturadas; eram famílias singulares, diferentes, distantes de um padrão imaginado de família ideal, mas não desestruturadas. Rechaço social seguramente existia, mas havia também pessoas solidárias que colaboravam no sustento da família, na criação das crianças, etc. As relações entre mãe e filho, pai e filho(a), marido e mulher não eram relações contínuas, diárias, mas não se pode dizer que fossem relações rompidas.

Essa bibliografia parece ser por demais taxativa: a prisão invariavelmente impõe defeitos num ambiente familiar; enquanto relatos

como os de Nina e Aisa levam a crer que a prisão impõe efeitos que podem ser dolorosos, desagradáveis, mas que não são absolutamente destruidores, podendo ser também reestruturantes, produtivos, e num sentido muito preciso. O vínculo entre Nina e Katia foi produzido na prisão sem que nenhuma delas cruzasse os limites da lei, o cotidiano delas de manufatura de “jumbo” e visita semanal é produzido pelo encarceramento de Ronaldo; as próprias existências de Marcelinho e Aisa, no limite, foram também produzidas na prisão; como também o vínculo afetivo entre Aisa e seu pai foi produzido e mantido só enquanto ele esteve preso. São diversas as produções que a ação da prisão impõe num círculo familiar, para descrevê-las meramente como destruição, corrosão, desestruturação, etc.

A bibliografia contemporânea parece privilegiar determinados aspectos da ação da prisão sobre vidas e sociabilidades mais amplas, especialmente os fatores desagregadores, desviantes, anômicos, etc. Essas formulações acabam por desenvolver – em diversas versões e com diferentes ênfases – uma só hipótese analítica, que poderia ser designada como “hipótese da desestruturação”. Segundo essa hipótese, diagnosticar (ou denunciar) a erosão de vínculos familiares e comunitários é a tarefa principal dos estudos sociais que se voltam para esse problema, ficando em segundo plano uma descrição positiva dos novos vínculos e práticas sociais que essa desestruturação primordial efetivamente engendra na vida das pessoas. De toda forma, aprofundando os estudos, é possível perceber que a “hipótese da desestruturação” não decorre meramente de opções políticas particulares,

nem de fatores contextuais gerais, mas está calçada numa importante gama de estudos sociais sobre a prisão, que, no decorrer do século XX, consolidaram um determinado olhar sobre os efeitos do encarceramento.

Um olhar sobre os efeitos do encarceramento

O problema dos efeitos do encarceramento ganhou força e relevância na teoria social na primeira metade do século XX, quando alguns pesquisadores analisaram a ação da instituição prisional sobre a identidade dos presos. Isto é, os efeitos do encarceramento foram problematizados primeiramente com referência ao ambiente interno da prisão. As análises da cultura prisional de Clemmer (1958) e Sykes (1958), de um lado, e a análise das instituições totais de Goffman (1974), de outro, constituíram referências centrais no desenvolvimento desse debate.

Clemmer formulou a teoria da “prisionização” para dar conta das transformações que a prisão impõe sobre a vida de um indivíduo preso. Segundo o autor, o processo de prisionização é experimentado, em alguma medida, por todo homem que passa por uma prisão, implicando uma reinterpretação geral da vida. Para qualificar esse processo, Clemmer apontou os elementos que considerava fundamentais: aceitação de uma posição social inferior; acumulação na memória de uma infinidade de fatos concernentes à organização prisional; desenvolvimento de novos hábitos de alimentação, vestuário, trabalho e sono; adoção de uma linguagem particular; reconhecimento de que as necessi-

dades fundamentais não podem ser satisfeitas no devido ambiente; e desejo de conseguir um bom trabalho no interior do presídio. Na medida em que se verificam esses fatores gerais nas atitudes de um preso, é possível identificá-lo como um membro assimilado à “comunidade prisional”, como alguém que foi socializado na cultura da prisão. Clemmer sustenta ainda que existam graus de prisionização e múltiplos fatores que determinam a velocidade e o alcance do processo para cada indivíduo, desde a duração da pena até os atributos de personalidade. Interessavam-lhe especialmente os casos de prisionização nos seus graus mais altos, pois, segundo ele, é nesse estágio que se aprofundam as atitudes antissociais e se desenvolve uma ideologia criminal no indivíduo.

Sykes é outro autor que discutiu a especificidade do processo de socialização no interior da comunidade prisional. Mas, por sua vez, para qualificar esse processo, Sykes privilegiou outros elementos e processos estruturais. Segundo o autor, a cultura da prisão pode ser mais bem descrita pela enumeração e análise das privações que a vida prisional implica. Descrevendo o que chama de “dores do encarceramento” – que dão ensejo à elaboração de práticas e significados sociais que são próprios ao ambiente –, Sykes apresenta os traços característicos da cultura prisional e do processo de prisionização. As privações de liberdade, de bens e serviços, de relacionamentos heterossexuais, de autonomia e de segurança constituiriam as bases estruturais do desenvolvimento de uma cultura e de uma identidade específicas ao ambiente prisional.

Goffman, por sua vez, formulou contribuições basilares para o entendimento dos efeitos socializadores de “instituições totais”, como a prisão, o manicômio, o convento. Assumindo o risco de negligenciar muito da complexidade e fecundidade dos estudos desse autor, para os fins que se propõe nesse trabalho, é possível destacar um elemento específico – mas não menos importante – de suas análises: o problema das “mortificações do eu”. Segundo Goffman, o ingresso numa instituição total impõe uma série de desvios na “carreira moral” do indivíduo, que são experimentados como degradantes e constituem “mortificações do eu”. Por “carreira moral”, o autor faz referência ao processo geral de socialização e constituição de identidades, que se desenvolvem na constante interação do indivíduo no interior de diferentes grupos sociais. Já as “mortificações do eu” podem ser entendidas como mutilações que são impostas numa identidade previamente constituída. Para o autor, a primeira mutilação do eu que uma instituição total impõe é a própria barreira que separa o interno do meio externo, impossibilitando que o indivíduo se mantenha atualizado sobre o que acontece na sociedade em geral. A segunda mutilação é a perda do nome, e sua substituição por um número e/ou apelido, geralmente percebidos como humilhantes.

A perda absoluta de espaços e momentos de intimidade, a submissão a procedimentos humilhantes e a perda de controle sobre as atividades são outras das mutilações destacadas por Goffman. A essas mutilações, no eu mortificado, sobrepõe-se uma série de ajustes secundários que visam a adaptação do sujeito à

vida na instituição, de forma que se possa conservar um mínimo de domínio sobre o meio. Sistemas informais de comunicação, estratégias para obtenção de satisfações proibidas, ou mobilização de meios proibidos para a obtenção de satisfações permitidas são alguns elementos que caracterizam esse sistema de ajustes.

Diferentemente de Clemmer, que diferencia o processo de prisionização em termos de grau quantitativo e ritmo, Goffman identifica diferentes possibilidades de desenvolvimento de ajustes secundários, conformando diferentes sujeitos adaptados ao ambiente institucional. A adaptação pode rumar ou para uma conversão absoluta do sujeito, que passa a se identificar com os objetivos institucionais; ou para uma acomodação passiva e utilitária, que visa o aproveitamento máximo dos benefícios possíveis no ambiente interno; ou para uma recusa intransigente de tudo o que a instituição obriga e oferece; ou para uma alienação profunda, que torna o indivíduo indiferente a quase tudo que não lhe toque o corpo.

Clemmer, Sykes e Goffman, cada um ao seu modo, contribuíram para a consolidação de um campo de problematização do processo de socialização no interior do ambiente prisional. Foi com base neles, ou se opondo a eles, que toda uma bibliografia sobre a prisionização se desenvolveu (WHEELER, 1961; EDWARDS, 1970; KAMINSKI, 2003). Esses estudos também serviram de referência para análises dos efeitos da prisão sobre outros grupos sociais, para além dos presos. Goffman já expandia o foco de suas análises sobre a socialização em instituições totais para o corpo de funcionários, discutindo os efeitos e as espe-

cificidades desse tipo de trabalho sobre seres humanos. Zimbardo et. al. (1973), a partir do experimento que conduziram em 1971 na Universidade de Stanford,⁵ aprofundaram-se na reflexão sobre a ação do meio na constituição dos sujeitos, dando especial atenção para as bruscas e negativas transformações na personalidade de indivíduos que ocupavam posições de poder num ambiente prisional.⁶

Ainda sobre a socialização dos profissionais do encarceramento, podem ser citados os trabalhos de Duffee (1974), Jacobs e Retsky (1975) e Ellis (1979). A prisionização de funcionários de prisão, portanto, também constitui uma linhagem dessa ampla bibliografia sobre a socialização prisional. No Brasil, Thompson (2002) já indicava a importância de a reflexão sobre as instituições penitenciárias abarcar esse aspecto específico. A psicóloga Lopes (1998) abordou o tema em sua pesquisa de mestrado; e Chies et. al. (2005) desenvolveram uma pesquisa específica sobre a prisionização de funcionários num presídio de Pelotas (RS).

A passagem para análises da socialização prisional de familiares de presos – prisionização secundária, nos termos de Comfort – pode ser vista como uma derivação, uma continuidade, uma ampliação de toda essa discussão anteriormente apontada. Privilegiar na análise os aspectos desestruturantes da ação institucional sobre as famílias de presos deriva da maneira de se conceber a ação da prisão sobre os próprios presos, no interior das muralhas. É possível situar os “fatores da prisionização” de Clemmer, as “dores do encarceramento” de Sykes e as “mortificações do eu” de Goffman num mesmo plano de problematização dos

efeitos da prisão, que privilegia seus efeitos degradantes e destrutivos. Nesse plano, a prisão é vista como fator de deturpação do processo de constituição de uma individualidade – à qual, só posteriormente, se acrescentariam ajustes sempre secundários, esboços e tentativas de reestruturação identitária. Mas, esboços que são invariavelmente insuficientes para reparar uma identidade fundamentalmente desfigurada pela prisão. Assim foi se concebendo os efeitos da prisão, seja sobre internos, seja sobre funcionários, seja sobre familiares de presos, seja sobre suas comunidades de origem.

O que parece importante destacar desse amplo escopo de estudos é que os efeitos do encarceramento são antes formulados com referência aos presos e ao ambiente interno dos presídios, e só então estendidos para outros agentes e territórios. Essa extensão analítica é de extrema relevância e tem seus fundamentos: a mulher que visita o marido preso, por exemplo, indubitavelmente fica marcada pelas experiências que tem dentro da unidade, pelos procedimentos de segurança, pelos constrangimentos impostos, pela agressividade do ambiente, acabando por carregar essas marcas em seu próprio corpo e subjetividade para o ambiente externo. Porém, é preciso ponderar que a prisão impõe efeitos sociais mais amplos, que vão além da multiplicação dessas marcas em território aberto. Dizer que a prisão vem desestruturando indivíduos, famílias e comunidades é afirmar algo de fundamental, mas isso não é tudo. Existem várias outras questões que a “hipótese da desestruturação” não contempla. Se a prisão é tão devastadora, sobre o que ela se sustenta? Por que ela ainda é utilizada, mesmo com

tantos diagnósticos negativos e denúncias? Como um número cada vez maior de famílias e cada vez mais amplas comunidades não só sobrevivem a essa destruição toda, mas convivem com ela?

A hipótese produtiva⁷

Para responder a essas questões, é possível recorrer a autores que procuraram indagar à prisão sobre sua especificidade diante de outras formas de punição, sobre suas funcionalidades estratégicas, suas causas obtusas. Trata-se de estudos que se alinham aos anteriores ao verificarem que a prisão não é exatamente o “instituto de regeneração” que apregoa ser, mas que se afastam daqueles ao empreender outros percursos analíticos a partir dessa constatação. Nesse outro plano de referências, questões sobre o que a prisão desestrutura, como a prisão reprime ou distorce individualidades e grupos sociais são deslocadas, cedendo lugar a indagações sobre o que produz a punição em forma de prisão, como a punição em forma de prisão funciona e como ela conforma individualidades e grupos sociais. Opera-se, assim, uma passagem de foco dos efeitos desestruturantes da prisão para os processos estruturantes da punição (em forma de prisão e/ou não). O trabalho de Rusche e Kirchheimer (1984), de um lado, e o de Foucault (2004), de outro, constituem referências fundamentais para elaboração dessa ordem de questões.

Rusche e Kirchheimer sustentam que, para analisar sociologicamente um sistema punitivo, é necessário, em primeiro lugar, suspender o nexó explicativo entre delito e pena, de modo que a forma da punição numa

determinada época possa ser analisada com referência às relações positivas que mantém com as estruturas sociais e econômicas nas quais se insere. Ou seja, em vez de indagar sobre o que a prisão busca reprimir – sobre sua relação negativa com o delito –, deve-se questionar sobre o que a prisão busca operar – sua relação positiva com o sistema produtivo. A forma específica da punição num determinado período histórico, segundo esses autores, seria uma função do grau de desenvolvimento do sistema produtivo, das condições de oferta e demanda de força de trabalho. De acordo com eles, o desenvolvimento econômico de uma sociedade e as oscilações entre oferta e demanda de mão de obra determinam variações no valor atribuído à própria vida humana, condicionando as escolhas por métodos punitivos mais ou menos severos. Rusche e Kirchheimer realizam uma extensa reflexão sobre os motivos pelos quais o excedente de mão de obra e a correlativa desvalorização da vida humana, no período moderno, não implicaram um retorno substantivo às penas corporais e capitais, que caracterizavam o período feudal.

Para explicar esse aparente enigma, que contradiria os fundamentos do argumento, os autores analisam detalhadamente o desenvolvimento das casas de correção, as funções econômicas e sociais do trabalho penal, os percalços do processo de industrialização em diferentes países, os avanços políticos e ideológicos da burguesia, atentando, principalmente, para as repercussões teóricas e práticas de todo um novo pensamento penalista reformador que emergiu no período do Iluminismo. É a partir desse minucioso trabalho analítico que os au-

tores formulam a hipótese da prisão dissuasiva e identificam o princípio de *less eligibility* (de piores condições de vida dentro da prisão do que as piores condições de vida fora) como organizador da pena de prisão no sistema produtivo capitalista. A esse princípio fundamental se submetem os programas de reforma das prisões, desenvolvidos em diferentes países ocidentais nos últimos séculos. Os programas que apregoam um tratamento mais racional e humanizado do criminoso – e que por meio da prisão visam regenerar e reinserir o criminoso na sociedade – nunca podem se realizar plenamente, uma vez que seus avanços e recuos dependem mais das condições exteriores do mercado de trabalho do que das práticas de gestão interna. Por isso, contraditoriamente, o discurso ideológico reformador é quase sempre acompanhado de uma realidade de superpopulação carcerária, de péssimas condições de higiene e saúde no interior dos presídios, de ócio generalizado (ou de trabalhos meramente punitivos), de altos índices de mortalidade, etc.; atributos que evocam os tradicionais castigos corporais e capitais e fazem do nível de vida no interior da instituição penal sempre mais baixo do que o nível mínimo fora dela.

Foucault recupera alguns dos preceitos estabelecidos por Rusche e Kirchheimer para desenvolver suas análises, especialmente no que se refere às positivities e produtividades estratégicas da punição. Porém, para Foucault, diferentes sistemas punitivos expressam diferentes racionalidades, diferentes relações de poder, respondem a problemas estratégicos distintos e constituem arranjos específicos de poder-saber, que são irredu-

tíveis a uma função unívoca e totalizante. Enquanto Rusche e Kirchheimer privilegiam as determinações econômicas de um sistema punitivo, Foucault se debruça sobre a especificidade das relações de poder e saber que o conformam. “*Vigiar e Punir*” começa pela contraposição de descrições de um brutal ritual de suplício e de um sóbrio regulamento de uma casa de detenção para jovens.

No contraste gritante entre as duas formas punitivas, o autor situa o seu problema de investigação. Foucault sustenta que o suplício era um ritual político de produção, demonstração, afirmação do poder soberano, do poder do rei sobre a vida e a morte de seus súditos. Já a prisão e seu minucioso regulamento são expressões de um poder disciplinar, de uma racionalidade que interpela as disposições para o crime, mais do que o crime em si; de um poder que não se exerce num episódio público e ostensivo sobre um corpo em evidência, mas sim discretamente, continuamente, indefinidamente, e sobre a quantidade de corpos que se considere necessária e possível. Na passagem do suplício à prisão, o que pode aparecer como suavização, humanização e racionalização da pena deve ser visto, segundo Foucault, como intensificação, extensão e maior produtividade da punição. Prender ao invés de esquarterar não é punir menos ou mais humanamente, é punir mais com menos recursos, é punir mais eficazmente, é punir economicamente.

Para explicar essa eficácia econômica da prisão, Foucault recorre a deslocamentos que se davam no plano dos ilegalismos populares. Segundo o autor, no Antigo Regime

– período de preeminência do poder soberano –, existia uma ampla tolerância entre os ilegalismos das elites e das classes populares. Os delitos que acionavam os mecanismos punitivos do suplício eram aqueles que atentavam direta ou simbolicamente contra o corpo do rei, contra o poder soberano. Mas, com o avanço da industrialização, a consequente proliferação das mercadorias em circulação e em estoque, a ascensão dos estratos burgueses às esferas de poder e o aumento pronunciado das populações urbanas, os ilegalismos populares tenderam aos crimes contra a propriedade, despertando maior atenção das novas classes dominantes. Desse modo, fez-se necessário um tipo de sistema punitivo que deixasse menos lacunas às práticas ilegais, que fosse mais eficiente, mais extensivo e menos custoso – em termos econômicos e políticos. A pena de prisão, defendida pelos reformadores do sistema penal e propagada como mais humana em relação aos suplícios, também atendia sub-repticiamente a essas demandas de regularidade e eficiência econômica da punição.

Poder-se-ia objetar que a prisão foi sempre ineficaz nessa pretensa tarefa de se opor e prevenir a proliferação dos ilegalismos populares contra os interesses e os direitos de propriedade das novas elites, na medida em que, ao invés de reprimir a delinquência, a prisão a produzia, a profissionalizava. Foucault inclui essa crítica no próprio mecanismo de implantação da punição em forma de prisão, sofisticando seu argumento e indicando outros sentidos para a produtividade e a eficácia da prisão. O autor mostra como a implantação da prisão, a crítica de sua ineficácia e o desenvolvimento

de programas para sua reforma são processos sincrônicos e articulados.

A formulação das mesmas críticas⁸ e dos mesmos princípios reformadores⁹ é peça que compõe e fundamenta a implantação e extensão da pena de prisão, porque a eficácia da prisão não seria exatamente a de reprimir ou prevenir os ilegalismos populares, mas sim de geri-los diferencialmente. Ou seja, a prisão não fracassa absolutamente ao produzir uma delinquência organizada e profissionalizada, uma vez que essa mesma delinquência pode ser utilizada, penetrada e mobilizada para operar outros ilegalismos, isolar uns e evidenciar outros. Portanto, a conformação da delinquência e a estruturação de um meio delinquente dentro da prisão, que é mobilizável fora dela, são elementos que permitem interpelar o encarceramento em sua positividade, em sua produtividade estratégica.

Foucault situa a prisão numa ampla estratégia de controle social, num mecanismo complexo de gestão diferencial dos ilegalismos – que se dá via a produção de uma delinquência domesticada, manipulável, operacionalizável, seja para viabilizar lucrativos mercados ilícitos (como a prostituição no século XIX), seja para policiar e minar associativismos populares (pela infiltração de informantes e agitadores), seja para eclipsar, pelo escândalo que provocam, outros ilegalismos que são e devem ser tolerados. Assim, tem-se outra matriz analítica para se pensar a prisão e seus efeitos sobre indivíduos, famílias e comunidades, que não se limita à denúncia da desestruturação que a prisão impõe, mas que parte dessa desestruturação e a reinsere num campo político estratégico.

Para os objetivos desse trabalho, seria interessante ressaltar que essas contribuições reservam um lugar de destaque para os efeitos mais amplos do encarceramento. Tanto Rusche e Kirchheimer quanto Foucault concebem um jogo de relações mais complexo entre o que acontece dentro e fora da prisão – um jogo que não se reduz à repetição no meio externo do que se sabe acontecer do lado de dentro. Portanto, esse autores realizam, cada um a seu modo, uma problematização sobre a prisão que abarca, desde o princípio, o questionamento dos efeitos externos e que os mobilizam inclusive para mais bem qualificar o que se passa dentro da prisão. Para Rusche e Kirchheimer, não é possível compreender as condições de funcionamento de uma instituição penal sem conhecer as transformações no mercado de trabalho e as condições de vida das camadas mais pobres de uma população. Para Foucault, a gestão diferencial dos ilegalismos em ambiente aberto é o que confere sentido à produção de uma delinquência no meio interno. Trata-se, portanto, de contribuições que ajudam a pensar os sentidos estratégicos e produtivos da desestruturação que os outros autores denunciam.

De todo modo, entre o momento em que autores como Rusche e Kirchheimer e Foucault publicaram seus trabalhos e a atualidade, um importante conjunto de transformações teve lugar na sociedade em geral e, particularmente, nas instituições penitenciárias. A prisão que se faz presente em círculos familiares e comunitários, como os de Aisa e Nina, no começo do século XXI, é uma instituição profundamente alterada e que adquire um renovado lugar na sociedade mais ampla.

Reconfigurações

Uma primeira demarcação de distância entre o que Foucault analisou e o momento presente é que já não se entende que a prisão continuamente fracassa em seus objetivos declarados. Novos objetivos se estabeleceram, de modo que se faz possível afirmar o anteriormente impensável: a prisão funciona! Foi sobre essa significativa guinada no pensar e no exercer o poder de punir que Garland (2001, 2005) focou boa parte de seu trabalho nos últimos anos. De acordo com o autor, até meados da década de 1970, os sistemas punitivos ocidentais funcionavam sob uma configuração que ele chama de “*penal-welfare*”, na qual o objetivo declarado era o de reabilitar o delinquente para o convívio social. A partir de então, a impossibilidade de se atingir esse propósito deixa de impor sofisticadas ao programa punitivo-reformador; o próprio objetivo é reformado, passando a ser concebido como a incapacitação, a anulação, a exclusão, a eliminação de indivíduos delinquentes em nome da segurança da sociedade. Mas, se o declínio do ideal de reabilitação é a marca atual da pena de prisão, segundo o autor, ele se insere num conjunto mais amplo de reconfigurações. E são essas reconfigurações que recolocam na ordem do dia o problema de se repensarem as funcionalidades estratégicas da prisão e os efeitos mais amplos do encarceramento.

Para abordar essas reconfigurações, Garland também reserva um lugar destacado ao que se passa no ambiente externo à prisão, situando-as no que chama de “campo do controle do delito e justiça penal”, uma ampla rede de agentes, instituições, práticas e discursos que se estruturam ao redor do crime e de sua punição,

extravassando em muito os limites dos sistemas punitivos e até mesmo do próprio Estado. No escopo desse trabalho, bastará apresentar esquematicamente algumas das principais reconfigurações nesse amplo campo para se fazer uma ideia dos desafios teóricos e analíticos que se apresentam na atualidade.

Em primeiro lugar, Garland sugere que a figura da vítima passa a ocupar uma posição central no campo do controle do delito e justiça penal, mobilizando reformas legislativas e decisões judiciais mais severas. Assim, as medidas punitivas são requalificadas como formas de retribuição e proteção das vítimas reais e/ou potenciais, em lugar de serem vistas como meios técnicos de reabilitação de indivíduos infratores para o convívio social. Esse movimento é acompanhado de uma progressiva politização da segurança, isto é, o problema da segurança vai se consolidando como uma questão central na vida política, econômica e social, e todos os esforços que se fazem no sentido de promovê-la são, ao mesmo tempo, bem vistos e sempre insuficientes.

Essa obsessão securitária é promovida por políticos e personalidades públicas dos mais diferentes matizes ideológicos, que, baseados num grande e pretensioso consenso – naquilo que julgam todos saberem e compartilhar sobre o delito e a justiça –, passam a ser cada vez mais determinantes na conformação de políticas e programas penais. O discurso técnico e especializado é deslocado para segundo plano, de modo que as políticas criminais e penais passam a ser formuladas num tipo de discurso popular, populista, como respostas simples e reações diretas, exemplares, cal-

çadas no real, no imediato, no evidente, sem maiores problematizações. Esses agentes são proclamadores fundamentais de afirmações como: A prisão funciona! Ela incapacita o criminoso perigoso! Ela vinga a vítima inocente! Ela protege a sociedade!

Ao mesmo tempo, os saberes técnicos são mobilizados para dar sustentação às novas políticas e, nesse movimento, são reformulados, assumindo para si outros problemas e desafios. A partir da década de 1970, emerge um novo tipo de saber especializado que toma o infrator como um agente racional que aproveita oportunidades delitivas que se apresentam no ambiente, de modo que as causas do crime já não são atribuídas a macroprocessos sociais, mas sim a insuficiências nos investimentos em controles situacionais, ambientais ou comportamentais. A partir desse arranjo, desenvolve-se uma percepção generalizada de que os riscos do crime quase naturalmente se proliferam no ambiente, sendo que toda uma infraestrutura de prevenção do delito, de segurança pessoal e comunitária se expande. A ação policial deixa de ser vista simplesmente como o “combate ao crime”, passando a ser considerada um serviço de distribuição de segurança.

A autossuficiência e a exclusividade da ação policial contra o crime são colocadas em questão, passando a ser incentivado todo um arranjo sinérgico de diferentes atores locais e comunitários, que, por outros instrumentos e em colaboração com a polícia, passam a ser vistos como estratégicos para a “segurança pública”.¹⁰ A sociedade civil e a iniciativa privada são chamadas à tarefa de colaborar com o controle do delito, de modo que as fronteiras institucionais

do “Estado” se diluem e seu monopólio sobre o controle da violência é substituído por uma economia mista de produção da segurança.

Nesse novo “mercado aberto” da segurança, forças policiais e empresas de segurança privada, instituições estatais e organizações da sociedade civil compartilham uma mesma racionalidade empresarial de prestação de serviços, focalizando recursos, estabelecendo metas e apoiando-se em indicadores de desempenho.

A resultante desse amplo conjunto de vetores é um cada vez mais intenso uso do encarceramento, acompanhado de uma ampliação da duração das penas; fatores que elevam a população penitenciária a níveis até então desconhecidos. O encarceramento em massa, a ampliação dos parques penitenciários e o incremento nas taxas de encarceramento são alguns dos efeitos imediatos dessas amplas reconfigurações que se articulam à nova convicção de que a prisão funciona. É nesse contexto que a prisão se torna uma instituição socializadora de amplas parcelas da população, passando a fazer parte do cotidiano de um número cada vez maior de pessoas e a reestruir sociabilidades familiares e comunitárias.

Agora – e retomando a hipótese produtiva foucaultiana – se, para o século XIX, o segredo da produtividade da prisão estava na eficácia inversa que aparecia como acusação de fracasso, na própria produção da delinquência, no final do século XX e começo do XXI, inversamente, talvez o segredo do que a prisão massificada vem produzindo esteja no fracasso escondido sob a proclamação reiterada de que a prisão funciona. Por isso a

importância de que a pesquisa social se volte para os vínculos, práticas e significados sociais que são produzidos em função de uma prisão que se pretende segregadora, anuladora, incapacitante. É possível que, conhecendo as trajetórias, estratégias de sobrevivência e redes de sociabilidade de pessoas afetadas – direta e indiretamente – pela prisão, consiga-se desenvolver uma nova forma de descrever e analisar os efeitos mais amplos do encarceramento no contexto atual.

Considerações finais

Impossível, nos limites desse trabalho, fazer justiça à riqueza e complexidade dos estudos e autores abordados. Porém, talvez seja esse um custo incontornável quando o que se pretende é mobilizar a tradição teórica para assentar as bases de uma abordagem crítica do presente. Assim, seria razoável concluir esse trabalho com três ponderações sintéticas. Em primeiro lugar, é preciso ponderar que, nas páginas precedentes, pretendeu-se tão somente explorar, em algumas das mais importantes formulações teóricas sobre o tema penal, argumentos, pressupostos e raciocínios que parecem contribuir para a elaboração de parâmetros de análise dos efeitos sociais mais amplos do encarceramento na atualidade. Em segundo lugar, deve-se ponderar que as diferentes contribuições teóricas não foram mobilizadas para serem integralmente refutadas, nem comprovadas, nem aplicadas, porque se, de um lado, é verdade que todas elas – com suas potencialidades e limites – são importantes para estabelecer referências analíticas mínimas, de outro, nenhuma delas parece ser inteiramente suficiente como modelo para o

pesquisador interessado em compreender o renovado lugar das instituições prisionais na sociedade atual.

Finalmente, também é pertinente ressaltar que, mais do que resenhar uma bibliografia de referência, esse trabalho encerra críticas e propostas. Nele, procurou-se apontar para as insuficiências da “hipótese da desestruturação”, de um lado, pelo que ela deixa escapar no mundo empírico – por tudo o que ela não explica ou reduz à incompletude e imperfeição na trajetória de pessoas como Nina e Aisa

– e, de outro, pela replicação no ambiente externo de um modelo analítico-descritivo formulado para dar conta do que acontece no meio prisional interno. Diante disso, propôs-se desenvolver uma perspectiva de análise que incorpore, desde o princípio, as dinâmicas sociais externas à prisão, buscando uma abordagem mais sistêmica, que considere os conflitos de classe e as relações de poder, que interpele a funcionalidade estratégica do encarceramento e suas transformações e que conceba um jogo mais complexo de relações entre o dentro e o fora da prisão.

-
- 1 *O artigo adapta questões trabalhadas na dissertação de mestrado intitulada *Ao redor e através da prisão: cartografias do dispositivo carcerário contemporâneo*, defendida em 2010, no Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo, sob orientação da Profa. Dra. Vera da Silva Telles.*
 - 2 *Todos os nomes são fictícios.*
 - 3 *Pacote de roupas, artigos de higiene e alimentos levado pelo familiar ao preso.*
 - 4 *Para uma reflexão sobre o sistema penitenciário catalão a partir da trajetória de vida de Aisa, ver Godoi (2008).*
 - 5 *Experimento de simulação de uma prisão, com voluntários desempenhando os papéis de presos e vigilantes.*
 - 6 *Os resultados do experimento estão disponíveis em: <<http://www.prisonexp.org/>>. Consulta feita em maio de 2010.*
 - 7 *Mais do que designar uma necessária superioridade analítica diante da hipótese da desestruturação, o adjetivo “produtivo” quer enfatizar a heterogeneidade de outro campo de problematização, que confere pertinência a outros elementos empíricos e teóricos.*
 - 8 *A prisão não reduz a criminalidade, provoca a reincidência, fabrica delinquentes, permite sua organização coletiva, etc.*
 - 9 *O objetivo da prisão é transformar os indivíduos; os presos devem ser separados segundo suas especificidades; a duração da pena deve variar segundo os progressos do indivíduo; o preso deve trabalhar e se educar; os profissionais da prisão devem ser especializados; e o egresso da prisão deve ser assistido para não reincidir.*
 - 10 *Para uma discussão acerca dos recentes deslocamentos nas práticas policiais, ver: O’MALLEY, P; HUTCHINSON, S. (2007). *Sobre o crescente envolvimento da comunidade local nas políticas de segurança*, ver: ROSE (1996).*

Referências bibliográficas

- CHIES, L. A.; BARROS, A. L.; LOPES, C. L.; OLIVEIRA, S. Prisionalização e sofrimento dos agentes penitenciários: fragmentos de uma pesquisa. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 52, p. 309-335, 2005.
- CLEMMER, D. **The prison community**. New York: Holt Rinehart and Winston, 1958.
- COMFORT, M. In The Tube of San Quentin: the “secondary prisonization” of women visiting inmates. **Journal of Contemporary Ethnography**, v. 32, n. 1, p. 77-107, 2003.
- DUFEE, D. The correctional officer subculture and organizational change. **Journal of Research in Crime and Delinquency**, n. 11, p. 155-172, 1974.
- EDWARDS, A. Inmate adaptations and socialization in the prison. **Sociology**, v. 4, n. 2, p. 213-225, 1970.
- ELLIS, D. The prison guard as a carceral Luddite: a critical review of the MacGuigan Report on the penitentiary system in Canada. **Canadian Journal of Sociology**, v. 4, n. 1, p. 43-64, 1979.
- FOUCAULT, M. **Vigiar e punir**: história da violência nas prisões. Tradução de Raquel Ramalheite. 29ª ed. Petrópolis: Vozes, 2004.
- GARLAND, D. (Org.) **Mass imprisonment**: social causes and consequences. London: SAGE, 2001.
- _____. **La cultura del control**: crimen y orden social en la sociedad contemporánea. Tradução de Máximo Sozzo. Barcelona: Gedisa, 2005.
- GODOI, R. Entre el hogar y la cárcel: una historia de vida (des)estructurada por las instituciones penitenciarias. **Quaderns-e de l'ICA**, 11-a. [on-line]. Disponível em: <<http://www.antropologia.cat/node/6079>>. Acesso em: jun. 2010.
- GOFFMAN, E. **Manicômios, prisões e conventos**. Tradução de Dante Moreira Leite. São Paulo: Perspectiva, 1974.
- HULING, T. Building a prison economy in rural America. In: MAUER, M.; CHESNEY-LIND, M. (Orgs.). **Invisible punishment**: the collateral consequences of mass imprisonment. New York: New Press, 2002, p. 197-213.
- JACOBS, J.; RETSKY, H. Prison guard. **Journal of Contemporary Ethnography**, v. 4, n. 1, 1975, p. 5-29.
- KAMINSKI, M. (Games prisoners play: allocation of social roles in a total institution. **Rationality and Society**, v. 15, n. 2, p. 188-217, 2003.
- LOPES, R. **Atualidades do discurso disciplinar**: a representação da disciplina na fala dos agentes penitenciários. Tese (Mestrado). São Paulo, Faculdade de Psicologia, USP, 1998.
- MAUER, M. The causes and consequences of prison growth in the United States. **Punishment & Society**, v. 3, n. 1, p. 9-20, 2001.
- _____. MAUER, M.; CHESNEY-LIND, M. (Orgs.). **Invisible punishment**: the collateral consequences of mass imprisonment. New York: New Press, 2002.
- MYASHIRO, S. **Filhos de presidiários**: um estudo sobre estigma. Tese (Mestrado). São Paulo, Faculdade de Educação, USP, 2006.
- O'MALLEY, P.; HUTCHINSON, S. Reinventing prevention: why did “crime prevention” develop so late? **British Journal of Criminology**, n. 47, p. 373-389, 2007.
- OSPDH – Observatori del Sistema Penal i els Drets Humans. **La cárcel en el entorno familiar** - Estudio de las repercusiones del encarcelamiento sobre las familias: problemáticas y necesidades. Barcelona: Quaderns de Barcelona, 2006.
- ROSE, N. The death of the social? Re-figuring the territory of government. **Economy and Society**, v. 25, n. 3, p. 327-356, 1996.
- RUSCHE, G.; KIRCHHEIMER, O. **Pena y estructura social**. Tradução de Emílio García Mendez. Bogotá: Temiz, 1984.

SYKES, G. **Society of captives**: a study of a maximum security prison. Princeton: Princeton University Press, 1958.

THOMPSON, A. **A questão penitenciária**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

TRAVIS, J.; WAUL, M. (Orgs.). **Prisoners once removed**: the impact of incarceration and reentry on children,

families, and communities. Washington DC; Urban Institute Press, 2003s.

WHEELER, S. Socialization in correctional communities. **American Sociological Review**, v. 26, n. 5, p. 697-712, 1961.

ZIMBARDO, P.; HANEY, C.; BANKS, C. Interpersonal dynamics in a simulated prison. **International Journal of Criminology and Penology**, n. 1, p. 69-97, 1973.

Para uma reflexão sobre os efeitos sociais do encarceramento

Rafael Godoi

Resumen

Para una reflexión sobre los efectos sociales del encarcelamiento

El artículo discute los efectos sociales más amplios del encarcelamiento, principalmente para las familias y comunidades de origen de los presos. Se exploran en sus fundamentos diferentes perspectivas teóricas sobre la prisión y sus efectos, potencialidades y límites, con el objetivo de contribuir a la construcción de un abordaje crítico sobre el tema en la actualidad.

Palabras clave: Prisión. Efectos sociales. Perspectivas teóricas. Encarcelamiento.

Abstract

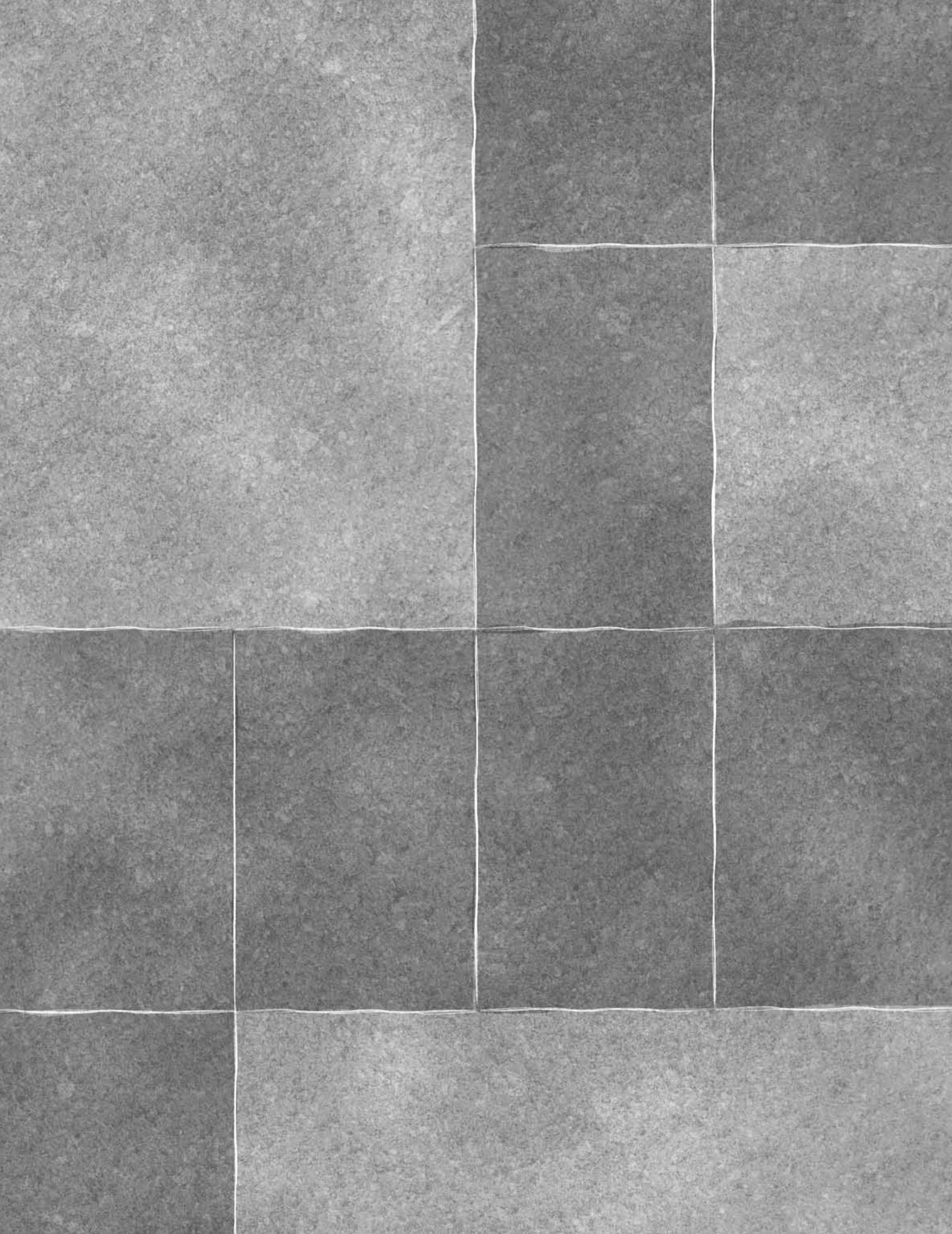
A reflection on the social effects of imprisonment

This article discusses the broader social effects of imprisonment, especially for the families of prisoners and their communities. Different theoretical perspectives on imprisonment and its effects are explored, including their foundations, potentials and limits. The goal is to provide a contribution to the construction of a critical approach on this topic for the present time.

Keywords: Prison. Social effects. Theoretical perspectives. Prisonization.

Data de recebimento: 09/12/2010

Data de aprovação: 29/01/2011



Policiais e o “bico”: a formação de redes de trabalho paralelo de segurança

Daniel Chaves de Brito

Daniel Chaves de Brito é professor da Faculdade de Ciências Sociais e Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Pará.

Belém – Pará - Brasil

 dnlbrito@globo.com

Jaime Luiz Cunha de Souza

Jaime Luiz Cunha de Souza é professor da Faculdade de Ciências Sociais e Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Pará.

Belém – Pará - Brasil

 jlcsouza02@yahoo.com.br

Roseane Magalhães Lima

Roseane Magalhães Lima é mestre em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais na Universidade Federal do Pará.

Belém – Pará - Brasil

 angel33anne@hotmail.com

Resumo

O objetivo deste trabalho é apresentar um perfil das redes de absorção de policiais no que denominamos “bico” ou atividades de segurança exercidas paralelamente ao trabalho policial. O exercício da atividade paralela é atraído por um mercado de trabalho muito específico, capaz de incluir uma força de trabalho bastante especial, como a exercida pelos agentes de segurança pública. Para demonstrar a importância dessa questão, temos como estudos de caso a Polícia Militar do Estado do Pará. Em primeiro lugar, será explorada a formação das estruturas paralelas de trabalho; em segundo, apresenta-se a relação entre os principais atores que compõem a estrutura do “bico”; e, por fim, serão localizados alguns setores da economia que empregam policiais como segurança.

Palavras-chave

Trabalho policial. Redes. Atividade paralela.

O “bico” – ou atividades de segurança privada exercidas paralelamente ao trabalho policial – não é algo desconhecido nas corporações policiais, tanto nas Polícias Militares, como nos Bombeiros Militares e Polícias Cíveis no Brasil (MUSUMECI, 1998, p. 15). Tanto isso é recorrente que alguns Estados buscaram legalizar e organizar esse tipo de atividade.¹ No entanto, quando essa questão é discutida no centro do debate sobre as estruturas policiais, surge a pergunta: por que os policiais são levados a abdicarem de sua folga, de seu momento de lazer e da sua família, com repercussões significativas para a sua saúde, correndo o risco de transgredirem os Regulamentos das Corporações, em busca de rendimento extra? O pano de fundo desse problema é imediatamente vislumbrado pela questão salarial. Os baixos salários, sobretudo pagos aos policiais de graduação menor, são intensivamente usados como argumento para justificar a participação em redes de serviços privados paralelos que surgem dentro das corporações.

Não obstante a isso, uma hipótese bastante plausível, neste caso, é que o “bico” somente se aproxima dos policiais pelo simples fato deles serem policiais. O exercício da atividade paralela é atraído por um mercado de trabalho muito específico, capaz de incluir uma força de trabalho bastante especial, como a exercida pelos agentes de segurança pública. Para demonstrar a importância dessa questão, temos como estu-

dos de caso a Polícia Militar do Estado do Pará. Inicialmente, neste artigo, procura-se explorar a formação das estruturas paralelas de trabalho, em seguida apresenta-se a relação entre os principais atores que compõem a estrutura do “bico” e, por fim, localizam-se alguns setores da economia em que a presença de policiais é sempre recorrente.

A corporação policial e a estrutura do “bico”

Na análise de alguns pontos do Código de Ética e Disciplina da Polícia Militar do Pará, foram identificados alguns mecanismos que chamam atenção para as características da burocracia moderna. Especificamente aqui cabe ressaltar o princípio da impessoalidade (WEBER, 1980, p. 16). Quando se trata de instituições burocráticas apoiadas no princípio da organização racional, o funcionário “obedece não à pessoa em virtude de seu próprio direito, mas a regra estatuída” (WEBER, 1997, p. 129). Condizente com esse preceito, o Código de Ética e Disciplina da Polícia Militar do Pará determina em seu artigo 18, inciso 36, que o comportamento do policial militar deve observar ao seguinte: “Zelar pelo bom nome da Polícia Militar e de cada um de seus integrantes, obedecendo e fazendo obedecer aos preceitos da ética policial-militar”. O inciso 37 reforça esse caráter de uma relação voltada para a instituição e destaca que o policial militar deve

“Dedicar-se integralmente ao serviço policial-militar e ser fiel à Instituição a que pertence, mesmo com o risco da própria vida”.

No artigo 18, inciso 16, do Código de Ética e Disciplina da Polícia Militar do Pará, essa norma é posta de forma bastante evidente: o policial militar deve “Abster-se do uso do posto, ou graduação ou função para obter facilidades pessoais de qualquer natureza ou para encaminhar negócios particulares ou de terceiros”. Pelo Código, sua função deve estar voltada para “Atuar com devotamento ao interesse público, colocando-o acima dos anseios particulares”. E ainda prevê como uma das transgressões mais graves o exercício de quaisquer atividades que não sejam inerentes às funções do policial.²

Por essa lógica, o “bico” ou o exercício da atividade de segurança privada paralela está em desacordo com as normas que determinam os preceitos do comportamento do policial militar, pois se trata de “encaminhar negócios particulares ou de terceiros”. Então, por que essa atividade, que não é negada e nem desconhecida pelas instituições de segurança pública, passou a ser aceita como parte “legal” das atividades dos policiais militares?

A pesquisa realizada tenta mostrar essa realidade a partir da visão de um extrato específico de policiais militares, composto pelo quadro de praças. Nesta faixa da hierarquia estão os soldados, os cabos, sargentos e subtenentes. Mas as atividades paralelas de segurança privada não estão circunscritas apenas aos praças, pois, como se observou nas entrevistas, existem oficiais que fazem parte dessas redes de trabalho.

A gente pensa que não, mas até oficial tira “bico”. Claro, eles também tiram “bico”. Eu conheço um monte que tira “bico”. Tira “bico” com praças. Estes que tiram “bico” com o praça e que são amigos do praça. Sempre ali conversando com o praça, eles são dos lados dos praças e não dos oficiais. Como todo mundo diz: a polícia é dos oficiais. É verdade! Eu quando tirei “bico”, tirei junto com o tenente. Ele junto com a gente. (Soldado, oito anos de serviços).³

A representação dessa relação de propriedade, com que relata o soldado, possui dois momentos importantes. Em primeiro lugar, o soldado é o grau mais baixo na hierarquia da instituição e, portanto, ele tende a interpretar seu papel como apenas aquele que cumpre ordem. Em segundo, como os oficiais dispõem de mecanismos mais sumários de aplicação de medidas disciplinares, a atuação funcional deles acaba sendo distorcida na visão de seus subordinados, que confundem a autoridade do posto com a de proprietário de um cargo. Embora haja referência a um tenente que supostamente está do “lado” dos praças, de um modo geral prevalece o discurso do conflito, como no trecho, extraído do relato de outro soldado:

No Pará, onde os praças não confiam nos oficiais, e oficiais não confiam nos praças, infelizmente quando não há confiança, então, o que dizer, nenhum deles jogam no mesmo time. A qualquer momento, o pior pode acontecer: um pode abandonar o outro, porque não existe confiança um no outro, porque há uma distância muito grande entre um e outro, entre oficial e praça. Os oficiais querem ser demais e consideram os praças como se fosse um lixo. Na verdade não é bem assim. Na verdade

quem deve ser mais valorizado dentro de um quartel é justamente os praças. São eles que vão nas missões “boca podre” que tem, que são muitas. Os oficiais colocam só os praças para ir lá morrer, eles não vão. Estão comandando de outra maneira, quem vai para o corpo a corpo, quem vai para o tiro mesmo, frente a frente são os praças. Só o praça que vai, é só o praça que morre. (Soldado, um ano de serviço).

A separação entre praças e oficiais, à primeira vista, parece dividir dois mundos em dimensões extremamente diferentes. Porém, há uma complementaridade de interesses. Os policiais militares envolvidos com a atividade paralela de segurança privada atendem fundamentalmente a um mercado de serviço gerado por eventos e festas em geral, que acontecem nos finais de semanas. Assim, surge a necessidade de troca de escala de serviço e é nesse momento que acontecem as chamadas “peixadas”. O “peixe” é uma figura que recebe a proteção de alguém que faz parte de postos-chave. Desse modo, é possível trocar o turno do serviço e conseguir transferências para órgãos da instituição que não exigem cumprir escalas de serviço nos finais de semana. Há uma relação de “lealdade” e uma troca de interesses: do lado dos praças, a garantia de que a escala de serviço não interrompa a atividade do “bico”; do lado dos oficiais, a prestação de pequenos serviços pessoais. Essa relação é o pano de fundo que assegura a existência do “bico”.

A prestação de serviços de segurança privada exercida paralelamente ao trabalho policial, em detrimento do afrouxamento do sistema de controle social estatal, tem disponibilizado um mercado de segurança particular para os poli-

ciais. Mas existem algumas especificidades que precisam ser apontadas. Em primeiro lugar, a demanda recai sobre os policiais, antes de tudo, porque eles possuem treinamento para a atividade, têm licença para portar armas de fogo e dispõem de uma rede de contatos com policiais que fazem o policiamento ostensivo. Isso pode ser constatado nesse relato:

O policial tirando “bico”, ele está armado, ninguém vai tirar a arma. Quando trabalhei em um, eu oferecia uma merenda para os caras das viaturas, porque aqueles das viaturas dão segurança para o cara do “bico”, ou seja, o cara tirando o “bico” faz a comunicação com o dono do mercado e a polícia. (Cabo, 15 anos de serviço).

Além disso, existem duas dimensões dessa incorporação do trabalho de segurança particular. De um lado, estão as empresas que encontram, no policial, uma mão de obra já treinada e disciplinada. Para Viviane Cubas (CUBAS, 2005, p. 145),

“há certa dependência entre os vigilantes e os policiais, em que um colabora com o serviço do outro, porque, em muitos casos, os vigilantes são os primeiros a contatarem a polícia. Há, também, a colaboração direta de policiais que fazem ‘bicos’ nas empresas, em atividades distintas às de vigilância”.

De outro lado, o mercado de prestação de serviço de segurança particular é bastante difuso e atende a um leque diversificado, como guarda-costas, segurança de supermercado, escolas, igrejas, farmácias e logradouros particulares em geral, mas, certamente, são os eventos, tais como shows e festa de finais de semana, que fazem aumentar a demanda. O que chama atenção nessa lista é a presença das Igrejas. As denominações religiosas, sobretudo pente-

costais e neopentecostais, costumam arrecadar, em dias de grandes eventos, quantidades significativas de dinheiro e, por essa razão, têm sido alvo de roubos. Na pesquisa, essa demanda foi confirmada pelos próprios policiais:

A própria função do policial contribui para isso. Qual é outra categoria que dá para fazer um “bico”? Outra categoria não dá! Mas o policial dá. Dá para fazer uma segurança ali: numa farmácia, num bingo, ganha 30 contos aqui, 20 contos ali. A própria função permite isso, facilita. Quem não quer um policial na frente do seu supermercado tirando “bico”? Porque o policial é uma pessoa de respeito, anda armado, entendeu! Tem os contatos com a viatura. Rápido. Facilita. (Sargento, 18 anos de serviço).

Com isso, demonstra-se que o mercado de trabalho de segurança privado volta seu interesse para a contratação de agente de segurança pública por uma razão muito simples: o uso da arma. A questão mais importante é que se trata de um mercado informal, isto é, o trabalhador não precisa firmar vínculo empregatício e, portanto, parece ser esta atividade uma extensão da sua própria vida profissional. Como se trata de um profissional treinado e preparado pelo Estado, que se vincula a uma instituição que lhe legaliza o uso de armamento e o separa dos demais cidadãos pelo uso simbólico do fardamento, pode-se dizer que nesse nível está havendo o uso privado de bem público (MARTINS, 1994; FAORO, 2001; HOLANDA, 1998). É interessante assinalar que existem relatos em que o policial militar menciona que há até quem prefira usar o fardamento militar quando exerce essa atividade.

É aquela história. A gente sabe quando é bandido e ele sabe quando é policial; por mais que o policial tente mudar o corte de cabelo, a postura, a postura do policial, o jeito. E tem policial que não faz questão de tirar a paisano; vai para o “bico”, por mais que tenha uma calça jeans tem uma camisa preta escrita polícia. Está gritante que ele quer mostrar que é policial. Eu não, eu sempre tirei com camisa a paisano mesmo. (Soldado, oito anos de serviço).

A partir desse ponto, e acompanhando o relato dos policiais, procura-se descrever a estrutura de funcionamento do “bico”, como os grupos se organizam e, sobretudo, como a figura da estrutura militar é retrabalhada para oferecer eficiência na prestação do serviço de segurança privada. Tudo começa quando um empresário ou o promotor de evento, que já conhece os policiais que trabalham de segurança privada, ou por meio de um “intermediário”, faz um contato inicial e apresenta as condições de trabalho. Este é conhecido como o “patrão”. O contrato sempre é estabelecido informalmente, baseado no critério da confiança. O contratante, no esquema de trabalho, é o “dono do bico”. Este passa assumir toda a organização e a contratação do pessoal que vai compor o grupo de seguranças que prestarão o serviço.

Não é ele que escolhe. Fica ao meu critério. Eu que escolho o pessoal para trabalhar. Eu pego as pessoas de confiança, até porque mexer com dinheiro, saber que dinheiro é uma coisa difícil. (Sargento, 19 anos de serviço).

O “dono do bico” é o chamado “homem de confiança” do proprietário do estabelecimento ou do evento (o “patrão”), mas em muitas oportunidades ele precisa assumir vários esquemas

de segurança ao mesmo tempo e, nesse caso, ele nomeia um “gerente do bico”, que é sempre um policial de sua inteira confiança, normalmente alguém que já faz parte do grupo há mais tempo, ou seja, alguém que, do ponto de vista do “dono do bico”, seria insuspeito e capaz de dar eficiência ao trabalho. Este também pode nomear um “subgerente”.

Em função da complexidade de alguns serviços, o “dono do bico” nomeia um “chefe da segurança”, que é o componente da equipe que possibilita ao “dono do bico” uma fiscalização e controle sobre os demais seguranças do estabelecimento privado. Essa divisão de trabalho ocorre devido à complexidade do serviço exercido e pela necessidade de se lidar com um grande contingente de membros na equipe. O “chefe da segurança” coordena uma equipe menor, que fica responsável pela segurança de uma determinada área de atuação dentro da festa, ou outra atividade que exige divisão e integração do trabalho.

Eu não gerenciava, era outro. Até porque eu não queria responsabilidade, só que a minha patrulha de festa, eu era o comandante, eu era sargento, tinha mais soldado, tinha cabo, aí eu pegava um soldado e ficava volante, cheio de mesa. Essa mesa bem aí. Aí não sei o quê, o pessoal começava aquele bafafá, falar alto. Aí chegava bem pertinho, pegava aquele mais revoltado, eu perguntava: TÁ TENDO ALGUM PROBLEMA NO GRUPO? (Sargento da reserva, 30 anos de serviço).

Não, ficamos sempre em grupo, dois para cá, uma para lá ou para cá. Sempre atento na gerência, pra que uma situação não sejam pegos de surpresa; e sempre atento, a tudo e a todos. (Sargento, 19 anos de serviço).

Na composição da equipe, aparece a figura do “segurança” propriamente dito. Certamente são os mais numerosos. Embora sejam na sua maioria policiais, há também civis em certas equipes. Na linguagem interna do “bico”, os seguranças que não pertencem à instituição militar são denominados “Paraguai” (uma referência a produtos falsificados). O segurança “Paraguai” é estigmatizado pelos demais e ocupa um lugar secundário dentro da equipe.

Há a Polícia do Paraguai: são seguranças que, às vezes, eles dizem que são policiais, mas não são, são falsos policiais. Às vezes, eles estão armados. (Cabo, 15 anos de serviços).

Guarda de segurança quando passa a tirar serviço (farmácia, mercadinho, comércio) por tirar tanto serviço começa a conversar com outros policiais e descobre os quartéis, as linguagens. Eles acham que são policiais, eles queriam ser policiais. Ele começa há agir como policial e dizer que são policiais. (Cabo, 15 anos de serviço).

Neste sentido, o que se quer destacar é a inautenticidade, ou seja, um falso policial. O policial “Paraguai” é sempre um amigo, um parente ou tem alguma relação pessoal com o “dono do bico”. Mas essa situação nem sempre repercute de forma positiva na equipe. Por esse motivo, prevalece certo espírito de corpo, como se pode observar neste depoimento:

Só contrato policial, só gosto de trabalhar com policial, policial se entende. Civil é outra coisa, já não conhece a disciplina, a doutrina. Se a gente coloca uma coisa, a gente tá sabendo como é. Eu sempre falo lá, eu sempre coloco lá. (Soldado, oito anos de serviços).

Na prestação de serviço de segurança privada por policiais, isto é, na estrutura do “bico”, o “patrão” e o “intermediário” não fazem parte diretamente da equipe. Nessa condição mais indireta em relação ao “bico”, a pesquisa detectou uma equipe que constitui importância cabal para a eficiência da prestação do serviço. Trata-se do “apoio”, que corresponde, efetivamente, às equipes de policiais que estão de serviço no policiamento ostensivo e fazem parte do patrulhamento dos bairros. Nesse caso, deve haver uma total interação entre os policiais de plantão e os que estão trabalhando no “bico”.

Ei policial o que está fazendo aí? -Tenente eu não vou lhe mentir, estou tirando o meu “bico”, mas o “bico” está sem problema, graças a Deus! Até agora. Levava ele com o dono da festa. Chegava: Olha pessoal, tenente do PATAM (Patrulha Tática Metropolitana), está dando um apoio aí na rua e tal, saia fora! Ele ficava lá. Aí o cara da festa: Toma tenente, do seu refrigerante, dê esse apoio para gente. Quer dizer que de vez em quando a viatura ia, fazia o trabalho dela normal. Mas estava lá na área, de vez em quando ele passava lá. O pessoal via que a polícia estava sempre presente não tinha problema nenhum. (Sargento, 19 anos de serviço).

O funcionamento e a prestação de serviço se completam com a presença direta da instituição. Nesse sentido, a prática do uso privado de bens públicos continua de forma efetiva. Analisando o Brasil contemporâneo, José de Souza Martins mostra que há uma persistência dessa questão nas relações sociais brasileiras. Segundo o autor, “no Brasil a distinção entre público e privado nunca chegou a se constituir, na consciência popular, como distinção de direitos relativos à pes-

soa, ao cidadão. Ao contrário, foi distinção que permaneceu circunscrita ao patrimônio público e ao privado” (MARTINS, 1999, p. 21).

As relações entre a estrutura do “bico” e a instituição policial

As relações sociais, de trabalho e, sobretudo, institucionais são redefinidas na atividade do “bico”. A estrutura organizacional da instituição militar, regida pela hierarquia e disciplina, em alguns casos e em determinadas circunstâncias são invertidas ou mesmo readaptadas segundo critérios de confiança, prevalecendo uma obediência à estrutura interna do grupo que é responsável pelo “bico”. Na fala dos “donos do bico” há sempre uma referência muito clara a essa questão:

Como eu falo sempre lá, lá é bico, completamente diferentemente do quartel. Como tratto uma criança e um velho ou homem com respeito, lá não vai ser diferente. Lá não tem nada a ver com o quartel, lá tem sargento. Mas quem comanda sou eu. (Soldado, oito anos de serviço).

Não, porque eles atendem aos nossos pedidos, dentro do respeito. Ele é subtenente, eu sou sargento, e pronto. Mas aí quando é repassada a ordem, nós não estamos visando a patente. (Sargento, 19 anos de serviço).

Como no “bico” não existe regulamento escrito, legalmente instituído, vale os acordos estabelecidos na base da confiança. A “confiança” perpassa todas as relações dentro da estrutura, na contratação entre o “patrão” e o “dono do bico”, mas certamente onde ela se torna fundamental é no recrutamento dos “seguranças”. Aqui prevale-

cem as relações pessoais e as indicações. Quando é perguntado a um “dono de bico” como é feita a escolha da sua equipe, ele responde:

É pelo dia-a-dia mesmo. É tradição já. Este colega que eu tiro lá, eu confio mais nele do que em mim. O cara é muito competente, preparado e profissional. (Cabo, 17 anos de serviço).

Eu tenho uma equipe boa, uma equipe boa, de confiança. Sabe que se for preciso ele se prejudica por causa de ti, eu também. A gente procura mais zelar por nossa integridade, depois vem o patrimônio. O patrimônio ele repõe, mas a vida do colega... Eu me acho um profissional. (Cabo, 17 anos de serviço).

Virgem! Isso aí é primordial. A gente tem que saber quando contrata um policial, tem que saber o antecedente dele. No meio da gente também tem bandido! Muito bandido! (Cabo, 17 anos de serviço).

Pelo conteúdo desses relatos, é fácil concluir que dentro da corporação existe uma espécie de arquivo informal, que tenta classificar os policiais pela conduta. Entre todos os elementos para se contratar um segurança ou uma equipe, o que aparece de forma decisiva é a confiança. A convivência nas jornadas de trabalho é, certamente, um dos elementos que permitem forjar grupos dentro da instituição que se orientam por um interesse comum. Conforme apontam os depoimentos a seguir, a relação de confiança é que norteia toda a dinâmica de inserção nos grupos que atuam na atividade do “bico”.

Procuro pegar aquelas pessoas mais perto da gente de confiança, como eu peguei o subtenente e o cabo. O subtenente trabalha há

três anos com a gente, o pessoal gosta muito dele lá, o cabo também, trabalham comigo há muito tempo, então, assim, cara bom de serviço, na hora de uma situação, se garante revidar. (Sargento, 19 anos de serviços).

Esse relato mostra a existência de redes orientadas por critérios pessoais funcionando dentro das instituições policiais. As expressões “estão do meu lado”, “pessoas que eu já trabalhei” e “pessoas mais perto da gente” evidenciam a forma peculiar e específica de recrutamento para a atividade do “bico”. Nesse contexto, é possível estabelecer uma vinculação direta entre o serviço do “bico” e a própria funcionalidade da instituição policial.

Enquanto na instituição o desvio de conduta pode ser deixado em segundo plano, na estrutura do “bico” ela é levada extremamente a sério. Assim, quando algo abona contra o comportamento de um membro da equipe, ele é imediatamente dispensado.

No MOLAMBO DA SORTE também ele chegou a tirar com a gente, mas só que o dono do MOLAMBO DA SORTE pediu informação sobre ele, falaram para ele alguma coisa dele, ele disse que não queria mais ele lá. Mandou ele sair. (Soldado, oito anos de serviço).

O recrutamento para a atividade do “bico”, além do critério da confiança e da conduta correta, também depende fundamentalmente de relações estreitas entre os que organizam o serviço. No levantamento ficou evidente a existência de alguns policiais-chave para se conseguir entrar para essa atividade.

Lá tem alguém que mexe direto com isso. Lá

tem um sargento que basta ir direito com ele, um sargento da (...), ele é chamado o REI DO “BICO”, todo o “bico” geralmente que tem é com ele. É só falar com ele que ele arranja para gente sem nenhum problema. (Soldado, oito anos de serviço).

A gente consegue sempre através deste sargento, sempre é ele. Às vezes tem um outro oficial que também mexe, consegue para a gente. Pergunta se a gente quer ir, a gente precisa do dinheiro, porque o salário não é grande coisa, a gente procura uma outra forma também de incrementar o salário né. (Soldado, cinco anos de serviço).

Ele pegou e me ligou, o coronel: eu estou precisando do teu serviço. Diga, ele disse assim, assim, tá na hora, tá. Mesmo que eu esteja de serviço eu dou um jeito de trocar. Eu vou lá. (Sargento, 19 anos de serviço).

Destaca-se, nesses relatos, a obediência à autoridade do oficial superior. Na expressão “Mesmo que eu esteja de serviço eu dou um jeito de trocar. Eu vou lá”, verifica-se que os policiais estão vinculados por uma rede paralela de relações pessoais, que se deslocam para além da estrutura da polícia. Para atender a esse chamado ou para se incluir na estrutura do “bico”, surge uma série de atuações que relegam a segundo plano a estrutura de ordenamento do serviço do policial. Embora o policial do depoimento não indique que tipo de serviço irá prestar, fica evidente que a organização policial tem que interagir com a demanda desta instituição paralela que organiza a estrutura do “bico”.

A relação entre a organização policial e a organização paralela do “bico” leva a se criar

uma mentalidade policial em que a prestação de serviço paralelo ganha realmente uma importância significativa. Há policiais, como registrado no depoimento a seguir, que destacam que é no trabalho paralelo que o policial tenta se profissionalizar.

Eu aprendi a ser policial tirando bico. É na rua que a gente aprende a ser policial. Porque no CFAP, policial, mesmo, não me ensinaram nada, nadinha! Atirar! Eu nunca tive aula de tiro no CFAP. Eu aprendi atirar no quintal do vizinho meu, e também tirando bico. Eu aprendi atirar assim, porque no CFAP, sinceramente, quando a gente forma tá lá carga horária, as aulas, tava lá de tiro também, como se a gente tivesse feito o tiro. Nunca dei um tiro sequer no CFAP, do meu pelotão foram todos, tiveram 10 pelotões, se a metade foi muito que deu tiro. (Soldado, oito anos de serviço).

Ao se destacar a importância que o serviço paralelo assume no cotidiano do trabalho policial, nota-se que duas forças são impossíveis de o policial não institucionalizar no imaginário do “ser policial” (MUNIZ, 1999; PONCIONI, 2004). Se, por um lado, o agente de segurança pública encontra na atividade paralela uma forma se especializar, treinar e viver o cotidiano da profissão, por outro, ele encontra nesta atividade uma maneira de ganhar dinheiro. O mercado de segurança privado é bastante interessante e responde às necessidades mais imediatas da falta de dinheiro.

Primeiro no nosso emprego, no caso, no estado, ele paga por mês; e no bico geralmente recebemos por semana, por quinzena. Onde eu tirava eu recebia todos os dias, acabou, banhou. (Soldado, oito anos de serviço).

Como destacado anteriormente, a questão salarial vem na frente como justificativa para que o policial se integre às redes de serviço paralelo de segurança. Aqui defendemos a ideia de que o que realmente exerce uma força atrativa para essa atividade é o crescente mercado de trabalho que atrai essa mão de obra. Um fato emblemático no Estado do Pará é a Lei estadual n. 6.830, de 13 de fevereiro de 2006, que dispõe sobre a criação da gratificação de complementação de jornada para as operações especiais das Polícias Cíveis e Militares. Essa lei permite ao policial militar vender sua hora de folga para a instituição policial militar, por meio dos serviços extraordinários – hora-extra reconhecida como bico – autorizados pelo Estado. Entre os policiais, essa lei ficou conhecida como “o bico do Jatene”, uma referência ao ex-governador Simão Jatene (PSDB), que governou o Estado de 2003 a 2006.

No caso do chamado “bico do Jatene”, se era uma política que tinha como objetivo diminuir o impacto do trabalho paralelo na instituição, serviu muito mais para reforçar no imaginário do policial militar que a farda, o domínio simbólico de um poder ostentado pela instituição militar, é a chave para ele entrar no mercado de trabalho de segurança privada.

Não! Porque eu ganho muito melhor que o meu salário da polícia; e a minha diária lá é muito mais do que a diária do Jatene. E diária do bico do Jatene é uma coisa que não se sabe quando a gente vai receber ou quando vão pagar a gente. Então não tem fundamento eu tirar, eu digo que eu nunca vou tirar, mas a princípio, eu não tiro. (Soldado, oito anos de serviço).

Atividades econômicas e o “bico”

Nos últimos anos, com os avanços da sociedade da informação (CASTELLS, 1999), muitos negócios que envolvem transações com dinheiro têm se tornado cada vez mais virtual, mas ainda há muitas atividades econômicas que dependem do recolhimento de valores em seus próprios locais de atuação. Aqui a análise contempla cinco atividades econômicas que exercem forte atração para os policiais que se integram às redes de serviço paralelo. Foram investigados o tradicional Círio de Nazaré, que acontece em outubro, a segurança em escolas de ensino superior, as chamadas festas de aparelhagem, o serviço de segurança dos abastecedores de carne de Belém, os denominados marchantes e o serviço de segurança itinerante.

O Círio de Nazaré é realizado em Belém no segundo domingo de outubro, mas a conhecida quadra nazarena começa muito antes; dizem que quando termina uma festa a preparação da próxima já está em curso (ALVES, 2005). No que tange à segurança, como se trata de um evento que tem reunido, segundo informações da organização da festa, cerca de um milhão de pessoas, o Estado mobiliza muitos agentes de segurança pública para garantir a segurança dosromeiros e fiéis que se aglomeram na praça santuário e entorno do Parque de Diversão.

O serviço diário do Parque é a proteção ao dinheiro recolhido na bilheteria. Para isso, os saberes policiais, adquiridos ao longo de treinamentos e experiências cotidianas, são empregados. O depoimento de um dos membros da equipe deixa isso bem evidente:

O nosso serviço é dar segurança ao dinheiro. A gente pega o dinheiro da bilheteria, com uma pessoa de lá de dentro da gerência, um homem

lá. Vamos para a bilheteria pegar o dinheiro e levar para a gerência. Fica um pessoal lá dentro da gerência, exclusivo, dando segurança ao dinheiro. Depois deste serviço que nós fazemos, umas duas ou três vezes, durante o movimento no parque, ficamos todo mundo na gerência; ficamos espalhados; não ficamos sempre em grupo: dois para cá, uma para lá ou para cá. Sempre atento na gerência, pra que numa situação não seja pego de surpresa, e sempre atento a tudo e a todos. Se houver algum problema na gerência em caso de dinheiro falso, essas coisas, uma alteração, o cara se alterou muito, requer a nossa presença, nós vamos lá. Vai dois e o restante fica na gerência, ao redor claro. (Sargento, nove anos de serviço).

Para se ter uma ideia da importância da segurança e da relação dos órgãos da segurança pública com a atividade do Parque de Diversão, basta atentar para o depoimento de um dos líderes da equipe:

Bem, a polícia militar faz o policiamento ostensivo lá dentro, até por que nós conseguimos fechar o negócio, sobre aquela situação da brincadeira, que nós conseguimos, há treze anos trabalhando. Eu sempre dando a ideia, acabou. Graças a Deus! Dois anos atrás nós conseguimos, de abrir dois dias para a polícia, eu coloquei justamente a sexta e o sábado. Porque nos sábados, o pessoal que trabalha interno pode ir. A sexta não tem como, o pessoal trabalhando. Nós conseguimos dois dias que o parque fosse cedido para a polícia militar; é gratificante. Porque lá o parque é muito dinheiro; e a polícia não ganha nada, tira o policiamento normal. E você sabe que quando entra uma verba, né, é uma coisa, quando não entra, é outra. Então, eles têm fundo lucrativo, uma coisa particular; e

policial militar não ganha um tostão, pelo menos que eu sabia. Se ganha, não me repassaram nada. E dar toda a segurança, tanto a polícia militar e o bombeiro, né!, a polícia civil. (Cabo, 12 anos de serviço).

Os policiais que estão de serviço no policiamento ostensivo ficam sempre atentos e, quando acionados, trabalham no apoio aos prestadores de serviço do “bico”. Assim, o líder da equipe ressalta como um grande benefício os dois dias em que o Parque fica à disposição dos membros dos órgãos de segurança pública. Como se pode depreender essa é uma forma de garantir um apoio constante durante o tempo de funcionamento do Parque.

Um ramo de atividade que é bastante concorrida para o mercado de segurança são as instituições de ensino particulares. Em Belém, já há algumas que cresceram bastante em números de alunos. Como se trata de instituições que lidam com recursos financeiros, sobretudo na forma de dinheiro em espécie, além do patrimônio, existe a necessidade de reforçar os esquemas de segurança. Em quase todas essas instituições existem policiais prestando serviço de segurança particular. Um dado relevante é que, nesses casos, normalmente a instituição contrata um “consultor de segurança”, quase sempre um oficial da Polícia Militar ou um delegado da Polícia Civil. Na pesquisa realizada, identificou-se um major que organizava uma rede de seguranças para prestarem serviço para essas instituições.

Quem comanda tudo é o major. Ele é que seleciona, por indicação. Eu fui indicado pelo sargento e o cabo que trabalhavam lá na DAF (Diretoria de Finanças da PMPA).

O cabo trabalha aqui com a gente. Eles me indicaram. Eu estou todo esse tempo aqui, eu nem me aposentei, quanto mais a gente ganha mais a gente gasta. (Sargento, nove anos de serviço).

Consegui através do major. Aí eu estava precisando; aí eu já conhecia o policial que me apresentou. Eu também já conhecia ele. Aí eu falei com ele, pintou uma boca. Ele me encaixou, por dia é no número de dez, eu estou há três anos. (Sargento, nove anos de serviço).

Enquanto o serviço de segurança privado poder entrar numa rotina, com horários e dias preestabelecidos, com salários pagos regularmente, existem outras atividades econômicas em que essa organização não é possível. As festas, sobretudo as chamadas festa de aparelhagem, que acontecem preferencialmente nas periferias, demandam segurança nos finais de semana. Nas festas existem dois focos de atuação da segurança: as constantes brigas e a segurança da bilheteria, o que torna o serviço bastante arriscado.

Na festa a primeira coisa que temos que ver é bilheteria. Queira ou não uma festa muito grande, ela é uma vitrine para os bandidos, para assaltarem a bilheteria. Se o cara estiver perto do bar, assaltam o bar, principalmente se vender ingresso adiantado. Com certeza vende cem ingressos, quatrocentos e quinhentos, vai até dois mil reais vendendo ingressos antecipados. Sei que de imediato tem que ter policiais na bilheteria e policiais atrás, no salão, para conter os brincantes mais afoitos, mais exaltados. (Soldado, três anos de serviço).

A festa é, entre as atividades econômicas, a que mais integra seguranças particulares. Nor-

malmente, os policiais mantêm uma rede de contatos para formar novas equipes ou mesmo substituir alguém que, por qualquer motivo, não possa fazer o “bico”. Desse modo, alguns líderes de equipes são chamados para outros diversos serviços.

Um policial pode pertencer a uma equipe, mas pode formar uma outra para prestar um serviço itinerante. Os serviços itinerantes são casuais, normalmente de transporte de valores de um município para outro, ou mesmo escolta pessoal de um artista, ou de empresários. Nesse caso, o pagamento é estipulado pelo serviço prestado e são adicionados elementos importantes, tais como distância, dias que ficarão no serviço, etc.

Para a prestação deste serviço, que os policiais denominam de segurança do “marchante”, também são formadas equipes que têm como pressuposto básico a confiança. Entre os entrevistados, existe uma unanimidade sobre o alto risco desta atividade, pois envolve o recolhimento de vultosas quantias de dinheiro.

Quando você perguntou qual é o bico mais perigoso, posso dizer que era do marchante. Eu nunca tirei e nem quero participar deste bico. Sei bem que o meu é um bico perigoso. Eu particularmente nunca fiz. Mas sei todo o processo, eu já fiz serviço de escolta, mais não desse valor. (Soldado, quatro anos de serviço).

Seguindo os depoimentos, foi possível montar o *modus operandi* dos riscos. No caso do serviço de segurança dos abastecedores de carne, inicialmente, a equipe recebe um veículo do dono do abatedouro e passa a escoltar uma pessoa que é responsável pelo reco-

lhimento do dinheiro ou pela cobrança, em mercados de bairro e feiras. Segundo o entrevistado:

O serviço mais perigoso é de marchante, porque o marchante lida com bastante dinheiro, muito dinheiro! Chega a lidar com 25 mil a 30 mil reais por dia. É um prato cheio para vagabundo! Nós não conhecemos nosso inimigo, mas o nosso inimigo nos conhece... A única coisa que podemos saber é que eles podem aparecer, podem surgir de qualquer outro lugar. (Soldado, 08 anos de serviço).

Segundo relatos colhidos nas entrevistas, em quase todas as ocorrências com escolta de “marchante” estavam envolvidos policiais tanto militares quanto civis. No depoimento a seguir, o policial entrevistado relata um entre outros fatos de violência ocorridos durante o serviço de segurança particular.

Eles chegaram num carro e entraram no açougue para pegar o dinheiro do açougueiro, aí eles saíram do açougue. Entram numa panificadora para merendar. Três policiais a paisanos com o marchante, com o marchante estava dinheiro que pegaram. Quando eles viram era só os pipocos lá de fora, mataram todos os três, foi parada dada. Foi policial que deu a parada. Dinheiro é sangue! Dinheiro é sangue! Não tenha dúvida disso. Onde corre dinheiro, corre sangue (grifo nosso). (Sargento, 19 anos de serviço).

A expressão “parada dada” significa que alguém quebrou o elo de confiança e passou informações para os criminosos. Nesse caso, segundo se pode apurar, os três policiais da escolta haviam reconhecido um policial que estava envolvido no assalto e por esse motivo ele havia

agido com violência para eliminá-los. Assim relata o entrevistado:

Quando o que estava dentro do carro reconheceu o de fora; o de fora sentiu que ele reconheceu, POL, POL (gesto com a mão apontado a arma, emitido som de tiro). Matou na hora; não teve nem dúvida. E foi chorar em cima do caixão, dizendo que eles iriam se empenhar para pegar o cara que fez isso com ele, então. Enquanto foi ele que matou, o próprio colega dele. (Sargento, 19 anos de serviço).

Quando analisada a questão do “bico”, considerando-se as atividades econômicas, de imediato é possível perceber que há alguns tipos de trabalhos que são os preferidos pelos policiais. Numa atividade como a Festa do Círio ou nas escolas particulares, o risco existe, mas não representa uma ameaça constante. No entanto, as festas de final de semana, o trabalho itinerante, que em muitas ocasiões se trata de assegurar patrimônio oriundo da “economia submersa”,⁴ assim como a segurança do “marchante”, são trabalhos que envolvem alto risco para os policiais que fazem parte das equipes que trabalham prestando serviço de segurança particular.

Considerações finais

Neste trabalho, acentuou-se a ideia de que a atividade do “bico” proporcionou o aparecimento de redes de pessoas que levaram este serviço a um alto grau de organização. Ao identificarmos esse processo, foi possível estabelecer, sociologicamente, uma demonstração do funcionamento e do recrutamento e, sobretudo, identificar os papéis desempenhados por todos os agentes envolvidos. Assim, mostrou-se, primeiro, que se trata de uma estrutura que esta-

belece funções específicas, que vão do “gerente ou dono do ‘bico’” até os que exercem apenas funções de segurança ou de subordinado. Em segundo lugar, nessa estrutura, fica evidente que, em situações específicas, o esteio da organização militar, a hierarquia, pode sofrer um novo rearranjo, para atender a uma racionalidade meramente econômica.

Um dos principais elementos identificados nesta análise, e que merece toda atenção, é que a atividade do “bico” já possui uma institucionalidade e está submersa na cultura policial. Embora os relatos dos policiais busquem uma justificativa nos baixos salários, que os privam de determinados bens de consumo, e que exercer uma atividade paralela, de segurança privada, lhes permitem uma complementação salarial, constata-se, efetivamente, que o mercado

do “bico” exerce uma atração muito forte sobre essa mão de obra que é treinada nas instituições militares. Como se pode observar ao longo do trabalho, o recrutamento de agentes de segurança pública, por grupos que se formam dentro da polícia militar e que prestam serviço de segurança privada, mostra que, em muitos casos, a instituição acaba sendo a peça fundamental para que as portas desse mercado se abram para um grande contingente de policiais. Como os dispositivos de controle internos, estatutos e regulamentos e as condições de cidadania dos policiais não são efetivamente observados, a organização e a prestação de segurança privada por agentes de segurança pública seguem se reproduzindo. Pelo que se pode constatar na literatura, este continua sendo um problema que alguns governos estaduais já até discutiram sobre sua legalização.

1. *Estado de Goiás, Lei n. 15.125, de 25 de fevereiro de 2005; Estado do Pará, Lei n. 6.830, de 13 de fevereiro 2006; Estado do Rio de Janeiro, Lei n. 2.216, de 18 de janeiro de 1994.*
2. *Ver Código de Ética e Disciplina da Polícia Militar do Pará, artigo 31, § 4º: Considera-se transgressão de natureza grave cometer a subordinado atividades que não são inerentes às funções do policial.*
3. *As entrevistas foram transcritas considerando-se o que foi gravado e, portanto, representam fielmente o que foi dito. Para preservar os policiais militares que se dispuseram a dar sua opinião e suas impressões sobre o trabalho, a instituição e a convivência com outros policiais militares, estamos omitindo seus nomes.*
4. *Por “economia submersa” ou “economia subterrânea” entende-se que são atividades econômicas efetivamente não reguladas pelas leis. Este termo é também encontrado na língua inglesa como embedded. Sobre este tema ver: Granovetter (1985) e Ribeiro e Bugarin (2003).*

Referências bibliográficas

- ALVES, I. A festiva devoção no Círio de Nossa Senhora de Nazaré. **Estudos Avançados**, v. 19, n. 54. 2005.
- CASTELLS, M. A sociedade em rede. **A era da informação: economia, sociedade e cultura**. São Paulo: Paz e Terra. 1999.
- CORTES, V. de A. **Espaço urbano e a segurança pública: entre o público, o privado e o particular**. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2005.
- CUBAS, V. de O. **Segurança privada: a expansão dos serviços de proteção e vigilância em São Paulo**. São Paulo: Associação Editorial Humanitas; Fapesp, 2005.
- FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.
- FREITAS, J.A.; NORONHA, G.N. Occurrence of campylobacter spp. In chicken meat and giblets exposed to consumption in Northern Brazil. **Arquivo Brasileiro de Medicina Veterinária e Zootecnia**, v. 59, n. 3, 2007.
- GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, n. 9, 1985.
- HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1998.
- JURANDIR, D. **Belém do Grão Pará**. São Paulo: Livraria Martins, 1960.
- MARTINS, J. de S. **O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta**. São Paulo: Hucitec, 1994.
- MUNIZ, J. de O. **Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Rio de Janeiro**. Tese (Doutorado). Rio de Janeiro: IUPERJ, 1999
- MUSEMECI, L. **Serviços privados de vigilância e guarda no Brasil: um estudo a partir de informações da PNAD – 1985/95**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada 1998.
- PONCIONI, P. **Tornar-se policial: a construção da identidade profissional do policial no Estado do Rio de Janeiro**. Tese (Doutorado). São Paulo: USP, 2004.
- RIBEIRO, N. R.; BUGARIN, M. N. S. **Fatores determinantes e evolução da economia submersa no Brasil**. Est. Econ., São Paulo, v. 33, n. 3, p. 435-466, julho-setembro 2003.
- WEBER, M. Os três tipos puros de dominação. In: COHN, G. (Org.). **Max Weber: Sociologia**. São Paulo: Editora Ática, 1997 (Coleção os Grandes Cientistas Sociais).
- _____. **Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída**. 2ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1980 (Col. Os Pensadores).

Policiais e o “bico”: a formação de redes de trabalho paralelo de segurança

Daniel Chaves de Brito, Jaime Luiz Cunha de Souza e Roseane Magalhães Lima

Resumen

Los policías y el segundo empleo: la formación de redes de trabajo paralelo de seguridad

El objetivo de este trabajo es presentar un perfil de las redes de absorción de policías en el denominado segundo empleo, o actividades de seguridad ejercidas paralelamente al trabajo policial. El ejercicio de la actividad paralela lo atrae un mercado de trabajo muy específico, capaz de incluir una fuerza de trabajo bastante especial, como la ejercida por los agentes de la seguridad pública. Para demostrar la importancia de esta cuestión, tenemos como estudios de caso a la Policía Militar del Estado de Pará. En primer lugar, se explorará la formación de las estructuras paralelas de trabajo; en segundo lugar, se presenta la relación entre los principales actores que componen la estructura del segundo empleo; y, por último, se localizarán algunos sectores de la economía que emplean policías como personal de seguridad.

Palabras clave: Trabajo policial. Redes. Actividad paralela.

Abstract

Police officers and “moonlighting”: the emergence of parallel security networks

This paper outlines a profile of networks that engage police officers in “moonlight” jobs, in which these professionals provide security services in addition to their work for the police. The demand for this parallel employment arises from a very specific job market that requires a very special workforce, i.e. public security officers. In order to highlight the importance of this issue, a case study on the Military Police of the State of Para will be presented. First, the establishment of a parallel professional structure will be explored; then, the relationship between the major actors involved in these “moonlight” jobs will be outlined; finally, some of the economic sectors employing these police officers for private security purposes will be identified.

Keywords: Networks. Parallel professional activities.

Data de recebimento: 11/05/2010

Data de aprovação: 18/01/2011

Perfil das vítimas de crimes contra a mulher na Região Metropolitana de Belém

Edson Marcos Leal Soares Ramos

PhD, doutor em Engenharia de Produção (UFSC) e professor da UPPA. Belém – Pará – Brasil. edson@ufpa.br

Vanessa Mayara Souza Pamplona

Especialista em Bioestatística (UFPA), aluna do Programa de Pós-graduação em Matemática e Estatística. Belém – Pará – Brasil. vanessasouza@ufpa.br

Cássio Pinho dos Reis

Cássio Pinho dos Reis é graduando do curso de Estatística (UFPA) e bolsista de iniciação científica Pibic. Belém – Pará – Brasil. cassioreisufpa@gmail.com

Silvia dos Santos de Almeida

Silvia dos Santos de Almeida é doutora em Engenharia de Produção (UFSC) e professora da UPPA. Belém – Pará – Brasil. salmeida@ufpa.br

Adrilayne dos Reis Araújo

Adrilayne dos Reis Araújo é mestre em Estatística (USP). Professora da Universidade Federal do Pará. Belém – Pará – Brasil. adrilayne@ufpa.br

Resumo

O problema da violência contra a mulher ganhou espaço na mídia e nos movimentos sociais somente no final do século XX. Este trabalho objetiva apresentar o perfil das vítimas de crimes contra a mulher, na Região Metropolitana de Belém, a partir de uma pesquisa realizada, em 2009, pelo Laboratório de Sistema de Informação e Georreferenciamento e o Grupo de Estudos e Pesquisas Estatísticas e Computacionais, ambos da UFPA, em que o objeto de análise corresponde aos crimes contra mulher registrados no setor social da Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher de Belém.

Palavras-Chave

Crimes contra a mulher. Vítimas. Violência moral.

Este trabalho é o resultado de um estudo realizado pelo Laboratório de Sistema de Informação e Georreferenciamento (Lasig) e pelo Grupo de Estudos e Pesquisas Estatísticas e Computacionais (Gepec), ambos da Universidade Federal do Pará (UFPA), cujo principal objetivo é apresentar o perfil das vítimas de crimes contra a mulher na Região Metropolitana de Belém (RMB), a partir de dados registrados no setor social da Delegacia Especializada de Atendimento da Mulher de Belém, Estado do Pará, em 2009, por meio da aplicação das técnicas estatísticas denominadas análise descritiva e análise de correspondência.

Praticar violência contra a mulher é um fato que tem acontecido ao longo da história em praticamente todos os países (BLAY, 2003). A magnitude da agressão, porém, varia, sendo maior em países com uma prevalente cultura masculina e menor em culturas que buscam soluções igualitárias para as diferenças de gênero. As organizações internacionais começaram a se mobilizar contra este tipo de violência depois de 1975, quando a Organização das Nações Unidas (ONU) realizou o primeiro Dia Internacional da Mulher (BLAY, 2003).

Apesar de a violência familiar ser descrita desde a antiguidade, somente há pouco mais de 30 anos é que o tema vem sendo sistematicamente discutido por pesquisadores e autoridades ligadas ao sistema de segurança pública.

A violência do homem contra a mulher, com a qual convive em regime conjugal, representa um problema psicossocial e jurídico de extrema importância nos dias atuais, pois suas consequências afetam, além dos membros das famílias envolvidas, também a sociedade de forma geral. A importância dada ao problema é fruto da crescente conscientização das hierarquias e das desigualdades de gênero, do paulatino reconhecimento dos direitos da mulher e das consistentes evidências da grande magnitude do fenômeno (PAMPLONA, 2007).

O problema inclui, para Crowell e Burgess (1996) e Heise (1996), diferentes manifestações, tais como assassinatos, estupros, agressões físicas e sexuais, abusos emocionais, prostituição forçada, mutilação genital, violência racial, por causa de dote ou por orientação sexual. A violência pode ser cometida por diversos perpetradores: parceiros, familiares, conhecidos, estranhos ou agentes do Estado (HEISE; ELLSBERG; GOTTEMOELLER, 1999).

A violência contra a mulher ocorre tanto na rua como em casa. Mas, ao contrário dos homens, as mulheres e as crianças são as principais vítimas da violência sofrida no espaço doméstico, praticada, sobretudo, por maridos, ex-maridos, companheiros, ex-companheiros, namorados, ex-namorados, irmãos, pais e padrastos. Entretanto, o que muita gente não conhece é que há como de-

nunciar e ter orientação legal gratuita para defender os direitos das mulheres.

No Brasil, sob o pretexto do adultério, o assassinato de mulheres era legítimo antes da República. Segundo Koerner (2002), a relação sexual da mulher fora do casamento constituía adultério, porém, se o marido mantivesse relação constante com outra mulher, esta situação era considerada concubinato e não adultério. Um forte movimento pela defesa da vida das mulheres e pela punição dos assassinos ocorreu na década de 1970, tendo seu auge após 30 de dezembro de 1976, quando Angela Diniz foi morta por Doca Street, de quem ela desejava se separar. Desde então, a violência contra a mulher tem recebido crescente atenção e mobilização (BARSTED; HERMANN, 1999).

Segundo Verardo (1995), no Brasil, a partir de 1980, surgiu um ativo movimento feminista que tem duas principais bandeiras: a violência e a saúde da mulher. Na mesma década, o decreto n. 33.038, de 28 de abril de 1986, criou a Delegacia de Proteção à Mulher, que coloca a mulher como vítima constante; e, para defendê-la dos vários tipos de violência, iniciou a produção de indicadores que mostram a necessidade do poder público em reconhecer e enfrentar com realismo o problema.

As Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) foram criadas com a finalidade específica de dar atendimento e orientação à mulher vítima de violência. A criação destas delegacias se tornou necessária pela dificuldade das mulheres de denunciarem violências sofridas diante de policiais pouco sensíveis aos crimes contra elas pra-

ticados. Estas delegacias especializadas em atendimento às mulheres têm competência para receber as queixas e apurar os seguintes crimes: lesão corporal; ameaça; estupro e atentado violento ao pudor; maus-tratos; abandono de incapaz; constrangimento ilegal; sequestro e cárcere privado; sedução; aborto provocado por terceiro; corrupção de menores, rapto; etc.

Em 7 de agosto de 2006, foi aprovada a Lei Maria da Penha pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A lei altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal e dá outras providências, possibilitando que agressores de mulheres no âmbito doméstico ou familiar sejam presos em flagrante ou tenham sua prisão preventiva decretada (DIAS, 2007). Estes agressores também não poderão mais ser punidos com penas alternativas. Além disso, a legislação aumentou o tempo máximo de detenção. A nova lei ainda prevê medidas que vão desde a saída do agressor do domicílio, até a proibição de sua aproximação da mulher agredida e filhos.

Assim, para Reis e Almeida (2008), toda mulher violentada física ou moralmente deve ter coragem para denunciar o autor da violência, pois dessa forma estará se protegendo contra futuras agressões, além de esse tipo de atitude servir como exemplo para outras mulheres também vítimas, pois, enquanto houver a ocultação do crime sofrido, será difícil encontrar soluções para o problema.

Atualmente, no município de Belém, no Estado do Pará, a Delegacia Especializada no Atendimento à Mulher (DEAM) recebe todas as queixas de violências contra a mulher da

Região Metropolitana de Belém, investigando e punindo os agressores. Além disso, existe também o serviço social, considerado parte da DEAM, pelo fato de analisar os casos das mulheres que procuram a delegacia, em estado de desestruturação psicológica, avaliando que muitos desses casos são caracteres sociais.

Revisão bibliográfica

A primeira pesquisa com dados sobre vitimização, em âmbito nacional, foi realizada pelo IBGE, em 1988, sendo por muito tempo a única referência disponível sobre violência. Nela, pela primeira vez, deu-se destaque para a violência interpessoal e, principalmente, foi possível observar aspectos da violência contra a mulher no Brasil.

Thomas (1992) destaca que a pesquisa realizada pelo IBGE não foi muito abrangente e esclarecedora, pois não mostra dados do perfil das vítimas, como raça, renda, faixa etária, entre outras. Ele comenta que ainda existe uma lacuna no conhecimento do fenômeno.

Venturi *et al.* (2004) mostram um estudo realizado com 2.502 entrevistas pessoais e domiciliares, em 187 municípios de 24 estados das cinco regiões brasileiras, em que se conclui que uma em cada cinco brasileiras (19%) declarou espontaneamente ter sofrido algum tipo de violência por parte de algum homem: 16% relataram casos de violência física; 2% citaram alguma violência psíquica e 1% mencionou assédio sexual. No entanto, quando estimuladas pela citação de diferentes formas de agressão, a violência sexista alcançou a marca de 43%. Um ter-

ço das mulheres (33%) admitiu já ter sido vítima, em algum momento de sua vida, de alguma forma de violência física; 27% sofreram violências psíquicas e 11% afirmam já ter sofrido assédio sexual. Pode-se observar também que um pouco mais da metade das mulheres pesquisadas declararam nunca ter sofrido qualquer tipo de violência por parte de algum homem (57%). O estudo destaca que as formas mais comuns de violência são agressão física branda (20%), violência psicológica (18%) e ameaças e formas indiretas de agressão (12%).

Dados de uma pesquisa da Organização Mundial da Saúde (OMS, 2004) revelaram que 27% das mulheres na cidade de São Paulo e 34% na Zona da Mata pernambucana relataram algum episódio de violência física cometida por parceiro ou ex-parceiro. O levantamento mostrou, ainda, que 10% das mulheres em São Paulo e 14% na Zona da Mata disseram já haver sido forçadas fisicamente a ter relações sexuais quando não queriam, ou forçadas a práticas sexuais por medo do que o parceiro pudesse fazer, ou forçadas a uma prática sexual degradante ou humilhante. A violência física e/ou sexual cometida algumas vezes na vida pelo parceiro foi relatada por 29% das mulheres na cidade de São Paulo e 37% na Zona da Mata em Pernambuco.

Para Soares (2006), a veiculação de dados sobre violência contra a mulher, citados pelo IBGE (1988), foi fundamental, naquele momento, para revelar uma outra dimensão da violência e para desmistificar a imagem da família como um nicho de paz e harmonia.

Porém, a pesquisa tinha um caráter genérico e não se propunha a distinguir os tipos de agressão experimentados na intimidade, além de não dispor de instrumental próprio para isso.

Segundo Barsted (2006), a partir de denúncias dos movimentos feministas do país, foi instituída, em 1991, pela Câmara dos Deputados, uma CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) para investigar a violência contra as mulheres, tendo este estudo constatado que os crimes contra a mulher mais registrados no país eram as lesões corporais (26,2%), as ameaças (14,4%) e os estupro (1,8%).

Em pesquisa realizada pelo DataSenado (2007), foi constatado que a cada 100 mulheres brasileiras 15 vivem ou já viveram algum tipo de violência doméstica. Entre as mulheres que sofreram agressões, os maridos e companheiros foram os responsáveis por 87% dos casos de violência doméstica. Entre as práticas da violência doméstica, a que mais se destaca é a violência física, relatada por 58% das mulheres. Em segundo lugar, com 18%, as mulheres relataram que sofreram violência psicológica e moral, enquanto 17% afirmaram ter sido vítima de todas as formas de violência.

Carneiro (2009) apresenta dados de uma pesquisa realizada em 1997, pelo Grupo Parlamentar Interamericano sobre Población y Desarrollo, o qual revela que, das 205.219 agressões registradas nas Delegacias da Mulher no Brasil, os crimes mais denunciados eram os crimes sexuais, que respondiam por 51,1%, seguidos pelas lesões corporais (26,2%) e ameaças (16,4%).

Metodologia

Descrição dos dados

A área de abrangência do estudo compreende os seis municípios da Região Metropolitana de Belém (Belém, Ananindeua, Marituba, Santa Bárbara do Pará, Benevides e Santa Isabel do Pará), que constituem a região mais densamente povoada do Estado do Pará. Com 2.161.191 habitantes, esta área concentra 29,08% da população do Estado (IBGE, 2009).

Foram estudadas 555 ocorrências de violência contra a mulher registradas no setor social da DEAM, na Região Metropolitana de Belém, em 2009. As variáveis analisadas são:

- causa imediata (abandono de lar, cárcere privado, conflito familiar, maus-tratos, perseguição, vias de fato, violência física, violência moral, violência patrimonial, violência por uso de drogas, violência psicológica, violência sexual e violência verbal);
- escolaridade da vítima e do agressor (NE – não estudou, EFI – ensino fundamental incompleto, EFC – ensino fundamental completo, EMI – ensino médio incompleto, EMC – ensino médio completo, ESI – ensino superior incompleto, ESC – ensino superior completo);
- estado civil da vítima (solteira, casada, separada, divorciada, viúva, união estável);
- faixa etária (em anos) da vítima (10 a 19, 20 a 29, 30 a 39, 40 a 49, 50 a 59, 60 a 69, maior ou igual a 70);
- idade da vítima (em anos);
- número de filhos da vítima (nenhum, 1 a 3, 4 a 6, 7 a 8, 10 a 12);
- ocupação da vítima (aposentada, desempregada, do lar, estudante, militar,

sem profissão, setor comercial, setor de serviços, setor educacional, setor industrial, setor informal);

- raça da vítima (branca, parda, negra);
- renda (em salário mínimo) da vítima e do acusado (menor que 1, de 1 a 3, de 4 a 6, de 7 a 9, 10 ou mais).

Análise de correspondência

A análise de correspondência é uma técnica que busca estudar a relação entre variáveis qualitativas, permitindo ao pesquisador a visualização de associações de frequências das categorias das variáveis. Para Gomes *et al.* (2008), a análise de correspondência é uma técnica exploratória de sintetização da estrutura de variabilidade dos dados. Esta técnica tem como objetivo principal a representação ótima da estrutura dos dados observados, que geralmente são introduzidos sem qualquer tratamento estatístico prévio, provando a flexibilidade e utilidade da técnica, pois, para aplicá-la, não há necessidade de supor distribuições fundamentais. Existem dois tipos de análise de correspondência: a simples e a multivariada. Neste trabalho será utilizada a análise de correspondência simples.

Moscarola (1991) e Lagarde (1995) recomendam que o gráfico resultante da análise de correspondência seja interpretado como um mapa geográfico, assumindo que as menores distâncias entre as categorias-linha e categorias-coluna representam as mais fortes associações entre elas, enquanto as maiores distâncias representam dissociações entre as mesmas. Além disso, aconselha-se que, antes da aplicação da análise de correspondência, o teste qui-quadrado (χ^2) seja realizado para verificar a dependên-

cia entre as variáveis, cujas hipóteses testadas são: H_0 , em que as variáveis são independentes *versus* H_1 , em que as variáveis são dependentes. O valor do teste χ^2 é obtido por:

$$\chi^2 = \sum_{i=1}^l \sum_{j=1}^c \frac{(O_{ij} - E_{ij})^2}{E_{ij}} \quad (1)$$

em que O_{ij} representa a frequência observada e E_{ij} representa a frequência esperada para a i -ésima linha e j -ésima coluna da tabela de contingência.

Prossegue-se a análise quando o teste qui-quadrado indicar a dependência preliminar entre as variáveis em estudo, ou seja, rejeitar H_0 . O próximo passo é realizar o teste do critério β , para confirmar a dependência entre as variáveis e indicar se a aplicação da técnica análise de correspondência entre as variáveis é válida ou não. O critério β é obtido por:

$$\beta = \frac{\chi^2 - (l-1)(c-1)}{\sqrt{(l-1)(c-1)}}, \quad (2)$$

em que χ^2 é o valor do qui-quadrado encontrado em (1); l é o número de linhas e c é o número de colunas da tabela de contingência; l e c também são números de categorias de cada uma das variáveis analisadas na análise de correspondência. Se $\beta > 3$, as variáveis são ditas dependentes a um risco menor ou igual a 5%, e conseqüentemente é aplicável, nas respectivas variáveis, a análise de correspondência.

Outro aspecto importante que deve ser analisado é o percentual de inércia obtido durante a aplicação da análise de correspondência, que se refere à variação explicada por cada

dimensão. Como a análise de correspondência é desenvolvida sobre um plano bidimensional, o percentual de inércia mede a representatividade de cada dimensão. Assim, a soma do percentual de inércia das dimensões 1 e 2 deve ser maior que 70%, para que o resultado da análise de correspondência possa ser validado.

Não é possível afirmar somente pelo critério β quais categorias, das variáveis em estudo, realmente possuem associação significativa. Para que isso seja possível é necessário obter os resíduos padronizados, que indicam a probabilidade de ocorrência do valor observado na tabela de contingência e, assim, a causa da associação detectada pelos testes qui-quadrado e do critério β . O resíduo padronizado é dado por:

$$Z_{res} = \frac{E_{ij} - O_{ij}}{\sqrt{E_{ij}}} \quad (3)$$

De acordo com Ramos *et al.* (2008), para avaliar a significância dos resíduos, é necessário obter o coeficiente de confiança, dado por:

$$\gamma = \begin{cases} 0, & \text{se } Z_{res} \leq 0 \\ 1 - 2 \times [1 - P(Z < Z_{res})], & \text{se } 0 < Z_{res} < 3 \\ 1, & \text{se } Z_{res} \geq 3, \end{cases}$$

em que Z é uma variável aleatória com distribuição de probabilidade normal padrão. Para efeito de relação estatística, serão consideradas relações significativas entre as variáveis quando o coeficiente de confiança for maior ou igual a 0,70 ou equivalentemente $100 \times \gamma\% = 70\%$.

Neste trabalho, a análise de correspondência é apresentada a partir de tabelas e

gráficos. As tabelas mostram o resíduo e o coeficiente de confiança das variáveis em análise, enquanto os gráficos são apresentados a partir de mapas perceptuais, ilustrando as informações contidas nas tabelas.

Resultados e discussões

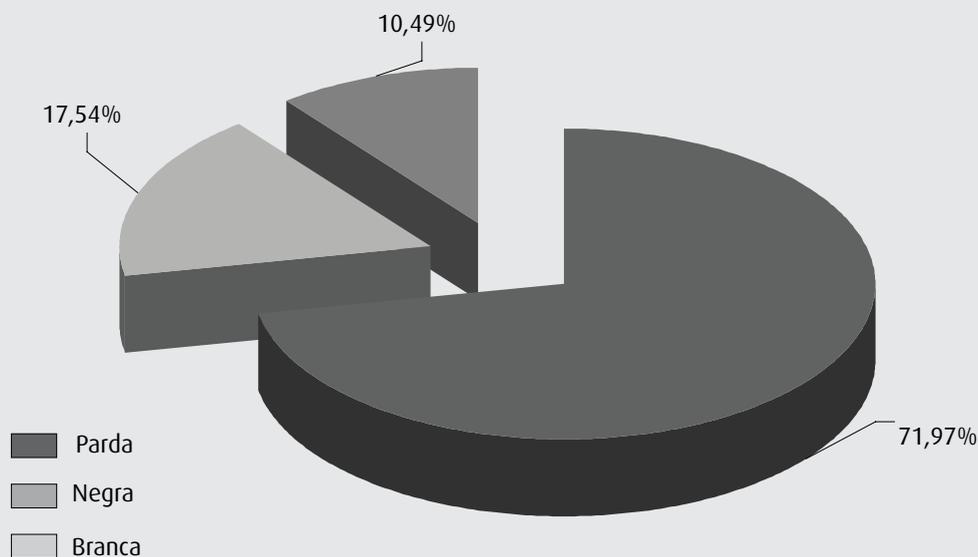
Análise descritiva

O Gráfico 1 apresenta a distribuição de crimes contra a mulher, registrados no setor social da Delegacia Especializada no Atendimento à Mulher de Belém, em 2009, por raça das vítimas. Observa-se que a maioria dos casos corresponde a mulheres de raça parda, com 71,97%, seguidas pelas brancas, com 17,54% (GRÁFICO 1).

A maioria dos autores que trata da questão da violência doméstica busca relacioná-la com as condições socioeconômicas dos protagonistas, defendendo a ideia de que a desigualdade social, aliada à segregação urbana, constitui causa estrutural da exclusão social e, conseqüentemente, induz à utilização da violência como estratégia de sobrevivência (PELTON, 1985; SALZINGER; KAPLIN; ARTEMYEKK, 1983; ODÁLIA, 1985; CRITTENDEN, 1995; WEBSTERS-TRATTON, 1985; CORSI, 1992; LANGHIN-RICHSEN-ROHLING; NEIDIG, 1995; FINKLER, 1997).

A conexão entre a pobreza e a violência pode ser vista no Gráfico 2, que apresenta a distribuição dos casos de crimes contra a mulher, segundo renda das vítimas. Verifica-se que a maioria das vítimas (77,44%) tem baixo poder aquisitivo, sendo que 46,67% possuem renda inferior a um salário mínimo e 30,77%

Gráfico 1
Distribuição das vítimas de crimes contra a mulher, por raça
 Região Metropolitana de Belém – 2009



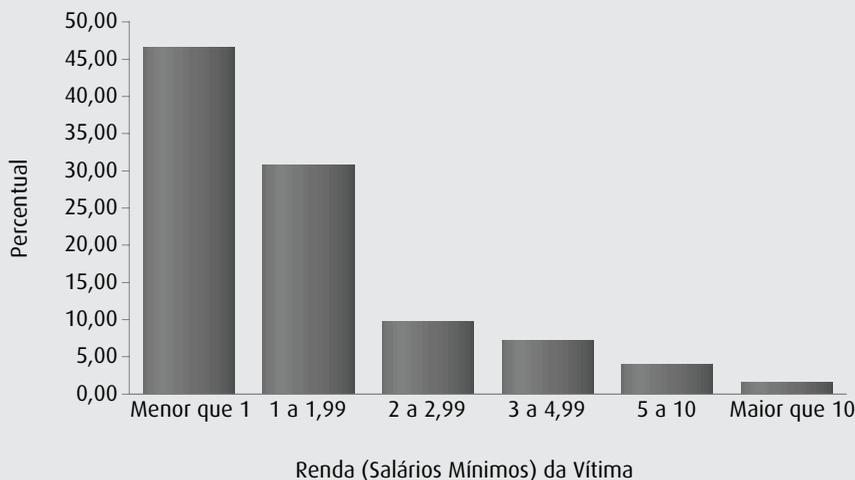
Fonte: Setor social da Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher de Belém. Pesquisa realizada pelo Laboratório de Sistema de Informação e Georreferenciamento e Grupo de Estudos e Pesquisas Estatísticas e Computacionais, da Universidade Federal do Pará.

dispõem de renda de 1 a 1,99 salários mínimos, ou seja, há uma grande incidência de violência contra as mulheres de baixa renda. No entanto, não se pode afirmar que a pobreza é a causa exclusiva da violência, devendo-se analisar, avaliar e ponderar cuidadosamente, pois é arriscado tratar este assunto como o senso comum, uma vez que esta associação é decorrente do desenvolvimento do capitalismo nas sociedades ocidentais modernas, em que as classes menos favorecidas passaram a ser consideradas perigosas (GRÁFICO 2).

O Gráfico 3 mostra que as vítimas de crimes contra a mulher, em sua maior parte, possuem o ensino médio completo (32,36%),

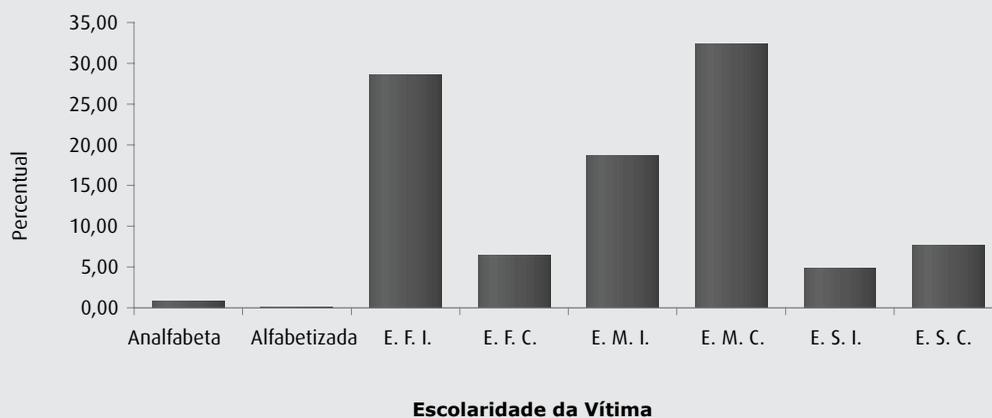
seguidas por aquelas com ensino fundamental incompleto (28,65%). O baixo percentual de mulheres alfabetizadas (0,18%) e analfabetas (0,92%) nos registros do setor social da DEAM não pode ser interpretado como ausência de violência entre as mulheres com essas características, mas, ao contrário, é um indicativo de que nesse meio a questão é ainda mais grave, pois não chega ao conhecimento do poder público. Por falta de instrução, essas mulheres têm mais dificuldades para procurar assistência, ou talvez nem saibam dos seus direitos enquanto cidadã. Observa-se, ainda, que ocorre uma diminuição na proporção de registros à medida que aumenta o grau de escolaridade das vítimas, o que pode se dever

Gráfico 2
Distribuição das vítimas de crimes contra a mulher, por renda
Região Metropolitana de Belém – 2009



Fonte: Setor social da Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher de Belém. Pesquisa realizada pelo Laboratório de Sistema de Informação e Georreferenciamento e Grupo de Estudos e Pesquisas Estatísticas e Computacionais, da Universidade Federal do Pará.

Gráfico 3
Distribuição das vítimas de crimes contra a mulher, por escolaridade
Região Metropolitana de Belém – 2009



E.F.I. - Ensino Fundamental Incompleto
E.F.C. - Ensino Fundamental Completo
E.M.I. - Ensino Médio Incompleto

E.M.C. - Ensino Médio Completo
E.S.I. - Ensino Superior Incompleto
E.S.C. - Ensino Superior Completo

Fonte: Setor social da Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher de Belém. Pesquisa realizada pelo Laboratório de Sistema de Informação e Georreferenciamento e Grupo de Estudos e Pesquisas Estatísticas e Computacionais, da Universidade Federal do Pará.

ao fato de ser mais comum pessoas com esse nível de instrução resolver esse tipo de questão por meio de serviços privados de saúde ou da justiça, sem passar pela esfera policial (GRÁFICO 3).

Os dados do Gráfico 4 mostram o percentual de registros no setor social da Delegacia Especializada no Atendimento à Mulher, por tipo de ocupação das vítimas. A maior parte dessas mulheres tem como ocupação do lar, com 30,97%, seguidas por aquelas que trabalham no setor informal (27,05%). Esses dados, em conjunto com aqueles apresentados nos Gráficos 2 e 3, permitem especular que muitas vítimas de violência enfrentam

dificuldades para atingir posições de destaque no mercado de trabalho, por não terem um nível de escolaridade compatível com os postos de maior qualificação e mais bem remunerados. A consequência dessa conjunção de fatores é que essas pessoas tornam-se vulneráveis ao desemprego, ao trabalho precário e ao informal (GRÁFICO 4).

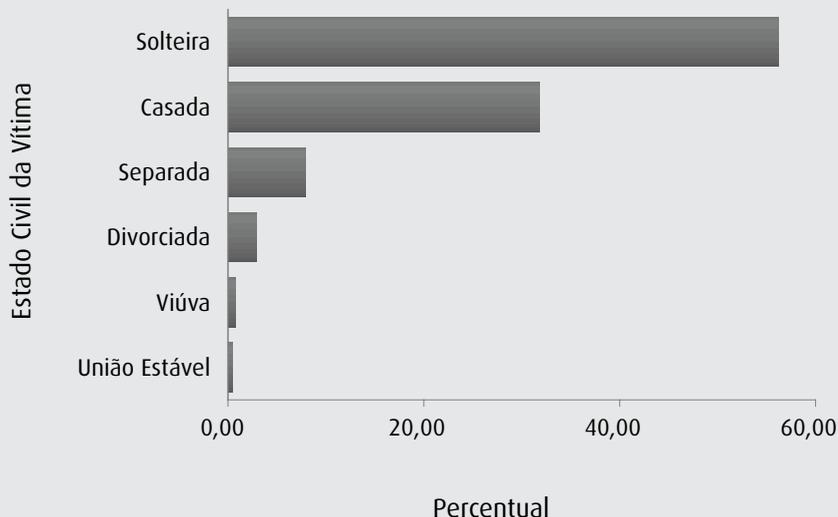
Quanto ao estado civil das vítimas de crimes contra a mulher, verifica-se que a maioria se declarou solteira, com 56,50%, seguidas pelas , com 31,97% (Gráfico 5). Observa-se, ainda, que algumas mulheres declararam ter uma união estável, ou seja, embora não oficializado o relacionamento

Gráfico 4
Distribuição das vítimas de crimes contra a mulher, por ocupação
Região Metropolitana de Belém – 2009



Fonte: Setor social da Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher de Belém. Pesquisa realizada pelo Laboratório de Sistema de Informação e Georreferenciamento e Grupo de Estudos e Pesquisas Estatísticas e Computacionais, da Universidade Federal do Pará.

Gráfico 5
Distribuição das vítimas de crimes contra a mulher, por estado civil
Região Metropolitana de Belém – 2009



Fonte: Setor social da Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher de Belém. Pesquisa realizada pelo Laboratório de Sistema de Informação e Georreferenciamento e Grupo de Estudos e Pesquisas Estatísticas e Computacionais, da Universidade Federal do Pará.

com o seu parceiro, eles moram juntos e vivem uma situação de casal. Além disso, quase 8,00% das mulheres vítimas de violência já se separaram do seu companheiro (GRÁFICO 5).

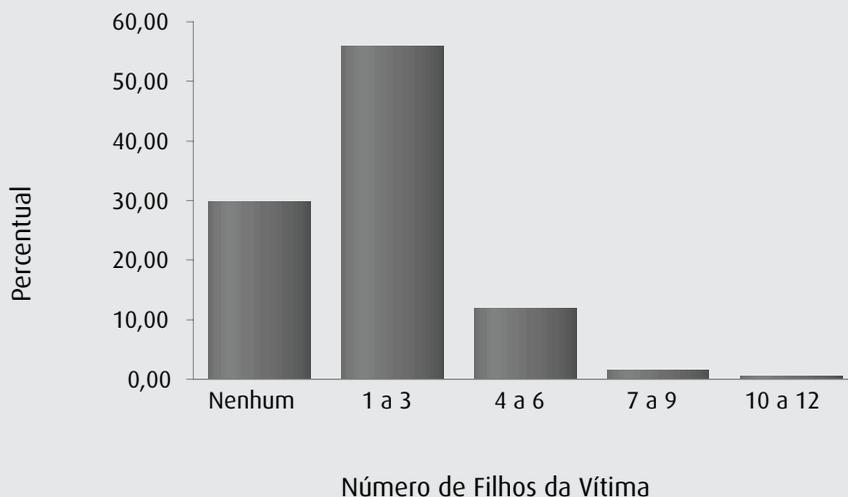
A maioria das vítimas de crimes contra a mulher, conforme mostra o Gráfico 6, possui de um a três filhos, com 56,04% do total de registros. Brandão (2004) afirma que cada vez mais parece haver uma defasagem entre a iniciação sexual precoce e a conclusão dos estudos no nível médio ou superior, com o subsequente comprometimento da inserção no mercado de trabalho, o que

muitas vezes gera e inviabiliza o sonho de independência (GRÁFICO 6).

A Tabela 1 apresenta as estatísticas descritivas da idade das vítimas de crimes contra a mulher. Segundo os dados coletados, a idade média das mulheres vítimas de violência é de 39 anos, sendo que a idade mais frequente em que este tipo de violência ocorre é de 33 anos. Observa-se, ainda, que a vítima mais jovem possuía 17 anos e a mais idosa tinha 83 anos.

Quanto à faixa etária das vítimas de crimes contra a mulher, verifica-se que a maioria (61,08%) encontrava-se no grupo de 40 anos e

Gráfico 6
Distribuição das vítimas de crimes contra a mulher,
por número de filhos
 Região Metropolitana de Belém – 2009



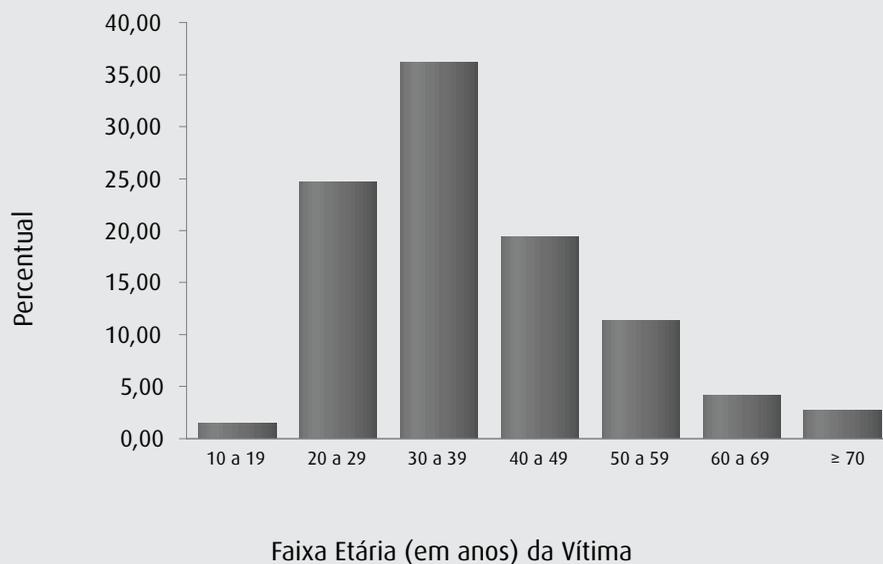
Fonte: Setor social da Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher de Belém. Pesquisa realizada pelo Laboratório de Sistema de Informação e Georreferenciamento e Grupo de Estudos e Pesquisas Estatísticas e Computacionais, da Universidade Federal do Pará.

Tabela 1
Estatística descritiva da idade (em anos) das vítimas de crimes
contra a mulher
 Região Metropolitana de Belém – 2009

Estatísticas	Idade
Média	39
Moda	33
Mínimo	17
Máximo	83

Fonte: Setor social da Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher de Belém. Pesquisa realizada pelo Laboratório de Sistema de Informação e Georreferenciamento e Grupo de Estudos e Pesquisas Estatísticas e Computacionais, da Universidade Federal do Pará.

Gráfico 7
Distribuição das vítimas de crimes contra a mulher, por faixa etária
Região Metropolitana de Belém – 2009



Fonte: Setor social da Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher de Belém. Pesquisa realizada pelo Laboratório de Sistema de Informação e Georreferenciamento e Grupo de Estudos e Pesquisas Estatísticas e Computacionais, da Universidade Federal do Pará.

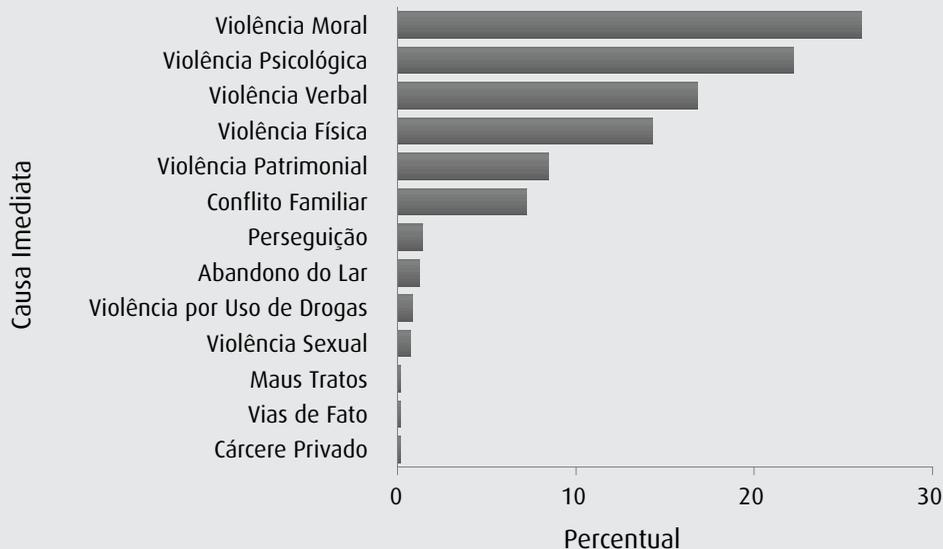
mais, sendo que 24,32% possuíam entre 40 e 49 anos e 19,28% de 30 a 39 anos. Esses resultados levam a afirmar que não existe uma idade limite para ser alvo de algum tipo de violência, ou seja, uma mulher com menos de 15 anos ou acima de 70 anos, não importando assim a sua idade (GRÁFICO 7).

Há algumas situações, normalmente toleradas ou legitimadas culturalmente, em que a mulher sofre outros tipos de violação que não apenas a física ou sexual. A partir do Gráfico 8, se pode observar que a maior parte das vítimas sofreu violência moral, com 26,07%, seguidas por aquelas que sofreram violência psicológica (22,21%) (GRÁFICO 8).

Análise de correspondência

É importante lembrar que, antes da aplicação da técnica análise de correspondência, devem ser realizados alguns testes para verificar a dependência das variáveis em estudo. Entretanto, inicialmente foi realizada uma análise preliminar nos 555 registros existentes no setor social da Delegacia Especializada no Atendimento à Mulher de Belém, em 2009, constatando-se, em alguns registros, a ausência de informações relacionadas às variáveis em estudo, o que resultou no descarte desses registros. Assim, na análise de correspondência, utilizou-se um total de 423 registros, quando estudadas as variáveis escolaridade da vítima *versus* escolaridade do acusado, e 144 registros quando estudadas as variáveis renda da

Gráfico 8
Distribuição das vítimas de crimes contra a mulher, por causa imediata sofrida pela vítima
 Região Metropolitana de Belém – 2009



Fonte: Setor social da Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher de Belém. Pesquisa realizada pelo Laboratório de Sistema de Informação e Georreferenciamento e Grupo de Estudos e Pesquisas Estatísticas e Computacionais, da Universidade Federal do Pará.

vítima *versus* renda do acusado. Após esta análise preliminar, foram então realizados o teste qui-quadrado e o cálculo do critério β . Assim, a partir da Tabela 2, pode-se verificar que os valores de $\beta > 3$, isto é, todas as variáveis testadas apresentam condições necessárias para a aplicação da técnica em estudo (TABELA 2).

A partir da Tabela 3, verifica-se que a soma do percentual de inércia dos dois eixos é maior que 70%. Portanto, pode-se dar continuidade na aplicação da técnica análise de correspondência (TABELA 3).

As variáveis que apresentaram relações significativas são: escolaridade da vítima e

escolaridade do acusado; renda da vítima e renda do acusado. Os valores destacados em negrito nas tabelas mostradas a seguir apresentam grau de confiança maior que 70% para efeito de relação estatística.

Aplicação da AC às variáveis escolaridade da vítima e escolaridade do acusado

De acordo com a Tabela 4, observa-se que vítimas que não estudaram sofrem violências de pessoas que também não estudaram, com confiança de 100%; as vítimas com ensino fundamental incompleto sofrem violência de acusados que não estudaram ou que possuem ensino fundamental incompleto ou ensino médio incompleto, com confiança de

Tabela 2
Resultado dos testes para verificar a dependência entre as variáveis em estudo de crimes contra a mulher
Região Metropolitana de Belém – 2009

Variáveis	χ^2	g.l.	p	l	c	β
Escolaridade da vítima e escolaridade do acusado	135,845	36	0,00	7	7	16,64
Renda da vítima e renda do acusado	63,81	25	0,00	6	6	7,76

Fonte: Setor social da Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher de Belém. Pesquisa realizada pelo Laboratório de Sistema de Informação e Georreferenciamento e Grupo de Estudos e Pesquisas Estatísticas e Computacionais, da Universidade Federal do Pará.

Nota: g.l. = grau de liberdade; p = nível descritivo; l = número de linhas; c = número de colunas.

Tabela 3
Autovalor (λ_i) e percentual de inércia dos eixos 1 e 2 para as variáveis em estudo de crimes contra a mulher
Região Metropolitana de Belém – 2009

Variáveis	Eixo 1		Eixo 2	
	λ_1	% Inércia	λ_2	% Inércia
Escolaridade da vítima e escolaridade do acusado	0,16	50,51	0,07	21,15
Renda da vítima e renda do acusado	0,27	60,27	0,10	22,62

Fonte: Setor social da Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher de Belém. Pesquisa realizada pelo Laboratório de Sistema de Informação e Georreferenciamento e Grupo de Estudos e Pesquisas Estatísticas e Computacionais, da Universidade Federal do Pará.

94,43%, 99,69% e 75,14%, respectivamente. Além disso, verifica-se que as vítimas com ensino fundamental completo sofrem violência de acusados com ensino fundamental completo, com confiança de 98,65%; as vítimas com ensino médio incompleto sofrem violência de acusados com ensino médio incompleto, com confiança de 95,32%; as vítimas com ensino superior incompleto sofrem

violência de acusados com ensino superior incompleto ou ensino superior completo, com confiança de 100% e 96,34%, respectivamente. Também se observa que vítimas com ensino superior completo sofrem violência de acusados com ensino médio completo ou ensino superior completo, com confiança de 90,62% e 100%, respectivamente (TABELA 4).

Tabela 4
Resultado dos testes para verificar a dependência entre as
variáveis em estudo de crimes contra a mulher
 Região Metropolitana de Belém – 2009

Escolaridade da vítima	Escolaridade do acusado						
	NE	EFI	EFC	EMI	EMC	ESI	ESC
NE	3,96 (100,00)	0,50 (38,14)	-0,59 (0,00)	-0,84 (0,00)	-0,11 (0,00)	-0,32 (0,00)	-0,51 (0,00)
EFI	1,91 (94,43)	2,95 (99,69)	-0,89 (0,00)	1,15 (75,14)	-2,73 (0,00)	-1,71 (0,00)	-1,93 (0,00)
EFC	-0,61 (0,00)	0,61 (45,72)	2,47 (98,65)	-0,75 (0,00)	-0,84 (0,00)	0,39 (30,63)	-1,29 (0,00)
EMI	-1,05 (0,00)	-0,41 (0,00)	-0,67 (0,00)	1,99 (95,32)	0,11 (8,94)	-0,71 (0,00)	-0,86 (0,00)
EMC	-0,74 (0,00)	-1,31 (0,00)	0,62 (46,73)	-0,96 (0,00)	2,08 (96,24)	0,62 (46,31)	-0,43 (0,00)
ESI	-0,57 (0,00)	-1,09 (0,00)	0,70 (51,40)	-1,03 (0,00)	-0,56 (0,00)	4,40 (100,00)	2,09 (96,34)
ESC	-0,70 (0,00)	-1,80 (0,00)	-1,18 (0,00)	-1,29 (0,00)	1,68 (90,62)	-0,95 (0,00)	5,20 (100,00)

Fonte: Setor social da Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher de Belém. Pesquisa realizada pelo Laboratório de Sistema de Informação e Georreferenciamento e Grupo de Estudos e Pesquisas Estatísticas e Computacionais, da Universidade Federal do Pará.

Nota: NE: não estudou; EFI: ensino fundamental incompleto; EFC: ensino fundamental completo; EMI: ensino médio incompleto; EMC: ensino médio completo; ESI: ensino superior incompleto; ESC: ensino superior completo

Aplicação da AC às variáveis renda da vítima e renda do acusado

Os resultados da Tabela 5 mostram que vítimas de crimes contra a mulher geralmente sofrem violência de acusados que tem renda igual ou superior à sua, isto é, as vítimas que possuem renda menor que um salário mínimo sofrem violência de acusados com a mesma renda, com confiança de 93,08%; as vítimas com renda de 1 a 1,99 salários mínimos sofrem violência de acusados com renda de 3 a 4,99 salários míni-

mos, com confiança de 86,36%. Verifica-se, ainda, que as vítimas com renda de 2 a 2,99 salários mínimos sofrem violência de acusados com mesma renda, com confiança de 92,93%; as vítimas com renda de 3 a 4,99 salários mínimos sofrem violência de acusados com renda de 5 a 10 salários mínimos, com confiança de 99,47%; as vítimas com renda de 5 a 10 salários mínimos sofrem violência de acusados com renda de 3 a 4,99 ou de 5 a 10 salários mínimos, com confiança de 94,99% e 100%, respectiva-

Tabela 5
Resíduos e grau de confiança resultante da análise de correspondência aplicada às variáveis renda das vítimas e renda dos acusados de crimes contra a mulher
Região Metropolitana de Belém – 2009

Renda da vítima (em salários mínimos)	Renda do acusado (em salários mínimos)					
	< 1	De 1 a 1,99	De 2 a 2,99	De 3 a 4,99	De 5 a 10	> 10
Menor que 1	1,82 (93,08)	0,95 (66,01)	-0,72 (0,00)	-1,81 (0,00)	-2,25 (0,00)	0,12 (9,80)
De 1 a 1,99	-0,99 (0,00)	-0,10 (0,00)	0,25 (19,44)	1,49 (86,36)	-0,16 (0,00)	-0,18 (0,00)
De 2 a 2,99	-1,08 (0,00)	-0,04 (0,00)	1,81 (92,93)	-0,22 (0,00)	0,70 (51,83)	-0,67 (0,00)
De 3 a 4,99	0,41 (31,49)	-0,78 (0,00)	-0,97 (0,00)	-0,27 (0,00)	2,79 (99,47)	-0,50 (0,00)
De 5 a 10	-1,36 (0,00)	-1,64 (0,00)	0,32 (24,89)	1,96 (94,99)	3,37 (100,00)	-0,44 (0,00)
Maior que 10	-0,89 (0,00)	-0,14 (0,00)	-0,56 (0,00)	0,85 (60,49)	-0,48 (0,00)	3,18 (100,00)

Fonte: Setor social da Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher de Belém. Pesquisa realizada pelo Laboratório de Sistema de Informação e Georreferenciamento e Grupo de Estudos e Pesquisas Estatísticas e Computacionais, da Universidade Federal do Pará.

mente; as vítimas que possuem renda acima de dez salários mínimos sofrem violência de acusados com renda também acima de dez salários mínimos, com confiança de 100% (TABELA 5).

Considerações finais

Este trabalho teve por objetivo apresentar o perfil das vítimas de crimes contra a mulher, a partir de uma pesquisa realizada pelo Grupo de Estudos e Pesquisas Estatísticas e Computacionais da Universidade Federal do Pará, em 2009. O objeto de análise refere-se aos crimes

contra a mulher registrados no setor social da Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher. A abordagem é focalizada na análise estatística e na crítica dos dados apresentados.

De acordo com os resultados obtidos, observou-se que a maioria das vítimas que sofreram e registraram ocorrência deste tipo de crime corresponde a mulheres que se declaram da raça parda. Em relação à violência doméstica e às condições socioeconômicas dos protagonistas, verificou-se que há uma grande incidência de violência contra a mulher entre as famílias de baixa renda. Porém,

não se pode afirmar que a pobreza é a causa exclusiva desse tipo de crime, sendo necessário analisar e avaliar os fatos, para, assim, não tratar este assunto como o senso comum.

O baixo percentual de mulheres semialfabetizadas e analfabetas nos registros do setor social da DEAM não deve ser interpretado como ausência de violência entre essas mulheres, mas, ao contrário, é um indicativo de que, por falta de instruções, há mais dificuldades para procurar assistência, ou talvez nem saibam dos seus direitos enquanto cidadãs. Observa-se, ainda, que, à medida que o grau de escolaridade das vítimas aumenta, há uma diminuição dos casos, levando a considerar que pode ser possível que pessoas com esse nível de instrução possam resolver esse tipo de questão por meio de outras formas, não passando pela esfera policial.

Outro resultante importante é o fato de que as vítimas de crimes contra a mulher possuem mesmo grau de escolaridade e mesma renda familiar de seus agressores. Em geral, é comum apontar as responsabilidades assumidas com a família como a causa dos insucessos pessoais e profissionais, o que gera tensões que podem acarretar agressões físicas e, em boa parte dos casos, a ruptura da relação conjugal.

Considerando-se que a maior parte dessas mulheres se encontra em faixas de escolaridade e de renda relativamente baixas, é provável pressupor que estas enfrentam dificuldades para atingir posições de destaque no mercado de trabalho, fato que pode ser comprovado pela alta proporção de mulheres com ocupação do lar e no setor informal.

A realidade de que a mulher a cada dia que passa está mais independente pode ser comprovada pelo alto índice de mulheres solteiras e pela quantidade de filhos, pois o número de filhos que a vítima possui torna-se um fator importante, uma vez que os que mais perdem nas situações de violência doméstica são os filhos do casal.

Quando se fala em violência contra a mulher, a primeira coisa que se pode pensar é em violência física ou sexual, porém, constata-se, neste artigo, que a violência moral e a psicológica são os tipos com os mais altos índices entre as violências contra a mulher. Na psicológica, incluem-se humilhação, insultos, entre outros. Já na violência moral, estão injúria, calúnia, entre outras.

Estes resultados mostram que cada vez mais as vítimas passam a registrar qualquer tipo de crime contra a mulher e também têm mais conhecimento a respeito de seus direitos e das leis que a protegem.

Referências bibliográficas

BARSTED, L. L. A violência contra as mulheres no Brasil e a Convenção de Belém do Pará dez anos depois. **O progresso das mulheres no Brasil**. Unifem, Fundação Ford, Cepia, 2006. Disponível em: <http://www.mulheresnobrasil.org.br/pdf/PMB_Cap8.pdf>.

BARSTED, L. L.; HERMANN, J. **Instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos**: os direitos das mulheres são direitos humanos. Rio de Janeiro: Cepia, 1999.

BLAY, E. A. **Direitos humanos e homicídio de mulheres**. São Paulo, 2003.

BRANDÃO, E. R. Iniciação sexual e afetiva: exercício da autonomia juvenil. In: HEILBORN, M. L. **Família e sexualidade**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

CARNEIRO, V. C. S. A violência contra a mulher no Brasil, suas mais variadas formas de manifestação e sua regulação no ordenamento jurídico pátrio. 2009. Disponível em: <http://www.f2j.edu.br/artigos/2009/a_violencia_contra_a_mulher_no_brasil.pdf>.

CORSI, J. Algunas cuestiones básicas sobre la violencia familiar. In: Seminário promovido pela Organização Panamericana de Saúde - Opas. 1992.

CRITTENDEN, P. K. Social networks, quality of child rearing and child development. **Child Development**, v. 56, 1995.

CROWELL, N.; BURGESS, A. **Understanding violence against women**: panel on research on violence against women. Washington: National Academy Press, 1996.

DATA SENADO. **Pesquisa do Senado Federal**. 2. pesquisa., 2007. Disponível em: <<http://copodeleite.rits.org.br/apc-aa-patriciagalvao/home/noticias.shtml?x=671>>.

DIAS, M. B. Lei Maria da Penha na Justiça: a efetividade da Lei 11.340/2006 de Combate a Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 2007.

FINKLER, K. Gender, domestic violence and sickness in México. **Social Science & Medicine**, 1997.

GOMES, M. K. T.; ALMEIDA, S. S.; PINHEIRO, W. R. F.; ARAÚJO, A. R.; RAMOS, E. M. L. S. Abordagem estatística dos resultados da pesquisa realizada na VI parada do orgulho GLBT no ano de 2007, em Belém-PA. In: RAMOS, E. M. L. S.; ALMEIDA, S. S.; ARAÚJO, A. R. **Segurança pública**: uma abordagem estatística e computacional. Belém: EDUFPA, 2008.

HEISE, L. Violence against women-global organizing for change. In: EDLESON J. L.; ESIKOVITS, Z. C. **Future interventions with battered women and their families**. SAGE, 1996.

HEISE, L.; ELLSBERG, M.; GOTTEMOELLER, M. **Ending violence against women**, 1999.

IBGE. Participação político-social, v. 1: Justiça e vitimização. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Rio de Janeiro, 1988.

IBGE. 2009. Disponível em: <www.ibge.gov.br/cidadesat>.

KOERNER, A. Posições doutrinárias sobre direito de família no pós-1988. Uma análise política. In: FUKUI, L. **Segredos de família**. São Paulo: Annablume, 2002.

LAGARDE, J. **Initiation à l'analyse des données**. Paris: Dunod, 1995.

LANGHINRICHSEN-ROHLING, J.; NEIDIG, P. Violent backgrounds of economically disadvantaged youth: risk factors for perpetrating violence? **Journal of Family Violence**, v. 10, n. 4, p. 379-397, 1995.

MOSCAROLA, J. **Enquêtes et analyses de données**. Paris: Vuibert, 1991.

ODÁLIA, N. **O que é violência**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

OMS. Organização Mundial da Saúde. Violência contra a mulher e saúde no Brasil. **Estudo multipaíses da OMS sobre saúde da mulher e violência doméstica**. 2004. Disponível em: <<http://www.midiaindependente.org/pt/red/2004/11/295417.shtml>>.

PAMPLONA, V. M. S. Análise de correspondência aplicada ao estudo de crimes contra a mulher, registrados

na Delegacia Especial da Mulher de Belém – PA, no 1º semestre de 2007. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Estatística). Universidade Federal do Pará, 2007.

PELTON, L. Child abuse and neglect: the myth of classlessness. **American Journal Orthopsychiat**, v. 48, p. 608-617, 1985.

RAMOS, E. M. L. S.; ALMEIDA, S. S.; ARAÚJO, A. R. (Orgs.). **Segurança pública**: uma abordagem estatística e computacional. Belém: EDUFPA, 2 volumes, 2008.

REIS, C. P.; ALMEIDA, S. S. Análise estatística dos crimes contra a mulher, ocorridos na região metropolitana de Belém, no ano de 2007. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTATÍSTICA. **Anais...**, v. 18, 2008.

SALZINGER, S.; KAPLAN, S.; ARTEMYEKK, C. Mother's personal social networks and child Maltreatment. **Journal Abnormal Psychology**, v. 92, p. 68-76, 1983.

SOARES, B. M. A violência doméstica e as pesquisas de

vitimização. In: II ENCONTRO NACIONAL DE PRODUTORES E USUÁRIOS DE INFORMAÇÕES SOCIAIS, ECONÔMICAS E TERRITORIAIS. Rio de Janeiro, 2006.

THOMAS, D. **Injustiça e violência contra a mulher no Brasil**: um relatório do Américas Watch e do projeto dos direitos das mulheres. Washington: Human Rights Watch, 1992.

VENTURI, G.; RECAMÁN, M.; OLIVEIRA, S. (Orgs.). **A mulher brasileira nos espaços público e privado**. Como vivem e o que pensam as brasileiras no início do Século XXI. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

VERARDO, M. T. Violência. In: D'OLIVEIRA, A. F. L.; LUIZ, O. C.; SORRENTINO, S. **Coletânea de textos para o curso de capacitação para atendimento a mulheres em situação de violência**. São Paulo: Departamento de Medicina Preventiva, FMUSP, 1995.

WEBSTER-STRATTON, C. Comparison of abusive and non-abusive families with conduct-disordered children. **American Journal Orthopsychiatry**. v. 55, p. 59-69, 1985.

Perfil das vítimas de crimes contra a mulher na Região Metropolitana de Belém

Edson Marcos Leal Soares Ramos, Vanessa Mayara Souza Pamplona, Cássio Pinho dos Reis, Silvia dos Santos de Almeida e Adrilayne dos Reis Araújo

Resumen

Perfil de las víctimas de delitos contra la mujer en la Región Metropolitana de Belén

El problema de la violencia contra la mujer no es de hoy, sin embargo, no se ha hecho un espacio en los medios de comunicación y en los movimientos sociales hasta finales del siglo XX. Digno de destaque es que todos los tipos de personas ejercen esta modalidad de violencia, de las más variadas etnias y clases sociales, y generalmente las víctimas son personas cercanas al agresor. De este modo, este trabajo tiene como objetivo presentar el perfil de las víctimas de delitos contra la mujer, en la Región Metropolitana de Belén, a partir de una investigación realizada, en 2009, por el Laboratorio de Sistema de Información y Georreferenciación y el Grupo de Estudios e Investigaciones Estadísticas y Computacionales, ambos de la Universidad Federal de Pará, en que el objeto de análisis corresponde a los delitos contra la mujer registrados en el sector social de la Comisaría Especializada de Atención a la Mujer de Belén, Estado de Pará. Para ello, se utilizaron las técnicas estadísticas del análisis descriptivo y del análisis de correspondencia y, a continuación, se procedió a la crítica de los resultados obtenidos. De esta manera, se verificó que la mayoría de los registros se refiere a mujeres que poseen baja renta y sufrieron violencia moral o psicológica. Otro factor importante es que el agresor posee la misma escolaridad y nivel de renta que la mujer víctima de su violencia.

Palabras clave: Delitos contra la mujer. Víctimas. Violencia moral.

Abstract

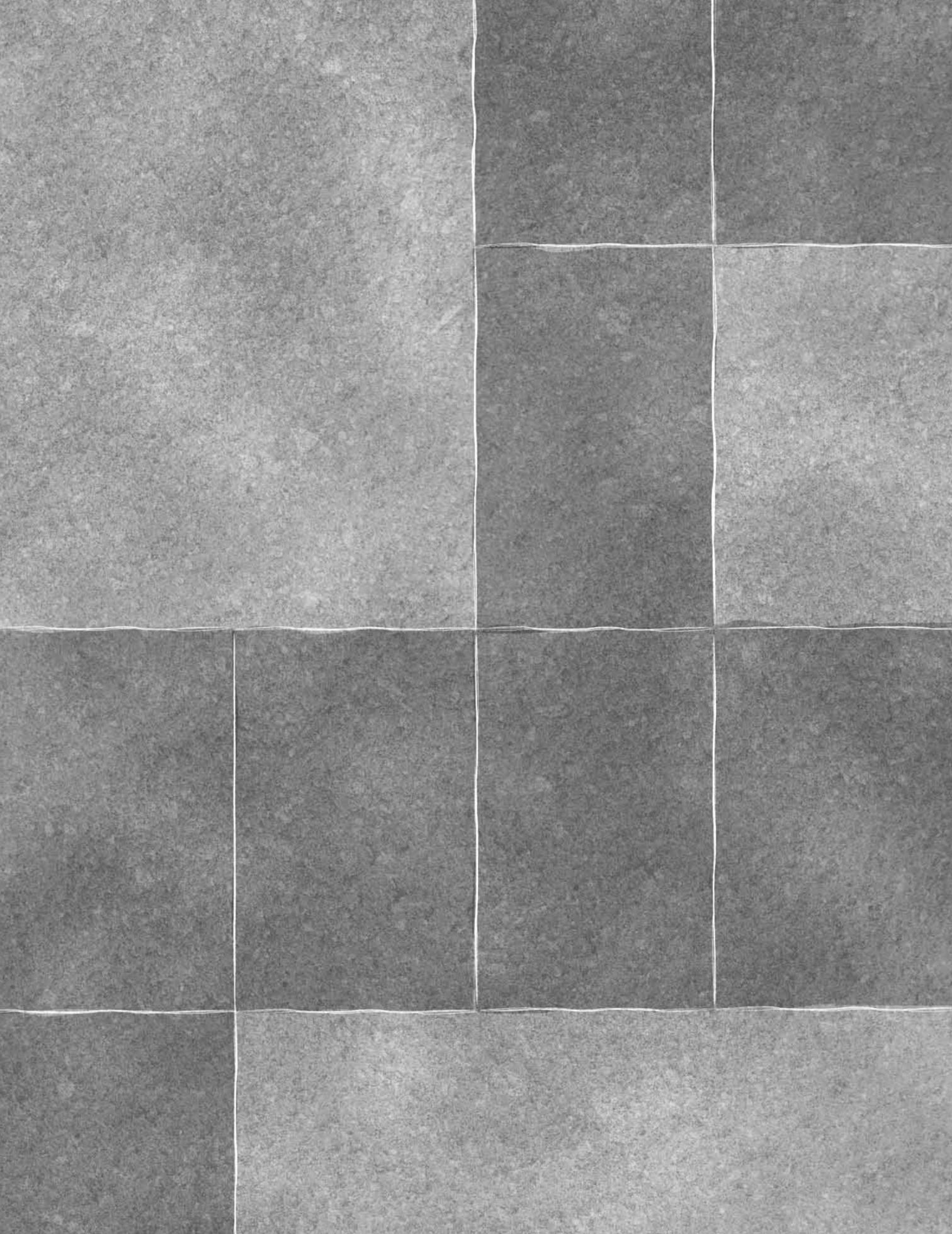
Profile of the victims of crimes against women in the metropolitan region of Belem

The problem of violence against women is not new. However, it has only gained the attention of the media and social movements since the late twentieth century. It is important to highlight that this kind of violence is committed by many different people, from a wide variety of ethnic groups and social classes; in addition, these people usually victimize a woman who is close to them. This paper outlines the profile of victims of crimes against women in the metropolitan region of Belem based on a survey conducted by the Information Systems and Georeferencing Laboratory and the Group of Statistical and Computational Studies and Surveys, both from the Federal University of Para, in 2009. The object of their analysis was the crimes against women that were reported at the Social Sector of the Women's Police Department in the City of Belem, State of Para. To this end, statistical techniques, descriptive and correspondence analyses were used, and the results thus obtained were examined critically. The findings of this study revealed that most women appearing in the above police records belonged to lower income brackets and had also suffered moral or psychological violence. Another important fact is that most offenders had the same educational and income levels as their victims.

Keyword: Crimes against women. Victims. Moral Violence.

Data de recebimento: 19/05/2010

Data de aprovação: 04/10/2010



Lições da Primeira Onda de Pesquisa e Ativismo sobre o Femicídio

Kathleen Staudt

PhD, Docente de ciência política da University of Texas El Paso (EUA)

Texas – Estados Unidos

kstaudt@utep.edu

Resumo

Durante quase duas décadas, o olhar mundial voltou-se a Ciudad Juárez (México) pela sua característica de capital mundial do feminicídio. Desde o ápice do ativismo antifeminicida radical, em 2003-2004, o assassinato de mulheres não apenas cresceu, mas o fez de forma exponencial. Apesar disso, o ativismo diminuiu. Desde 2010, com o início de uma “segunda onda” de atenção na fronteira mexicana, mostrou-se importante esclarecer algumas definições e avaliar estratégias de mudança. Este artigo fará um resumo da primeira onda de ativismo voltado à violência contra as mulheres, com foco em Ciudad Juárez e nas redes que seus ativistas criaram para além da fronteira e com o resto do mundo. Dissecaremos as diversas definições da palavra feminicídio e argumentaremos em favor de uma definição unificada que encontre ressonância nos contextos social e legal. Também discutiremos a importância de examinar todos os homicídios, qualquer que seja o gênero das vítimas, na esperança de profissionalizar as práticas policiais. Por fim, apresentaremos um resumo da primeira onda de pesquisa e ativismo, acrescido de meus próprios pontos de vista.

Palavras-Chave

Feminicídio, gênero, pesquisa, ativismo

Durante quase duas décadas, o olhar mundial voltou-se a Ciudad Juárez, em Chihuahua, no México, pela sua característica de capital mundial do feminicídio. De 1993 a 2003, o assassinato de 370 mulheres e meninas em uma única cidade chocaram a comunidade e um número crescente de pessoas em todo o mundo, por dois motivos. Primeiro, pela morte envolvendo tortura, mutilação e/ou estupro de algumas das vítimas. Em segundo lugar, pela ausência quase completa de investigação e julgamento por parte da autoridade policial municipal e estadual e pela impunidade geral resultante. Desde o ápice do ativismo antifeminicida radical, em 2003-04, o assassinato de mulheres não apenas cresceu, mas o fez de forma exponencial quando se multiplicam as contagens anuais dos óbitos. Apesar disso, o ativismo diminuiu.

No final dos anos 1990 e primeiros anos de 2000, as mortes mobilizaram ativistas, reformadores profissionais e pesquisadores. Argumento que essa “primeira onda” de atenção ao problema exige uma reflexão crítica, da qual se podem tirar lições. Por quê? Embora se tenha divulgado amplamente o assassinato dessas mulheres, o discurso e a prática dos ativistas, pesquisadores e reformadores gerou certa confusão, inatividade e até ceticismo entre os não ativistas e potenciais pesquisadores e ativistas de uma segunda onda. Desde 2010, com o início de uma

“segunda onda” de atenção no México e na fronteira, bem como as tentativas, em vários países, de repensar a costumeira falta de atenção, por parte da polícia, à violência contra as mulheres, é importante esclarecer algumas definições e avaliar estratégias de mudança.

Neste artigo, faremos um resumo da primeira onda de ativismo voltado à violência contra as mulheres, com foco em Ciudad Juárez e nas redes que seus ativistas criaram para além da fronteira e com o resto do mundo. Dissecaremos as diversas definições da palavra feminicídio e argumentaremos em favor de uma definição unificada que encontre ressonância nos contextos social e legal. Também discutiremos a importância de examinar todos os homicídios, qualquer que seja o gênero das vítimas, na esperança de profissionalizar as práticas policiais. A seguir, apresentamos um resumo da primeira onda de pesquisa e ativismo, acrescido de meus próprios pontos de vista.

A Violência contra as Mulheres, a partir de meu ponto de vista como ativista-pesquisadora

Moro há trinta anos em Paso del Norte, região de El Paso-Ciudad Juárez, uma área metropolitana com dois milhões de habitantes que atravessa a fronteira internacional que divide o sudoeste dos Estados Unidos e

o norte do México. A área apresenta taxas de homicídio galopantes desde 2008, quando o Presidente Calderón enviou as polícias militar e federal para controlar os cartéis da droga da região, os quais competem pelo controle da porta de entrada para os consumidores dos Estados Unidos, onde existe a maior e mais lucrativa demanda por drogas ilícitas de todo o mundo, sejam elas drogas leves, como a maconha, ou as pesadas, incluindo a cocaína, heroína e metanfetaminas.

Minha própria pesquisa fazia parte da primeira onda de pesquisa antifeminicídio. Escrevi, em coautoria com Irasema Coronado, *Fronteras no Más: Toward Social Justice at the U.S.-Mexico Border* (2002), em que analisamos as organizações da sociedade civil, bem como os ativistas, da região transfronteiriça. Em um dos capítulos, examinamos brevemente o ativismo de direitos humanos e feminista, incluindo os movimentos sociais antifeminicidas. Ampliamos nosso foco em vários artigos sobre o ativismo da sociedade civil (2005, 2007) utilizando a observação participante, documentos e entrevistas. Depois de uma pesquisa extensa sobre violência doméstica em ambos os lados da fronteira, escrevi *Violence and Activism at the Border* (2008), discutido abaixo.

Em 2002 tornei-me membro da Coalizão contra a Violência às Mulheres e Famílias da Fronteira entre os Estados Unidos e México. Aliados a indivíduos e outras organizações de ambos os lados da fronteira, dirigimos nossa atenção ao assassinato de meninas e mulheres em Ciudad Juárez. Atuando com coragem e não sem risco, as mulheres e femi-

nistas de Juárez foram pioneiras no ativismo social, dando nomes ao horror e conferindo ao movimento suas cores e logotipos (cruzes rosa e negras). Embora os ativistas da sociedade civil e as agências do governo mexicano não tenham chegado a um acordo sobre o número de vítimas, não se pode negar a matança sexualizada e a desova de corpos mutilados no deserto que cerca Ciudad Juárez. O descarte descarado de oito corpos de mulheres da classe trabalhadora ou de bairros empobrecidos dentro da própria cidade mobilizou muitas pessoas.

Logo após entrar na Coalizão, comecei a observar a variedade de vítimas e assassinatos de mulheres em um total de 370 assassinatos, contados ao longo da década de 1993 a 2003, quando a Anistia Internacional, uma organização não governamental (ONG) de âmbito internacional, começou a envolver-se com a questão e publicou uma monografia sobre essas “mortes intoleráveis” ocorridas ao longo de dez anos de “impunidade” policial (2003). Os assassinatos sexualizados pareciam perfazer um terço do total. Interessei-me pelos outros dois terços das mortes menos dramáticas, perpetradas talvez pelos maridos, namorados, vizinhos oportunistas ou parentes. Nos Estados Unidos, os ativistas chamam esse fenômeno de “assassinato por violência doméstica” ou simplesmente “homicídio” (subdivido nas categorias feminino e masculino). Esses assassinatos, igualmente atroz, mas não dramáticos, foram “normalizados” ao longo dos séculos em muitos países (Staudt 2008: capítulo 2), e a violência física (“violência doméstica”) raramente recebeu atenção até que os ativistas de direitos

humanos e feministas internacionais pressionassem os governos para que estes últimos reagissem, criando leis contra a violência e penalizando esses crimes.

Conduzimos uma série de oficinas e pesquisas, em conjunto com uma ONG de grande porte e voltada para a saúde, em Juárez, trabalhando com uma amostra representativa de 404 mulheres entre 15 e 39 anos. Documentamos os vários tipos de violência que muitas mulheres sofrem (mas não todas): verbal, psicológica, física e sexual. Perguntamos a respeito da segurança em casa, vizinhança e local de trabalho. Perguntamos sobre confiança na polícia e ainda, caso sofressem violência doméstica, se chamariam a polícia. Mais de três quartos das entrevistadas não confiavam na polícia, nem a chamariam. Na verdade, nas oficinas algumas mulheres falaram da cumplicidade dos policiais com os criminosos.

Os achados da pesquisa, que amplia o foco de modo a abranger a violência contra a mulher, além do assassinato e/ou feminicídio, foram publicados em meu livro *Violence and Activism at the Border: Gender, Fear, and Everyday Life in Ciudad Juárez* (2008), capítulo 3. De modo geral, 27% das mulheres sofriam violência física nas mãos de seus parceiros e as mulheres cujo parceiro recorria a ameaças, humilhações e outras formas de violência verbal conviviam com a violência crônica e contínua. Muitas mulheres não conseguiam sair de casa pela falta de dinheiro e o medo de perder os filhos. O salário mínimo na cidade, que abriga 300 montadoras estrangeiras denominadas *maquiladoras*, é

de 54 pesos por dia, perfazendo 4,50 dólares diários. É um salário de miséria, talvez parte da “violência estrutural” que acomete muitos de seus habitantes. Cerca da metade da população de Juárez está abaixo da linha de pobreza do México, atingindo tanto homens como mulheres. Se os habitantes recebessem o triplo do salário mínimo mexicano como “salário de subsistência”, conseguiriam superar a pobreza, mas o governo criou um clima “propício ao comércio” que acabou empobrecendo muitas pessoas.

No capítulo 4 do meu livro *Violence and Activism* (2008), descrevo e analiso a emergência do ativismo antiviolência desde o seu início, em Juárez, até atravessar a fronteira, bem como o ativismo no México, Estados Unidos e outras partes do mundo, onde houve protestos junto a embaixadas e consulados mexicanos. Em uma cidade grande do porte de Juárez, não é de se surpreender que as ONGs não tenham exatamente a mesma abordagem com relação aos esforços ou estratégias de mudança. Havia tensão considerável entre os grupos cujo principal foco era o feminicídio e aqueles que enfocavam a violência contra as mulheres como um todo, incluindo a violência doméstica, tentativas de homicídio, incesto e estupro.

Após o auge do ativismo radical em 2003-4, com protestos, testemunhos, cores, logotipos, arte e teatro, diversas agências governamentais procuraram reagir de forma pacificadora, formando comissões, constituindo um quadro de três funcionários no Instituto das Mulheres de Chihuahua para fins de orientação, realizando estudos e promulgando uma lei federal segun-

do a qual as mulheres devem “viver sem violência”. Essa bela retórica está bem distante da realidade ou da falta de recursos para transformar as instituições policiais. As polícias municipal e estadual pouco mudaram a (baixa) prioridade com que tratavam os crimes contra a mulher. A Anistia Internacional passou a atuar em outros locais, especialmente a Guatemala, onde as taxas de feminicídio superaram todas as outras. As mulheres continuaram a ser assassinadas, embora as mortes dramáticas e sexualizadas parecem ter diminuído, de acordo com Julia Monárrez Fragoso, que mantém um banco de dados sobre o feminicídio no COLEF (Colégio da Fronteira Norte, instituição de pesquisa do norte do México) (2010). Contudo, o número médio de mulheres assassinadas anualmente girou em torno de 30 a 40 até 2008, perfazendo 370 mortes em 10 anos. A partir daí, com o início das guerras entre o governo mexicano e os cartéis da droga, as taxas de homicídio aumentaram abruptamente tanto para homens como mulheres. Em 2009, 180 mulheres foram assassinadas, mas poucos desses óbitos eram de natureza sexual. De qualquer modo, 2.600 pessoas foram assassinadas na cidade, das quais apenas uma pequena fração foi de mulheres.

Na referida seção, enfatizei a pesquisa e ativismo da primeira onda de mobilização contra o feminicídio. Depois dessa prévia, passo a dissecar o discurso associado ao assassinato de mulheres. Definições múltiplas e diversas palavras geraram certa confusão, da qual se podem tirar lições para o momento presente e para outros países. Argumento que é mais importante focar o trabalho no fim da violência contra as mulheres do que embarcar

em discussões acadêmicas sobre os múltiplos significados das palavras, discussões essas que poderiam postergar a ação voltada à redução da violência e assassinatos. Na próxima seção, não pretendo criticar autores individuais, pois todos temos interesses comuns na redução ou eliminação da violência contra as mulheres (e provavelmente a violência contra a pessoa humana). A ideia é ilustrar os múltiplos usos do termo. É essa multiplicidade de usos que está gerando confusão entre os pesquisadores, ativistas e reformadores profissionais.

Femicídio: Diferente de Assassinato ou Homicídio?

Femicídio é uma palavra forte, evoca a ideia de assassinato em massa, assim como a palavra genocídio. Esta última é utilizada somente de forma limitada, para referir-se ao Holocausto, Ruanda e Darfur, por exemplo.

Foi na revista *Ms*, em 1990, que pela primeira vez Jane Caputi e Diane Russell analisaram e aplicaram a palavra feminicídio, por elas denominado “terrorismo sexista”, à violência de caráter misógino ou relacionada ao ódio à mulher, reempregando o termo posteriormente em seu livro *Femicide: The Politics of Women Killing* (1992). Deram um novo nome ao assassinato de mulheres nos Estados Unidos e Canadá, descrevendo detalhadamente o caso de um assassino em série que matou 14 mulheres, feriu outras mulheres e homens e depois cometeu suicídio, não sem antes gritar que culpava as “feministas” pelos seus próprios problemas, acusação que repetiu no bilhete que deixou ao suicidar-se. Caputi e Russel analisam o que denominaram

a “ordem de grandeza” do terrorismo sexista nos Estados Unidos. Trata-se de uso amplo do termo, com foco na intenção ou ódio que emerge coletivamente, como parte do processo de socialização do homem enquanto indivíduo, que cresce em uma sociedade misógina, patriarcal. Do ponto de vista legal, portanto, será que todos os crimes cometidos por homens contra mulheres podem ser considerados terrorismo sexista? Ou apenas os crimes onde há intenção de ódio? Nos tribunais dos Estados Unidos, não é fácil conseguir que o ódio seja prova válida para a condenação. Será que o homicídio não é suficiente?

A partir de uma perspectiva mundial, a pesquisadora americana Rosa Linda Fregoso emprega a palavra inglesa *feminicide* para referir-se ao assassinato das mulheres de Juárez, fato descrito pela estudiosa mexicana Julia Monárrez Fragozo em 2000 pela primeira vez no idioma espanhol com a palavra *feminicidio* ou “violência sexual motivada politicamente” [grifo nosso], considerando o sistema patriarcal em que se insere essa violência (2003, p2). Patricia Ravelo Blancas também utilizou o termo, juntamente com Alfredo Limas (2002). Essa terminologia parece evocar mais do que um termo meramente biológico (o elemento feminino em feminicídio), sugerindo também assassinato sexualizado e uma construção de gênero, embora sejam diferentes, no dicionário espanhol, as definições dos termos *femenino* e *feminismo* (feminino e feminismo). Algumas questões podem ser levantadas, do ponto de vista legal. Seria a violência sexual um elemento definidor desse tipo de crime? Trata-se de fato de terrorismo sexista, para usarmos o conceito

de Caputi e Russell? O estrangulamento não sexualizado, entre outras formas de matar, entraria na categoria? Poderia considerar-se feminicídio qualquer tipo de homicídio de mulheres em uma sociedade patriarcal? Existe alguma coisa na construção social do gênero (algo excessivamente feminino ou feminista, que possa representar ameaça a alguns homens) que torna o crime feminicídio?

Em inglês, o discurso oficial sobre homicídio deriva linguisticamente do homem, ou de referentes masculinos: *homicide* e *manslaughter*¹. Homicídio seria, aparentemente, o oposto de feminicídio, mas refere-se ao assassinato de um indivíduo, e não à morte coletiva. O termo não provoca a mesma reação forte nem possui a mesma dramaticidade que feminicídio, considerando o modo como este último foi utilizado na América do Norte nos anos 90 e 2000, o mesmo se aplicando à palavra genocídio. Na jurisprudência dos Estados Unidos, os termos homicídio de primeiro e segundo grau, bem como homicídio culposos (*manslaughter*), são utilizados pelos promotores para acusar os supostos assassinos, dependendo da intenção, provas e probabilidade de condenação. Dessa forma, percebe-se que tanto o assassino quanto a vítima compartilham de uma terminologia associada a homens ou elementos masculinos. Mas, claro, as mulheres também são vítimas e assassinas. Há meio século, os sistemas patriarcais, como o dos Estados Unidos, utilizavam a terminologia masculina para referir-se a homens e mulheres, embora atualmente o mundo anglófono prefira *human* (humano). No entanto, nas três últimas letras dessa palavra inglesa resiste teimosamente o elemen-

to masculino (-*man*), e até mesmo na palavra *woman* (mulher). Em um número crescente de países, as estatísticas relativas a homicídios foram subdivididas em gênero, nas categorias homens e mulheres. As nuances da construção social da palavra gênero, sobre a qual os acadêmicos já gastaram muita tinta, ficam assim perdidas. Além disso, permanecem invisíveis os crimes cometidos contra indivíduos transgênero e transexuais.

Existe ainda outra terminologia em uso para denominar o assassinato de mulheres, neste caso, pela burocracia do governo federal mexicano, especificamente a Procuradoria Geral da República (PGR). Olga Aikin Araluce realizou uma análise excelente, integrando a teoria dos direitos humanos, sobre o modo pelo qual as feministas e ativistas de direitos humanos criaram redes com ativistas e agências internacionais, bem como outros governos, para pressionar as autoridades mexicanas (2009), processo esse que durou toda uma década. Como era de se esperar, inicialmente a PGR ignorou e negou as acusações, para em seguida negociar e reconsiderar o seu discurso. Por exemplo, os políticos ou promotores muitas vezes marginalizavam o assassinato de mulheres, utilizando termos como “briga entre amantes” ou “crime passionnal”, termos atualmente inaceitáveis de acordo com as normas internacionais de direitos humanos (embora ainda sejam utilizados no México e nos Estados Unidos para diminuir a culpa e reduzir as sentenças de prisão). Quando a PGR finalmente começou a cumprir com as normas internacionais, adotaram termos como “violência de gênero”, “perspectivas de gênero” e “discriminação de gênero” nas suas análises sobre a violência contra as mu-

lheres. Na etapa final, de acordo com a análise de Aikin Araluce, a PGR criou um gabinete para analisar e monitorar a violência contra as mulheres. Os significados sociológicos do gênero como construção social são utilizados para referir-se somente às mulheres, e não para homens e mulheres. Em outro trabalho, escrito juntamente com Jane Jaquette, analisamos a substituição da palavra mulher pela palavra gênero (2006). Apesar da nova linguagem, o governo federal mexicano confere alguma autonomia, respeitada a uniformidade constitucional, aos governos estaduais e as respectivas forças policiais municipais. Em alguns estados mexicanos, a violência doméstica física ainda não é considerada crime!

Em meu livro *Violence and Activism at the Border* (2008) adotei uma abordagem inclusiva com relação ao assassinato de meninas e mulheres, dada a pluralidade de vozes e multiplicidade de palavras: feminicídio, assassinatos baseados em gênero, assassinatos sexuais, assassinato/ homicídio resultante de violência doméstica, homicídios de mulheres. Desde a redação e publicação do livro, e o acompanhamento constante da situação, observo, com pesar, a confusão causada entre os pesquisadores e ativistas. Em meu próprio trabalho comunitário, no qual fui treinada para atuar como “voluntária para as vítimas” na Delegacia Policial de El Paso e para representar os ativistas da sociedade civil junto à Equipe de Análise de Fatalidades em Casos de Violência Doméstica do Gabinete do Promotor Distrital, também em El Paso, Texas, cidade vizinha de Juárez, observo casos e analiso os documentos relativos ao homicídio de mulheres. Alguns dos assassinatos foram

claramente motivados pelo ódio, levando a mortes tortuosas e corpos mutilados, nem sempre com violência sexual. Outros foram causados por um tiro rápido, pois é amplo o acesso a revólveres e rifles nos Estados Unidos. No Texas, não há termo jurídico para referir-se ao feminicídio, sendo bem mais fácil acusar um suspeito em um processo criminal alegando homicídio de primeiro grau do que homicídio por ódio ou misoginia.

Do meu ponto de vista, uma mulher assassinada é uma mulher assassinada. Deve-se exigir justiça e prestação de contas, independentemente da intenção, método utilizado e presença ou ausência de violência sexual antes da morte. Com relação a Ciudad Juárez, as pessoas ficam perplexas quando escutam de alguns estudiosos, referindo-se aos homicídios sexualizados, que diminuiu a taxa de feminicídio, enquanto outros especialistas afirmam que a taxa de homicídios de mulheres quadruplicou, no mínimo, desde o início do ativismo antifeminicida há cinco ou mais anos. Alguns estudiosos e ativistas fornecem números desde 1993, quando pela primeira vez os ativistas começaram a contar e nomear as vítimas cujos corpos eram identificáveis, enquanto que outros falam de totais anuais. No primeiro caso há mais dramaticidade, demonstrando talvez sabedoria estratégica para fins de ativismo, mas não em termos de investigação, julgamento e condenação. Outros ainda observam que menos de 10% das vítimas atuais são mulheres, ao passo que mais de 90% são homens. E quem fala e age por esse alto volume de mortes?

O famigerado sistema jurídico-policial mexicano não possui experiência suficiente na in-

vestigação e julgamento dos crimes, conforme documentam estudos não apenas em Juárez, mas em todo o México (veja, por exemplo, trechos em Cornelius e Shirk 2007; Alvarado 2008). A guerra entre os militares e os cartéis do tráfico, deflagrada desde que o Presidente Calderón enviou tropas e policiais federais para as zonas de violência em 2008, resultou em 28 mil assassinatos em todo o país até meados de 2010. As autoridades do governo rapidamente atribuíram as mortes às quadrilhas de narcotraficantes, sem qualquer investigação, produzindo números (dezenas de milhares) de forma semelhante à chamada *Guerra Sucia* (Guerra Suja), ocorrida na Argentina durante o regime militar nos anos 1970. Milhares de queixas junto às impotentes comissões de direitos humanos estaduais e nacionais alegam que os militares e a polícia federal também foram responsáveis por alguns desses crimes, mas tais alegações permanecem sem investigação nem julgamento. Em algumas partes do México, não está claro se é o governo ou o crime organizado que está no controle. E boa parte dessa violência é causada pela pobreza e os lucros provenientes do consumo de drogas nos Estados Unidos.

Reflexões e Lições para a Segunda Onda de Pesquisa e Ativismo sobre Assassinatos e Impunidade Policial

A primeira onda de pesquisa e ativismo sobre o feminicídio ampliou os níveis de conscientização acerca da misoginia, ódio e impunidade policial que levaram aos homicídios e injustiça no México. Os atos hediondos e a falta de reação do governo são conhecidos em todo o mundo, estimulando talvez a identificação de padrões semelhantes

em outros países e a pressão pela conscientização, reação policial e justiça, por comunidades seguras e livres da violência contra mulheres, crianças e homens.

As pessoas têm muito a aprender com a pesquisa e ativismo da fronteira do norte do México. Alguns de seus achados podem ser adaptados a outros locais. Com a passagem para a segunda onda de pesquisa e ativismo no México ou em outras partes do mundo, poderiam também adotar uma terminologia comum para evitar confusão e permitir que os assassinos sejam julgados de maneira uniforme e justa. Conforme expus ao longo deste artigo, o termo feminicídio, apesar de útil para fins de conscientização e ativismo, tem sido usado com significados múltiplos. Essa pluralidade de significados levou à confusão, reflexão e mesmo reações negativas. Pressionar pela adoção de uma nova terminologia para o homicídio sem a devida fundamentação em uma estrutura jurídica de governança pode postergar a pressão pela investigação, julgamento e condenação de assassinos.

Ao refletir sobre quase uma década de pesquisa e ativismo sobre a violência contra as mulheres, é possível tirar as seguintes lições e conclusões:

- Aumentar o respeito dos meninos e homens pelas mulheres no processo de socialização (ou seja, escolas) e em programas voltados para a mudança do excesso de masculinidade e controle que levam à violência doméstica, estupro e violência crônica.
- Desenvolver ONGs fortes na sociedade civil para fazer pressão por instituições jurídico-policiais eficazes que priorizem

a redução da violência contra a mulher por meio de treinamento e uniformidade de procedimentos. Nos Estados Unidos, foi somente na década de 1970 que as feministas conseguiram gerar força suficiente para mudar as instituições policiais municipais e estaduais, fazendo-as lidar com a violência doméstica e sexual/estupro. Como voluntárias, as feministas montaram abrigos para mulheres agredidas, centros de atendimento a casos de estupro e orientação, muitos dos quais foram profissionalizados e subsidiados pelo governo. Nos anos 1990, o governo federal dos Estados Unidos lançou mão de mandatos e fundos orçamentários para incentivar a polícia municipal e estadual a lidar com a violência contra as mulheres (este processo, desenvolvido ao longo de décadas, foi analisado por Staudt, 2008, capítulo 5).

- Estimular as meninas e mulheres a reconhecer a violência psicológica e verbal que normalmente precedem os atos de violência física e sexual.
- Depois que as instituições policiais passarem a trabalhar de forma eficaz, estimular as pessoas a relatar crimes e estigmatizar e distanciar-se de homens violentos e controladores.
- Assegurar que as sobreviventes tenham acesso a abrigos e centros de orientação, subsidiados pelo governo.
- Reduzir e aliviar, por meio de políticas econômicas, a pobreza e desigualdades de gênero quanto a salários e oportunidades de trabalho que acabam prendendo as mulheres a relacionamentos que ameaçam a sua segurança.
- Prevenir e reduzir o consumo (e o vício)

de drogas e álcool, que normalmente levam os homens a crer que possuem uma licença para agir com violência com as mulheres.

- Criar um consenso acerca da linguagem utilizada para mobilizar a sociedade civil

contra a violência direcionada às mulheres e para julgar crimes e reformar as instituições jurídico-policiais, de modo a refletir a linguagem jurídica e social corrente em âmbito nacional e internacional.

¹ Nota do tradutor: *Manslaughter*, em contextos jurídicos, costuma referir-se a homicídio culposo, mas se fosse traduzido ao pé da letra, seria abate (=slaughter) de homem (=man).

Referências Bibliográficas

- AIKIN ARALUCE, O.. 2009. "Transnational Advocacy Networks, International Norms, and Political Change in Mexico: The Murdered Women of Ciudad Juárez." In: STAUD, K.; PAYAN, T.; KRUSZEWSKI, Z. A.(orgs.). **Human Rights along the U.S.-Mexico Border: Gendered Violence and Insecurity**. Tucson, University of Arizona Press, 2009, p. 150-167.
- ALVARADO, A.. **La reforma de la justicia en México**. D.F, El Colegio de México, 2008.
- AMNESTY INTERNACIONAL. **Intolerable Killings. Ten Years of Abductions and Murders of Women in Ciudad Juárez, Chihuahua**. New York, AI, 2003.
- CAPUTI, J.; RUSSEL, D.. **Femicide: The Politics of Women Killing**. NY, Twayne , 1992.
- CORNELIUS, W.; SHIRK, D. (org.). **Reforming the Administration of Justice in Mexico**. Notre Dame, Notre Dame University Press, 2007.
- FREGOSO, R. L.. **Mexicana Encounters: The Making of Social Identities on the Borderlands**. Berkeley, University of California Press, 2003.
- JAQUETTE, J.; STAUDT, K.. "Women, Gender and Development." In: JAQUETTE, J; SUMMERFIELD, G. **Women and Gender Equity in Development Institutions, Resources, and Mobilization**. Duke University Press, 2006, pp. 17-52.
- FRAGOSO, J. E. M.. **"La cultura del feminicidio en Ciudad Juárez, 1993-2003,"** Frontera norte 23, No. 12, 2000, pp. 87-117.
- MONÁRREZ, F; ESTELA, J.. 2010. "Death in a Transnational Metropolitan Region." In: STAUD, K; FUENTES, C.; FRAGOSO, J. E. M. (org.) **Cities and Citizenship at the U.S.-Mexico Border: The Paso del Norte Metropolitan Region**. NY, Palgrave USA, 2010.
- RAVELO BLANCAS, P.; LIMAS, A.. 2002. **"Feminicidio en Ciudad Juárez: Una civilización sacrificial."** El cotidiano 111, 2002, pp. 47-57.
- STAUDT, K.. **Violence and Activism at the Border: Gender, Fear and Everyday Life in Ciudad Juárez**. Austin, University of Texas Press, 2008.
- STAUDT, K.; CORONADO, I.. **Fronteras no Más: Toward Social Justice at the U.S.-Mexico Border**. NY, Palgrave USA, 2002.
- STAUDT, K; CORONADO, I.. "Resistance and Compromiso at the Global Frontlines: Gender Wars at the U.S.-Mexico Border." In: ESCHLE, C.; MAIGUASHCA, B. (org.) **Critical Theories, World Politics and the Anti-Globalisation Movement**. London: Routledge, 2005, pp. 139-153.
- STAUDT, K; CORONADO, I.. "Bi-national Civic Action for Accountability: Anti-Violence Organizing in Cd. Juárez-El Paso." In: CORNELIUS, W.; SHIRK, D. (org.) **Reforming the Administration of Justice in Mexico**. Notre Dame University Press, 2007, pp. 349-68.

Lições da Primeira Onda de Pesquisa e Ativismo sobre o Femicídio

Kathleen Staudt

Resumen

Lecciones de la primera ola de investigación y activismo sobre el feminicidio

Durante casi dos décadas, la mirada mundial se dirigió a Ciudad Juárez (México) por su característica de capital mundial del feminicidio. Desde el ápice del activismo antifemicida radical, en 2003-04, el asesinato de mujeres no sólo creció, sino que lo hizo de forma exponencial. A pesar de ello, el activismo disminuyó. Desde 2010, con el inicio de una "segunda ola" de atención a la frontera mexicana, se reveló como asunto de importancia el aclarar algunas definiciones y evaluar estrategias de cambio. Este artículo hará un resumen de la primera ola de activismo dedicado a la violencia contra las mujeres, con foco en Ciudad Juárez y en las redes que sus activistas crearon más allá de la frontera y con el resto del mundo. Diseccionaremos las diversas definiciones de la palabra feminicidio y argumentaremos a favor de una definición unificada que encuentre resonancia en los contextos social y legal. También discutiremos la importancia de examinar todos los homicidios, sea cual sea el género de las víctimas, con la esperanza de profesionalizar las prácticas policiales. Por último, presentaremos un resumen de la primera ola de investigaciones y activismo, ampliado por mis propios puntos de vista.

Palabras clave: *Feminicidio. Género. Investigación. Activismo*

Abstract

Lessons from the First Wave of Research and Activism on Femicide/Feminicidio

For almost two decades, the eyes of the world have focused on Ciudad Juárez, Chihuahua, Mexico, as the world's femicide capital. Since the peak of dramatic anti-femicide activism in 2003-4, the murders of women have not only continued, but increased exponentially. Yet activism has diminished. Since 2010, as the "second wave" of attention has begun in Mexico and the border, it has become important to clarify some definitions and evaluate strategies for change. In this article, I summarize the first wave of activism against violence toward women, focusing on Ciudad Juárez as its activists networked across the border and with the rest of the world. I 'unpack' the various definitions surrounding the word femicide, or feminicidio, and argue for a unified definition that resonates with social and legal contexts. I also discuss the importance of examining all murders, whatever the gender of victims, in the hope for professionalizing police practices. Finally, I summarize the first wave of research and activism, threaded with my own vantage points.

Keywords: *Femicide, gender, research, activism*

Data de recebimento: 07/05/2010

Data de aprovação: 30/08/2010

Gestão para resultados na segurança pública em Minas Gerais: uma análise sobre o uso de indicadores na gestão da Polícia Militar e no Sistema de Defesa Social

Renato Vieira

Renato Vieira é coronel PM, comandante-geral da Polícia Militar de Minas Gerais. Mestre em Administração Pública, especialista em Gestão Estratégica da Segurança Pública e pós-graduado em Administração de Empresas e em Criminalidade e Segurança Pública. Membro-Fundador do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Belo Horizonte – Minas Gerais – Brasil

renato.vieira@pmmg.mg.gov.br

Gilberto Protásio

Gilberto Protásio é professor do Mestrado em Gestão Pública da FEAD, em Minas Gerais. Major e pesquisador benemérito da PMMG. Membro da Comissão Interorganizacional de Avaliação das Pesquisas do Índice de Qualidade de Vida na Segurança Pública (IQVS), da Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais (Seds-MG).

Belo Horizonte – Minas Gerais – Brasil

protasioaprendiz@yahoo.com.br

Resumo

Alinhando argumentos e acontecimentos em torno das expressões “indicadores”, “desempenho organizacional”, “contratualização”, “gestão por resultados” e “segurança pública”, o artigo descreve a trajetória e os desafios enfrentados pela Polícia Militar de Minas Gerais, na incorporação da lógica de avaliação por indicadores, desde o final dos anos 1990, explicando como e porque foi possível, a partir do programa Polícia de Resultados, utilizar a expertise acumulada pela Organização para, em 2004, inovar na gestão operacional com tamanha profundidade que, em 2006, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplog) e a Fundação João Pinheiro (FJP) propuseram ao governo conceder à PMMG o Prêmio Excelência em Gestão Pública. O texto enfoca a contratualização de metas com o governo do Estado, mediante indicadores ligados ao planejamento governamental de longo prazo, marcando a “2ª geração” de indicadores internos à PMMG. São identificados os aprimoramentos iminentes na coordenação estratégica da Polícia Militar, cuja base será composta por processos gerenciais em redes de Unidades, e esboçados os avanços possíveis na contribuição que a PMMG vislumbra dar ao governo, em termos de desempenho de longo prazo do Sistema de Defesa Social.

Palavras-chave

Trabalho policial. Redes. Atividade paralela.

É obrigação do Estado prestar contas aos cidadãos sobre o desempenho dos seus funcionários e das organizações em que eles atuam. Este é um dos pilares justificadores do movimento de transição conceitual e estrutural do papel desse ente, que tem havido em diversas democracias, desde o final dos anos 1970. Muitos autores denominam Nova Gestão Pública (NGP) o conjunto de novos parâmetros que explicam e sustentam esse paradigma sociocêntrico.

Não existe, entretanto, um único modelo que possa esclarecer como deve ser implementada uma agenda de mudanças em torno dessa tomada de consciência a respeito de a sociedade ser a razão primeira de existir do Estado. Uma das explicações para essa falta de padrão parece consistir na peculiaridade da adaptação de cada organização pública, diante dessa onda internacional de transformações. Entre as muitas abordagens possíveis às implicações desse paradigma gerencial, está a questão de como avaliar o desempenho das organizações de serviços de segurança pública e defesa social.

Este artigo aproxima-se de um registro de memória institucional e objetiva contribuir para a melhor compreensão de soluções que vêm sendo encontradas no país, quanto ao que têm feito o governo e as próprias organizações policiais. Centra-se no caso de Minas Gerais, na intenção de adicionar, aos debates sobre o tema, a demonstração de que há desafios, mas é possível aprimorar a

gestão da segurança pública. Demonstra-se aqui a possibilidade de dotar o público de pesquisadores e gestores, de uma nova fonte de informações a respeito de como o conceito de gestão pública para resultados pode ser posto em prática, e como isso foi realizado na Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) e como ajuda a compreender o que ocorreu, do ponto de vista do uso de indicadores de desempenho organizacional, na segurança pública nesse Estado, desde 1999. Sob essa perspectiva, o que está aqui registrado sobre mudança organizacional na PMMG e, a partir de 2003, no Sistema de Defesa Social como um todo, ajudaria a melhorar as condições para que o Estado mineiro, enquanto ente, possa eventualmente ser observado como um possível caso de aprimoramentos do paradigma gerencial, nessa delicada e complexa área de atuação estatal.

O primeiro e indispensável passo para a compreensão do uso de indicadores do desempenho operacional da PMMG, seus avanços, as inovações trazidas na gestão da segurança pública pelo governo e o comportamento organizacional perante esse contexto requer o conhecimento do antecedente interno dessa mudança: o programa Polícia Orientada para Resultados.

A Polícia orientada para resultados

No final dos anos 1990, um grupo de oficiais da PMMG visitou o Estado de Nova York, onde conheceu a estrutura de avaliações periódicas, rela-

tiva a delitos registrados e mapeados pela polícia. Foi assim criado em Minas Gerais, no mesmo ano, um programa de modernização organizacional, com a finalidade de introduzir o uso de mapas georreferenciados como ferramenta complementar do planejamento dos serviços de segurança pública. Essa iniciativa encontra-se atualmente bastante disseminada em todo o Brasil.

Três características principais desse programa foram: aumento da autonomia das unidades policiais – denominadas Companhias de Polícia Militar – encarregadas do policiamento em cada grupo de bairros da capital de Minas Gerais; instituição de uma rotina de reuniões entre planejadores e executores do policiamento, para analisar resultados e reorientar, se necessário, as prioridades da prestação de serviços; e mobilização comunitária para a agência policial de coordenação operacional organizar-se em ambientes destinados a reuniões e à apresentação de propostas sobre quais deveriam ser as prioridades do policiamento.

Atualmente, em boa parte dos grandes municípios mineiros, a PMMG baseia o planejamento operacional com uso de dados geoprocessados de criminalidade. Além disso, desde 2003, vem se incentivando as comunidades a se organizarem no sentido da participação em reuniões para apresentar percepções sobre o policiamento. Essa lógica enquadra-se na transição da matriz estadocêntrica para a socio-cêntrica, que a Polícia Militar tem priorizado, especialmente do ponto de vista doutrinário (SOUZA, 2003).

O tipo de problemas que era preciso superar, quando a Organização começou a li-

dar com o geoprocessamento, tinha natureza social: a Polícia Militar buscava dar mais objetividade ao seu relacionamento com a população, em termos de prestação de contas. Paralelamente, o sistema de registros policiais georreferenciados poderia ajudar a melhorar a capacidade de coordenação de agências policiais incumbidas de analisar os dados e cobrar resultados dos Batalhões de Polícia Militar (BPM) e suas Companhias.

Com todas as limitações que apresentava, o novo sistema recebeu elogios do governo federal, que passou a incentivar outros Estados e cidades a fazerem o mesmo. Havia, porém, entraves de natureza técnica que dificultavam a implantação de um elemento fundamental ao sistema, imaginado desde a sua concepção, mas que ainda seria adiado por cinco anos: a criação de indicadores para fazer voltar-se toda a estrutura administrativa da PMMG para os objetivos e resultados da atividade-fim. Em meados de 2004, a Polícia Militar encontrou a resposta para esse desafio. Surgia o Controle Científico da Polícia.

O “Controle Científico” como avanço gerencial

A PMMG chegou ao ano de 2004 num cenário preocupante: baixa visibilidade conceitual da segurança pública, com raras iniciativas que extrapolavam a responsabilidade legal das polícias. Tratava-se de um fenômeno nacional. Segundo Soares (2005, p. 30):

Os governos se sucedem, no Brasil, e a violência criminal cresce dramaticamente, mas o problema não chega a ser enfrentado com políticas públicas apropriadas e recursos cor-

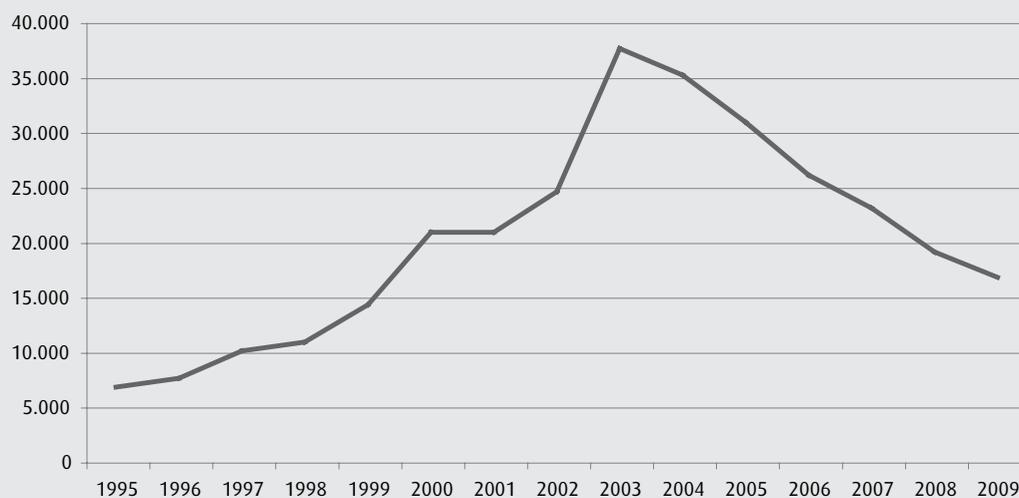
respondentes à magnitude da tragédia social envolvida. É curiosa esta reiterada omissão, este silêncio, este imobilismo. A violência criminal parece sofrer de uma estranha invisibilidade conceitual, cuja conseqüência parece ser a dificuldade em assumir e implantar políticas públicas específicas, ainda que os efeitos da violência ocupem as primeiras páginas dos jornais, diariamente.

Além disso, havia os reflexos de uma longa década de baixos investimentos na renovação da frota e na reposição do contingente de policiais que haviam se aposentado. A Polícia Militar enfrentava, ainda, uma exposição negativa sem precedentes, que comprometia a confiança da população e da imprensa na sua capacidade de lidar com um crescente índice de criminalidade violenta, especialmente na

capital. O Gráfico 1 permite observar a ascensão dos crimes violentos em Belo Horizonte, desde 1995, tendo o ano de 2003 como ponto de maior culminância.

Ainda era muito recente a criação de uma agência governamental de coordenação dos esforços operacionais dos órgãos do Sistema de Defesa Social, e de defesa da necessidade de maiores recursos para sustentar as políticas públicas de segurança do Estado. Apesar de o então governo recém-empossado vir realizando há um ano (na época) investimentos em quantidades inéditas na segurança pública, os reflexos do grande aporte de recursos, que passaram a caracterizar as atividades desses órgãos, não haviam quebrado a cultura de escassez logística e salarial que caracterizara o trata-

Gráfico 1
Evolução dos crimes violentos
Belo Horizonte – Jan. 1995 - Out. 2009



Fonte: Centro Integrado de Informações de Defesa Social/2009.

mento dispensado à segurança pública pela maioria dos governos anteriores.

Na estratégia de atuação da PMMG, era também visível o esgotamento do modelo reativo enquanto meio de enfrentamento ao mais grave delito – homicídio. Assim, operações de ocupação das regiões mais violentas, com destinação de grande número de policiais e viaturas, mas resultados efêmeros, não conseguiam minorar e controlar o fenômeno, a não ser durante o período da grande mobilização de tropas nesses espaços urbanos de elevada concentração criminal.

Não bastasse isso, Minas Gerais tinha sido cenário de um movimento reivindicatório por melhores salários, que fizera dos anos de 1997 e 1998 marcos preocupantes nas tradições não só da PMMG, mas também de várias outras organizações congêneres no país, quanto à vedação legal contra a realização de paralisações de policiais militares.

O controle basicamente por meio da hierarquia e disciplina havia sido, até então, o mais forte e duradouro bastião do modelo de administração pública burocrática da Polícia Militar mineira. Tanto a PMMG como as organizações congêneres do país onde esse tipo de movimento ocorrera não tinham mais condições no pós-greves de sustentar o controle interno fiando-se tão fortemente nesses pilares.

Algo precisava auxiliar no seu restabelecimento e, concomitantemente, permitir à PMMG sair fortalecida institucionalmente do episódio. Ainda que não tenha sido pensa-

do para esse fim, o desenvolvimento de indicadores do desempenho das agências policiais do tipo Batalhão e Companhias veio cumprir em parte esse papel. A diferença que provavelmente deu sustentabilidade aos indicadores foi que o seu desenvolvimento e implantação fulcraram-se num amplo debate que envolveu desde do topo até a base da Organização, na capital do Estado.

Assim, o “Controle Científico” foi implantado democraticamente, após ficar evidente, para oficiais e praças da Polícia Militar, que o controle da criminalidade, a reversão do quadro de sucessivos aumentos do número de homicídios e o restabelecimento da credibilidade social do serviço realizado por todos os policiais eram dependentes de uma relação mais objetiva e imparcial entre avaliadores e avaliados.

Foi nesse ambiente que se constituiu, em meados de 2004, na capital do Estado, na agência policial da PMMG denominada Comando de Policiamento da Capital, um conjunto de indicadores do desempenho de unidades a ela subordinadas, na categoria Batalhões e Companhias. Essa inovação levou o governo federal, por meio da Senasp/MJ, em 2007, a solicitar apoio da PMMG no sentido de iniciar a estruturação de um rol de indicadores afetos ao desempenho das organizações da segurança pública do país.

Esses parâmetros de avaliação foram considerados “modelo de excelência em gestão pública” pelo governo do Estado, que o referendou ao conceder à PMMG o prêmio homônimo, naquele mesmo ano. Por trazer

a possibilidade de avaliações cuja metodologia e resultados independiam de variações na pessoa de avaliadores e avaliados, essa inovação foi denominada Controle Científico da Polícia.

Estavam assim postas as condições para a PMMG transitar do modelo de administração tradicional para um novo, de cunho mais científico e, como tal, focalizado sobre o desempenho de unidades policiais e não diretamente dos policiais.

Todos os indicadores sustentam-se no trinômio método-metodologia-padrão, desenvolvido especificamente para esse fim (SOUZA; REIS, 2006). Quando da montagem da arquitetura do novo conjunto de indicadores, optou-se por corrigir, desde logo, o que Silva (2004) demonstrara ser uma deficiência estrutural da maioria das normas da PMMG: a ausência do tripé referido, que aquele pesquisador notara ser vital a uma correta avaliação do desempenho.

Cada indicador foi organizado em três seções: a primeira, chamada de método, consistiu na escolha da “direção”, isto é, o nome do que se iria avaliar e, sempre que possível, a fórmula contendo as variáveis desse objeto de avaliação; a segunda – metodologia – cuidou da definição das etapas a serem percorridas para a aplicação do indicador, ou seja, a “receita de bolo”; e a terceira, denominada padrão, formou-se da especificação do referencial a ser tomado por base, tendo em vista afirmar-se acerca do alcance ou não do ideal em relação ao objeto da análise.

Adequação do “Controle Científico” da PMMG aos acordos de resultados com o governo

Em 2007, o governo de Minas Gerais começou a contratualizar resultados com os diversos órgãos e entidades da sua administração. Naquele ano, foram chamadas para esse fim apenas as secretarias de Estado responsáveis pela coordenação de grupos de órgãos, entre as quais a Secretaria de Estado de Defesa Social (Seds).

Em 2008, cada agência governamental chamada à coordenação desdobrou os indicadores pactuados, em parâmetros específicos, para cada órgão ligado à sua pasta de governo. Na segurança pública, isso representou o convite, pela Seds, à propositura de referenciais de desempenho da PMMG, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros Militar, Defensoria Pública e Superintendência de Administração Penitenciária.

Mostraram-se extremamente importantes, nesse momento, a experiência de reuniões de avaliação associadas ao geoprocessamento, acumuladas ainda no final do século anterior pela PMMG, e o sistema implantado em 2004 na Polícia Militar: quando a Seds chamou os órgãos do sistema para elaboração de indicadores, uma parcela considerável dos gestores da Polícia Militar já estava familiarizada com a linguagem e a lógica da avaliação do desempenho operacional. Desse modo, bastou adequar alguns aspectos para que boa parte dos indicadores sobre a prestação de serviços da PMMG passasse a servir a um propósito maior: a contratualização de resultados com o governo.

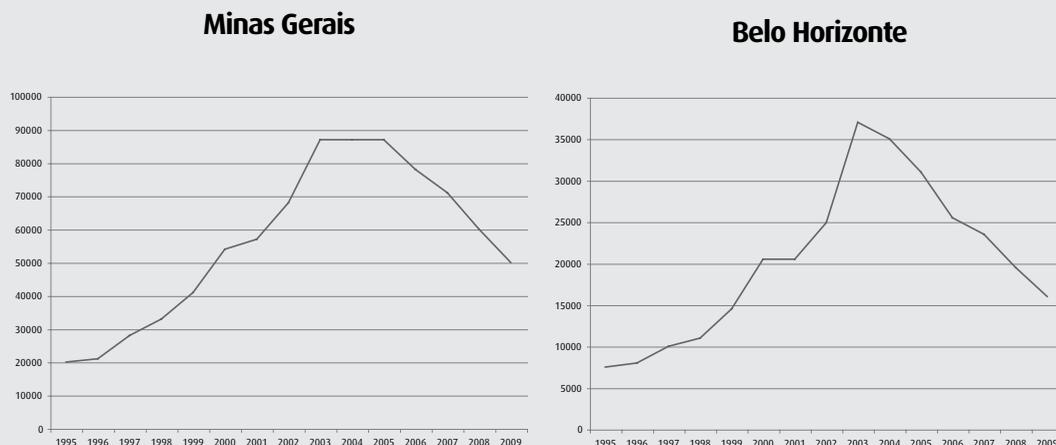
Basicamente, o que a Organização fez foi repetir internamente a estratégia governamental de chamamento à propositura de metas. Assim, o Comando-Geral regionalizou a estratégia, mediante metas próprias de cada região de policiamento. Para isso, realizou-se uma série de encontros e debates com os comandantes das agências policiais de coordenação operacional, conhecidas por Regiões da Polícia Militar (RPMs).

Com o início da contratualização de resultados do governo com a Polícia Militar e do Comando-Geral desta com as regiões, o que mudou foi o chamamento a estas agências de coordenação regional, para fazer usar os dados do SM20 e transformá-los em in-

formações, que passaram a ficar no centro do relacionamento entre cada região, com suas unidades subordinadas: os Batalhões (conjuntos de até quatro Companhias) e Companhias Independentes de Meio Ambiente e Trânsito Rodoviário (mesmo status dos Batalhões perante cada região, para lidar com prevenção e reação contra delitos ofensivos à legislação de meio ambiente e de trânsito nas rodovias estaduais).

Os resultados logo apareceram, com a diferença de que, no interior do Estado, o fenômeno criminal demorou um pouco mais a ceder, no tocante à criminalidade violenta (Gráfico 2).

Gráfico 2
Evolução dos crimes violentos
Estado de Minas Gerais e município de Belo Horizonte – Jan. 1995-out. 2009



Fonte: CINDS (2009).

É possível que o comportamento estatístico dos crimes violentos no interior do Estado, nesse período, seja explicável (entre outros fatores, não analisados neste artigo) como um reflexo da expansão do programa Polícia de Resultados para fora da capital: no final do ano anterior, diante do aumento dos índices de criminalidade violenta em todo o Estado, esse programa foi recuperado pelo Nível Estratégico, que o institucionalizou.

Nesse período, deu-se a retomada dos fundamentos do Polícia de Resultados, porém com um elemento novo – o uso de indicadores científicos. Analisando essa inovação, o governo concedeu à PMMG, em 2006, o Prêmio Excelência em Gestão Pública (SOUZA; REIS, 2006). Isto aconteceu cerca de três anos antes de o governo começar a contratualizar resultados com os órgãos do sistema de defesa social, o que só viria a se dar em 2007 (MINAS GERAIS, 2007).

A explicação possível para a diferença entre capital e interior é que esses indicadores começaram a ser adotados, em Belo Horizonte, em meados de 2004 (REIS, 2006a, 2006b; SOUZA; REIS, 2006), mas, no interior, isso ocorreu somente após o 1º Acordo de Resultados com o governo, em 2007.

Sob o novo arranjo decorrente da contratualização de resultados com todas as regiões, foi criada a Assessoria da Gestão para Resultados (AGR), no staff do comandante-geral, fruto da percepção de que era preciso e oportuno

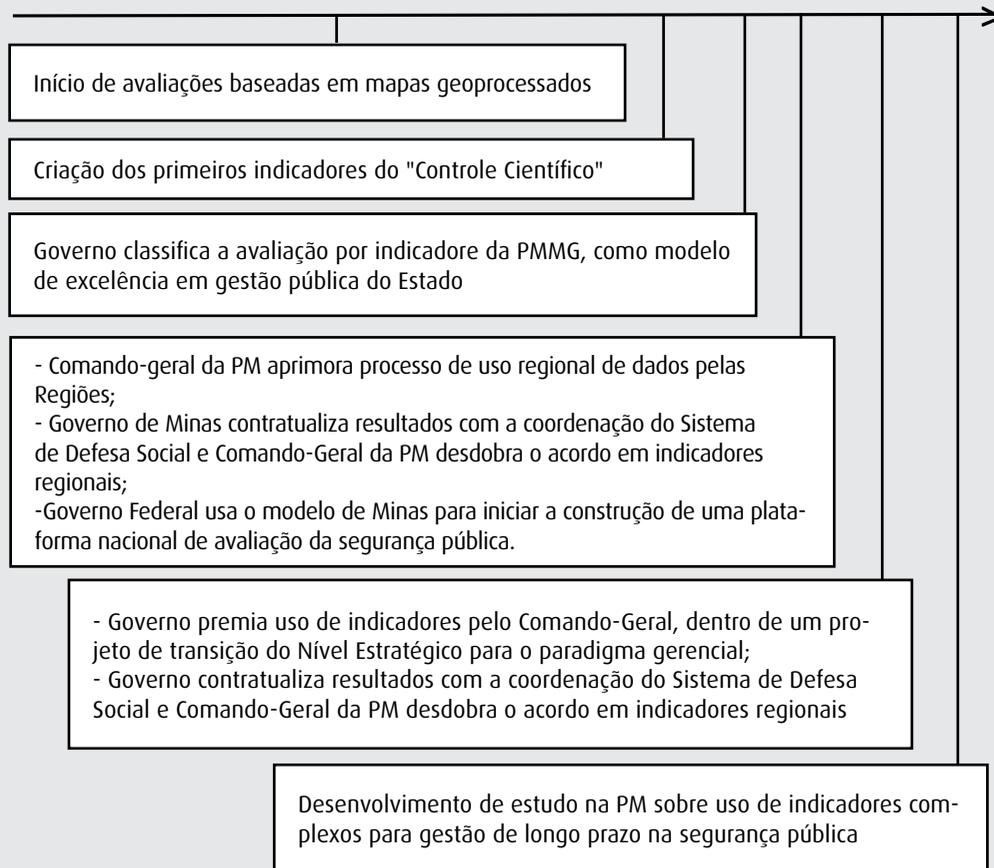
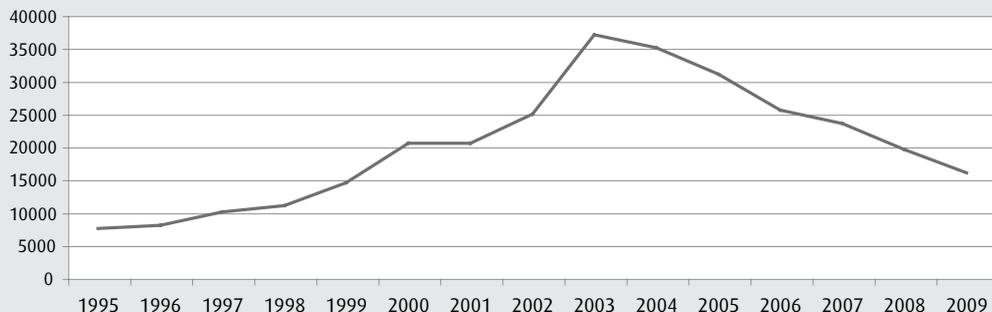
conciliar o uso de indicadores para um outro nível: o de relacionamento do Nível Estratégico com toda a Organização, haja vista que o emprego de indicadores limitava-se, até então, ao controle do desempenho (REIS; ARANTES, 2009).

No início do 2º semestre de 2010, completou-se o ciclo de indicadores: as unidades equivalentes às RPMs, porém com responsabilidade de gerir o desempenho das agências públicas tipicamente administrativas, passaram a ter uma rotina de acompanhamento de sua performance junto ao Comando-Geral.

Ainda não há estudos cujo objeto tenha sido o comportamento estatístico da criminalidade violenta na capital e interior de Minas Gerais, que permitiriam explicar por que houve apenas estabilização no interior, enquanto a capital registrou queda. Porém, no tocante à PMMG, isso pode ser explicado pelas dificuldades de promover a expansão do uso de indicadores para o interior do Estado.

Há seis marcos temporais significativos para a PMMG, em termos de uso de indicadores, que ajudam a compreender essa transformação organizacional e seus bastidores: chamam atenção os anos 2000, 2004 e o período 2006-2009, bem como o fato de que o modelo de Gestão por indicadores da PMMG já foi reconhecido e validado pelo governo duas vezes (2006 e 2008) e foi referendado em 2007 pela Senasp-MJ como modelo de excelência em gestão aplicável no país.

Gráfico 3
Evolução dos crimes violentos vis-à-vis o uso de indicadores
Belo Horizonte – Jan. 1995-out. 2009



Fonte: Centro Integrado de Informações de Defesa Social/2009.

Conforme visto no Gráfico 3, há cerca de uma década a PMMG vem realizando uma autotransformação organizacional, no sentido de aprimorar

seu modelo de “gestão pública para resultados”. O conjunto das análises procedidas até aqui permite chegar a algumas conclusões, como se vê a seguir.

Conclusão

A Nova Gestão Pública – NGP é um desafiador convite à reformulação das práticas de planejamento e coordenação da segurança pública. Em Minas Gerais, a Polícia Militar tem se mantido aberta às possibilidades e necessidades do uso de indicadores do desempenho operacional. Iniciou, nesse sentido, uma trajetória no final dos anos 1990, então adstrita à ideia de fazer do georreferenciamento de ocorrências policiais a base para reuniões entre os responsáveis por unidades policiais diretamente encarregadas da prestação de serviços de segurança pública.

Em meados de 2004, a Organização conseguiu desenvolver indicadores para avaliar o desempenho dessas agências, já com uma lógica que tornou possíveis conclusões mais objetivas e independentes em relação à percepção de avaliadores e avaliados. Em 2008, a PMMG expandiu a lógica de avaliação para o Nível Estratégico, com o propósito de fazer convergir o planejamento, a gestão e o controle de qualidade.

Em ambos os movimentos de modernização, a PMMG recebeu do governo do Estado o Prêmio Excelência em Gestão Pública. As perspectivas são animadoras, e já se mostra possível a proposta ao governo para que sejam adotados indicadores que ajudem a gerir, no longo prazo, a visão descrita no planejamento governamental, de fazer de Minas Gerais uma referência nacional positiva, tanto de gestão como de resultados na segurança pública.

Uma sintética análise permite supor que a Polícia Militar mineira estaria suficientemente

amadurecida para começar a se movimentar no sentido da incorporação de técnicas mais avançadas de gestão. Entre estas, encontra-se aquela que permitiria a coordenação estratégica de longo prazo na segurança pública, perante objetivos que extrapolariam as missões constitucionais da Organização e perpassariam outros órgãos do Sistema de Defesa Social mineiro, ou ainda algum dos municípios do Estado.

Um recente estudo nesse sentido (REIS, 2009) permite antever condições e tecnologias propícias para, a título de exemplo, o Comando da Polícia Militar propor ao governo o acompanhamento de dimensões de análise que extrapolariam o modelo de contratualizações em torno do tripé “custos-prazos-produtos”, que ora norteia boa parte do modelo de gestão governamental para resultados.

Outro exemplo seria a possibilidade de trabalhar com a gestão por cenários, porque já se encontra desenvolvida tecnologia adequada às peculiaridades da Organização, para que as informações sobre desempenho em indicadores pactuados com cada governo fossem carreadas para uma percepção mais longa, em termos de se, de fato, a Polícia Militar está na direção certa, perante as expectativas da sociedade, os desafios da criminalidade e a capacidade instalada de respostas na prestação de serviços de segurança pública.

Um desafio interno ligado a isso é a gestão do conhecimento, que se trata de uma área nova no desenho de planejamento estratégico da PMMG e cuja operacionalização passa necessariamente pela adoção de técnicas que permitam identificar, testar e, se for o caso, dis-

seminar boas práticas gerenciais compatíveis com a transição da administração burocrática para a NGP.

Em outras palavras, é necessário que a produção acadêmica e normativa da Polícia Militar seja alinhada a esse movimento, repetindo assim um comportamento organizacional que tem garantido à PMMG, desde a década de 1960, produzir planejamentos que tentam ser compatíveis com as necessidades sociais.

A gestão para resultados na segurança pública em Minas Gerais foi alvo de matéria publicada pela revista *Veja* (edição de 2 de novembro de 2009), como um dos principais fatores responsáveis pelo êxito na estabilização e queda da criminalidade no Estado. Essa publicação não tem cunho acadêmico e não está completamente isenta de sofrer críticas quanto a uma eventual parcialidade e oportunidade na veiculação desse tipo de enfoque. No entanto, vista no conjunto das mudanças ora enfocadas nesse artigo, as observações contidas em *Veja* podem, sim, refletir um movimento que sugere atenção dos pesquisadores interessados em compreender o que está acontecendo na gestão pública mineira, no campo da segurança pública.

As transformações na PMMG descritas nesse breve artigo talvez sirvam para argumentar que o uso de indicadores na gestão operacional e administrativa deve constar de estratégias adotadas doravante. A partir de agora, é provável que indicadores mais complexos possam ser propostos pela Organização ao governo, para subsidiar a manutenção dos atuais rumos do Sistema de Defesa Social, em mandatos sucedentes.

Não seria prudente nem imparcial situar o processo de mudança organizacional da PMMG, ora descrito, como causa suficiente para provocar mudanças ou avanços na estrutura formada pelos órgãos da rede de organizações em que ela se encontra inserida. No entanto, a Polícia Militar possui uma cultura organizacional que teria já tido tempo suficiente para sedimentar-se, nos quase dois séculos e meio de existência alcançados em 2010, permitindo-lhe contribuir para que a rede incumbida da política pública de segurança alcançasse os objetivos traçados pelo governo, em termos de fazer de Minas Gerais destaque positivo no contexto dos outros Estados brasileiros, quanto a ser o que tenha as melhores condições de segurança e de sensação de segurança da população.

Na década incompleta abrangida por este artigo – 1999 a outubro de 2009 –, a PMMG enfrentou dificuldades que parece tê-la feito amadurecer, entre elas a “invisibilidade conceitual” da segurança pública, sob a qual teve de enfrentar crescentes índices de criminalidade violenta (1995 a 2003), lidando com o sério desafio de ser cobrada pela mídia e pela sociedade, por uma insegurança pública cuja reversão dependia de o governo assumir mais e exercer de fato seu indispensável papel de coordenador das políticas públicas de segurança do Estado.

As estatísticas criminais reunidas neste artigo sugerem haverem sido revertidas, a partir de 2003, as dificuldades de prestação de serviços de segurança pública que vinham sendo provocadas, entre outros fatores, pela escassez de recursos direcionados para os órgãos do Sistema de Defesa Social, pela inexistente integração de bancos de dados e pela insuficiente integração

de responsabilidades territoriais com a Polícia Civil, órgão imprescindível do sistema.

Foram superados os efeitos negativos sobre o significado da autoridade hierárquico-militar, que o movimento reivindicatório de 1997 provocara, de modo que, no lugar de um regulamento ainda mais rigoroso, a Organização seguiu o caminho do fortalecimento da capacidade de coordenação, nos níveis Intermediário e Estratégico.

A estratégica do governo eleito para o mandato 2003-2006 e reeleito para 2007-2010, em Minas Gerais, no campo da segurança pública, pode ter sido decisiva para a reversão dos índices de criminalidade violenta no Estado. O aporte de recursos, a política salarial e a integração das organizações respeitando a autonomia de cada uma foram ações que talvez tenham suscitado a citada edição da revista *Veja* (2 de novembro de 2009). Se isso vier a ser comprovado academicamente, é provável que haja, no caso mineiro, argumentos consistentes para que se indique o Estado como uma referência positiva na gestão das políticas públicas de segurança.

De sua parte, este artigo espera ter contribuído para o aprofundamento do debate acadêmico e técnico, sobre como o burocrático e o gerencial, a verticalidade da autoridade e a

horizontalidade da contratualização externa e interna de resultados podem coexistir em organizações de serviços baseadas na hierarquia e disciplina militares.

Possivelmente, uma das constatações de algum futuro estudo sobre a transformação organizacional da PMMG, no período focado, seria que, inobstante as obrigações dos governos, em termos de prover recursos e contratualizar resultados, muitas das respostas para os problemas pelos quais tem passado a segurança pública no país estariam dentro das próprias organizações de serviços encarregadas dessa área da atuação estatal.

Um desafio que parece precisar ser enfrentado, com disposição para o diálogo interorganizacional, é o aprimoramento constante da gestão, notadamente aquela que modernize internamente cada organização do Sistema de Defesa Social mineiro, respeitando traços de suas respectivas culturas e, ao mesmo tempo, fortalecendo-as para interagir como rede.

Sob a perspectiva enfocada neste artigo, o ganho coletivo interinstitucional, obtido de tudo isso, provavelmente seja o Sistema de Defesa Social mineiro ter-se robustecido em termos de capacidade de atender às expectativas da sociedade.

Referências bibliográficas

MINAS GERAIS (Estado). Secretaria de Planejamento e Gestão. **Acordo de Resultados que entre si celebram o governador do Estado de Minas Gerais e Secretaria de Estado de Defesa Social, Corpo de Bombeiros de Minas Gerais, Polícia Civil do Estado de Minas Gerais, Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, com a intervenção da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e da Secretaria de Estado da Fazenda.** Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2007.

REIS, G. P. dos. A Engenharia de produção aplicada às organizações de serviços em segurança pública: um estudo exploratório. **Revista O Alferes.** Belo Horizonte: Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da Polícia Militar de Minas Gerais, v. 20, nº 60, p. 11-49, jul.-dez. 2006a

_____. **Avaliação do desempenho de agências policiais-militares:** análise da cientificidade. Monografia (Pós-Graduação lato sensu em Segurança Pública). Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006b.

_____. **Projetos complexos de longo prazo na segurança pública:** um estudo sobre vetores de análise e dimensões de gestão. Monografia (Pós-Graduação lato sensu em Gestão Estratégica da Segurança Pública). Belo Horizonte: Centro de Pós-Graduação e Pesquisa da Polícia Militar, 2009b.

REIS, G. P. dos; ARANTES, F. A. **A Assessoria de Gestão para Resultados como instrumento de convergência entre planejamento, gestão e qualidade na Polícia Militar de Minas Gerais.** Belo Horizonte: Seplag, 2009. (Projeto distinguido com Menção Honrosa no IV Prêmio Excelência em Gestão Pública do Estado de Minas Gerais)

SILVA, A. L. L. A. F. da. **A conversão do conhecimento no desenvolvimento de serviços preventivos da Polícia Militar de Minas Gerais.** Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2009b.

SOARES, L. E. **Sísifo e as políticas de segurança no Brasil.** Porto Alegre: Gráfica Santa Rita, 2005.

SOUZA, R. V. de. **Do Exército estadual à Polícia de Resultados:** crise e mudança de paradigma na produção doutrinária da Polícia Militar de Minas Gerais. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2003.

SOUZA, R. V. de; REIS, G. P. dos. O controle da polícia no Brasil: uma introdução ao "Controle Científico da Polícia". **Revista O Alferes,** n. 58. Belo Horizonte: Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da Polícia Militar de Minas Gerais, p. 11-61, jul.-dez. 2005.

Gestão para resultados na segurança pública em Minas Gerais: uma análise sobre o uso de indicadores na gestão da Polícia Militar e no Sistema de Defesa Social

Renato Vieira e Gilberto Protásio

Resumen

Gestión para resultados en la seguridad pública en Minas Gerais: un análisis sobre el uso de indicadores en la gestión de la Policía Militar y en el Sistema de Defensa Social

Hilvanando argumentos y acontecimientos en torno a los términos “indicadores”, “desempeño organizacional”, “contractualización”, “gestión por resultados” y “seguridad pública”, el artículo describe la trayectoria y los desafíos que enfrenta la Policía Militar de Minas Gerais con la incorporación de la lógica de evaluación por indicadores, desde finales de los años 90, explicando cómo y por qué fue posible, a partir del programa Policía de Resultados, utilizar la práctica acumulada por esta organización para, en 2004, innovar en la gestión operacional con tal profundidad que, en 2006, la Secretaría de Estado de Planificación y Gestión (Seplag) y la Fundación João Pinheiro (FJP) le propusieron al gobierno conceder a la Policía Militar de Minas Gerais (PMMG) el Premio Excelencia en Gestión Pública. El texto se centra en la contractualización de metas con el gobierno del Estado, mediante indicadores ligados a la planificación gubernamental de largo plazo, marcando la “2ª generación” de indicadores internos a la PMMG. Se identifican las mejoras inminentes en la coordinación estratégica de la Policía Militar, cuya base estará compuesta por procesos gerenciales en redes de Unidades, y se esbozan los posibles avances en la contribución que la PMMG vislumbra dar al gobierno, en términos de desempeño de largo plazo del Sistema de Defensa Social.

Palabras clave: Femicidio. Género. Investigación. Activismo

Abstract

Managing for results in the realm of public security in Minas Gerais: an analysis of the use of indicators for both the management of the Military Police and the Social Defense System

This paper brings together arguments and developments around the terms “indicators”, “organizational performance”, “contractualization”, “management for results”, and “public security” in order to describe the evolution and challenges that the Military Police of Minas Gerais (PMMG) has met since it started using indicators for evaluation purposes in the late 1990s. Furthermore, it explains why it was possible to use the expertise this organization acquired through the Result Police program to innovate its operational management in 2004. This innovation was so profound that the Seplag (The Minas Gerais State Secretariat for Planning and Management) and the FJP (Joao Pinheiro Foundation) suggested the government grant the PMMG the Public Management Excellence Award in 2006. This paper will focus on the contractualization of targets with the Government of the State of Minas Gerais through long-term government planning indicators, which represent a “second generation” of internal PMMG indicators. Imminent improvements in the Military Police’s strategic coordination, whose core comprises managerial processes in Unit networks, will be identified. Furthermore, potential advances in the contribution from the PMMG to the government in terms of long-term performance for the Social Defense System will be outlined.

Keywords: Work policeman. Nets. Parallel activity.

Data de recebimento: 10/11/2010

Data de aprovação: 06/01/2010

Escopo e política editorial

A Revista Brasileira de Segurança Pública é a revista semestral do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e tem por objetivo a produção de conhecimento e a reflexão no campo da segurança pública no Brasil e exterior. Os autores(as) dos artigos podem ser pesquisadores, policiais e/ou demais profissionais da área que tenham desenvolvido pesquisas científicas dentro de suas respectivas instituições e desejem disseminar resultados. Pretende-se promover o intercâmbio de informações qualificadas no que tange às relações entre segurança pública, violência e democracia, focando em políticas implementadas na área, policiamento, ensino policial, monitoramento e avaliação de dados, justiça criminal e direitos humanos. Especialistas nacionais e estrangeiros podem ser convidados a conceder entrevistas ou depoimentos para a publicação.

Regras de Publicação

- 1** Os trabalhos para publicação na Revista Brasileira de Segurança Pública devem ser inéditos no Brasil e sua publicação não deve estar pendente em outro local. Deverão ter entre 20 e 45 mil caracteres com espaço, consideradas as notas de rodapé, espaços e referências bibliográficas.
- 2** É necessário que sejam precedidos por uma folha de rosto onde se fará constar: o título do trabalho, o nome do autor(a) (ou autores), endereço, telefone, e-mail e um brevíssimo currículo com principais títulos acadêmicos, e principal atividade exercida, cidade, estado e país do autor. Recomenda-se que o título seja sintético. Qualquer identificação de autor(a) deve constar em folha ou arquivo separado.
- 3** Recomenda-se a utilização de editores de texto que gravam em formatos compatíveis tanto com programas amplamente disseminados quanto, prioritariamente, com softwares de código aberto.
- 4** As opiniões e análises contidas nos textos publicados pela Revista Brasileira de Segurança Pública são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a posição do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. A Revista Brasileira de Segurança Pública reserva-se todos os direitos autorais dos artigos publicados, inclusive os de tradução, permitindo, entretanto, sua posterior reprodução com a devida citação da fonte.
- 5** Todos os trabalhos serão submetidos ao Comitê e ao Conselho Editorial da Revista, que terão a responsabilidade pela apreciação inicial dos textos submetidos à publicação.
- 6** O Comitê Editorial da Revista Brasileira de Segurança Pública pode, a qualquer tempo, solicitar apoio de consultores AD HOC, sempre especialistas no tema do artigo submetido, para emissão de pareceres de avaliação sobre os textos encaminhados. Cada artigo receberá a avaliação de dois pareceristas, sendo os pareceres em blind review, portanto, sem a identificação dos autores ou dos pareceristas. Estes pareceristas podem aceitar recusar ou reapresentar o original ao autor com sugestões de alterações.
- 7** Os trabalhos poderão ser enviados por email para o endereço revista@forumseguranca.org.br, ou por correio, cuja correspondência deverá ser enviada para a sede do Fórum, localizada à Rua Teodoro Sampaio, 1020, cj. 1409 / 1410, Pinheiros, São Paulo / SP, CEP 05406-050. Nesse caso, os textos deverão ser enviados em CD-R ou CD-RW e duas cópias impressas em papel A4.
- 8** A revista não se obriga a devolver os originais das colaborações enviadas;

critérios bibliográficos

Resenhas: Serão aceitas resenhas de livros publicados no Brasil, no máximo, há dois anos e no exterior, no máximo, há três anos, além de conter a referência completa do livro.

Artigos: Deverão ser precedidos por um breve resumo, em português e em inglês, e de um Sumário; Palavras-chave deverão ser destacadas (palavras ou expressões que expressem as idéias centrais do texto), as quais possam facilitar posterior pesquisa ao trabalho na biblioteca. Serão aceitos artigos escritos nas línguas portuguesa e espanhola. Artigos escritos em inglês ou francês poderão ser submetidos para avaliação, mas, se aprovados, serão traduzidos para a língua portuguesa; Não serão devidos direitos autorais ou qualquer remuneração pela publicação dos trabalhos em nossa revista, em qualquer tipo de mídia impressa (papel) ou eletrônica (Internet, etc.). O(a) autor(a) receberá gratuitamente cinco exemplares do número da revista no qual seu trabalho tenha sido publicado. A simples remessa do original para apreciação implica autorização para publicação pela revista, se obtiver parecer favorável.

Quadros e tabelas: A inclusão de quadros ou tabelas deverá seguir as seguintes orientações:

- a/ Quadros, mapas, tabelas etc. em arquivo Excel ou similares separado, com indicações claras, ao longo do texto, dos locais em que devem ser incluídos.
- b/ As menções a autores, no correr do texto, seguem a forma-(Autor, data) ou (Autor, data, página).
- c/ Colocar como notas de rodapé apenas informações complementares e de natureza substantiva, sem ultrapassar 3 linhas.

Referências bibliográficas: As referências bibliográficas devem ser citadas ao final do artigo, obedecendo aos seguintes critérios: Livro: sobrenome do autor (em caixa alta) /VÍRGULA/ seguido do nome (em caixa alta e baixa) /PONTO/ data entre parênteses /VÍRGULA/ título da obra em itálico /PONTO/ nome do tradutor/PONTO/ nº da edição, se não for a primeira /VÍRGULA/ local da publicação /VÍRGULA/ nome da editora /PONTO.

Artigo: sobrenome do autor, seguido do nome e da data (como no item anterior) / “título do artigo entre aspas /PONTO/ nome do periódico em itálico /VÍRGULA/ volume do periódico / VÍRGULA/número da edição /DOIS PONTOS/ numeração das páginas.

Coletânea: sobrenome do autor, seguido do nome e da data (como nos itens anteriores) / título do capítulo entre aspas /VÍRGULA/ in (em itálico)/ iniciais do nome, seguidas do sobrenome do(s) organizador(es) /VÍRGULA/ título da coletânea, em itálico / VÍRGULA/ local da publicação/VÍRGULA/ nome da editora /PONTO.

Teses acadêmicas: sobrenome do autor, seguido do nome e da data (como nos itens anteriores) /VÍRGULA/ título da tese em itálico /PONTO/ grau acadêmico a que se refere /VÍRGULA/ instituição em que foi apresentada /VÍRGULA/ tipo de reprodução (mimeo ou datilo) /PONTO



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