

# Política de segurança: os desafios de uma reforma

GUARACY MINGARDI (ORG.)



## SUMÁRIO

- 5 APRESENTAÇÃO
- 7 PREFÁCIO  
Iole Ilíada
- 11 INTRODUÇÃO  
Guaracy Mingardi
- 13 AS ESTATÍSTICAS DE VIOLÊNCIA E A “PROFECIA AUTOCUMPRIDA DO MEDO”  
Doriam Borges
- 31 (RE)ESTRUTURAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL  
Renato Sérgio de Lima e Patrícia Nogueira Pröglhöf
- 43 POLÍCIA E INVESTIGAÇÃO  
Guaracy Mingardi
- 57 DO “JOVEM PROBLEMA” AO “SUJEITO DE DIREITOS”: APONTAMENTOS SOBRE A  
RELAÇÃO ENTRE JUVENTUDE E POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA (2003 – 2013)  
Felipe da Silva Freitas
- 71 AVANÇOS E RETOCESSOS NA AGENDA DA REFORMA COMUNITÁRIA DO POLICIAMENTO:  
BALANÇO DAS EXPERIÊNCIAS RECENTES  
Letícia Godinho
- 101 TRÁFICO DE DROGAS E ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS  
Guaracy Mingardi e Juliana Vinuto
- 113 FORMAÇÃO CIDADÃ PARA UMA GUARDA CIVIL MUNICIPAL CIDADÃ  
Benedito Mariano
- 125 PACTO FEDERATIVO E FINANCIAMENTO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL  
Ursula Dias Peres e Samira Bueno
- 145 SOBRE O ORGANIZADOR
- 147 SOBRE OS AUTORES



## APRESENTAÇÃO

Próximo de completar a terceira década do regime democrático iniciado em 1985 – o mais longo de toda sua História –, o Brasil vem se afirmando como uma das principais nações a vivenciar mudanças significativas no tradicional modo de fazer política. Com três mandatos consecutivos de convergência programática, os governos Lula e Dilma consolidam o reposicionamento do país no mundo, bem como realizam parte fundamental da agenda popular e democrática aguardada depois de muito tempo.

Lembremos, a última vez que o Brasil havia assistido oportunidade comparável, remonta o início da década de 1960, quando o regime democrático ainda estava incompleto, com limites a liberdade partidária, intervenções em sindicatos e ameaças dos golpes de Estado. O país que transitava – à época – para a sociedade urbana e industrial conheceu lideranças intelectuais engajados como Darcy Ribeiro e Celso Furtado, para citar apenas alguns ícones de gerações que foram, inclusive, ministros do governo progressista de João Goulart (1961-1964).

A efervescência política transbordou para diversas áreas, engajadas e impulsionadas pelas mobilizações em torno das reformas de base. A emergência de lideranças estudantis, sindicais, culturais e políticas apontavam para a concretização da agenda popular e democrática.

A ruptura na ordem democrática pela ditadura militar (1964-1985), contudo, decretou a vitória das forças antirreformistas. O Brasil seguiu crescendo a partir da concentração da renda, impondo padrão de infraestrutura (aerportos, portos, escolas, hospitais, teatros, cinemas, entre outros) para apenas parcela privilegiada do país. A exclusão social se tornou a marca da modernização conservadora.

Em 1980, a economia nacional encontrava-se entre as oito mais importantes do mundo capitalista, porém quase a metade da população ainda encontrava-se na condição de pobreza e um quarto no analfabetismo. Nas duas últimas décadas do século passado, mesmo com a transição democrática, a economia permaneceu praticamente travada, num quadro de semiestagnação da renda *per capita* e regressão social. O desemprego chegou a 15% da força de trabalho no ano 2000, acompanhado de elevada pobreza e desigualdade da renda, riqueza e poder.

6 Para enfrentar os próximos desafios pela continuidade da via popular e democrática, a Fundação Perseu Abramo reuniu e associou-se a uma nova geração de intelectuais engajados na continuidade das lutas pelas transformações do Brasil. Após mais de oito meses de trabalho intenso, profundo e sistêmico, com debates, oficinas e seminários, tornou-se possível oferecer a presente contribuição sobre problemas e soluções dos temas mais cruciais desta segunda década do século XXI.

Na sequência, espera-se que a amplitude dos debates entre distintos segmentos da sociedade brasileira possa conduzir ao aprimoramento do entendimento acerca da realidade, bem como das possibilidades e exigências necessárias à continuidade das mudanças nacionais e internacionais. A leitura atenta e o debate estimulante constituem o desejo sincero e coletivo da Fundação Perseu Abramo.

*A Diretoria*

Fundação Perseu Abramo

## PREFÁCIO

*Que país é esse?*, perguntava o poeta no refrão da famosa canção<sup>1</sup>, na qual a expressão com ares de interjeição servia para manifestar a inconformidade com os problemas nacionais, fazendo eco, então, a um sentimento generalizado de que o país era inviável.

O país que inspirou aquela canção, no entanto, não é mais o mesmo. Nos últimos dez anos, mudanças significativas ocorreram no Brasil. Números e fatos apontam para um país economicamente maior, menos desigual, com mais empregos e maiores salários, com mais participação social, maior autoestima e mais respeito internacional.

Dizer que o Brasil mudou – e mudou para melhor – está longe de significar, contudo, que nossos problemas históricos tenham sido resolvidos. Não podemos nos esquecer de que o passado colonial, a inserção subordinada e dependente na economia mundial, os anos de conservadorismo, ditaduras e autoritarismo e a ação das elites econômicas liberais e neoliberais marcaram estruturalmente o país por cerca de 500 anos, produzindo desigualdades e iniquidades sociais, econômicas, culturais e políticas, com impactos importantes na distribuição de direitos básicos como saúde, educação, habitação, mobilidade espacial e proteção contra as distintas formas de violência e de preconceitos, inclusive aquelas perpetradas por agentes do próprio Estado.

Tendo características estruturais, as questões acima apontadas não podem ser adequadamente enfrentadas sem um estudo mais aprofundado de

---

1. “*Que país é este*” é uma canção da banda de rock brasileira Legião Urbana, criada no Distrito Federal. Foi escrita em 1978 por Renato Russo (1960-1996), em plena ditadura civil-militar, mas lançada somente nove anos depois, em 1987, dando título ao álbum. No ano de lançamento, foi a música mais executada em emissoras de rádio do país.

suas características intrínsecas, seus contextos históricos, das relações sociais que as engendram e das propostas e possibilidades efetivas de superação.

Foi partindo de tais constatações que a Fundação Perseu Abramo concebeu, em janeiro de 2013, os *Projetos para o Brasil*, conjunto de estudos temáticos sobre os principais problemas brasileiros. A ideia era reunir e mobilizar o pensamento crítico de um grupo de especialistas em cada tema, tanto provenientes do âmbito acadêmico quanto com atuação nos movimentos sociais ou órgãos governamentais.

Tais especialistas deveriam ser capazes de identificar obstáculos e entraves para a consecução de políticas visando a superação daqueles problemas, a partir de um diagnóstico da situação e de uma avaliação crítica das propostas existentes para enfrentá-los. Deveriam, pois, recuperar aspectos do passado e analisar o presente, mas visando a contribuir para pensar o futuro.

Isso implicava desafios de grande monta. O primeiro era a definição dos temas. A cada debate, uma nova questão relevante era apontada como merecedora de um estudo específico. Fomos levados assim a fazer uma seleção, que como qualquer escolha desta natureza é imperfeita. Imperfeita porque incompleta, mas também porque reflete o estabelecimento de divisões e recortes em uma realidade que, em sua manifestação concreta, constitui um todo, intrincado e multifacetado.

A realização de recortes no todo também implicou outra questão desafiadora, relativa ao tratamento das interfaces e superposições temáticas. O debate com os colaboradores, no entanto, e sobretudo o processo de elaboração dos estudos, demonstrou-nos afinal que isto não deveria ser visto como um problema. Era, antes, uma das riquezas deste trabalho, na medida em que poderíamos ter textos de especialistas distintos debruçando-se, com seus olhares particulares, sobre as mesmas questões, o que evidenciaria sua complexidade e suas contradições intrínsecas e estabeleceria uma espécie de diálogo também entre os temas do projeto.

Considerando tais desafios, é com grande entusiasmo que vemos nesse momento a concretização do trabalho, com a publicação dos livros da série *Projetos para o Brasil*. A lista<sup>2</sup> de temas, coordenadores e colaboradores, em si, dá uma dimensão da complexidade do trabalho realizado, mas também da capacidade dos autores para desvelar a realidade e traduzi-la em instigantes obras, que tanto podem ser lidas individualmente como em sua condição de parte de um todo, expresso pelo conjunto dos *Projetos para o Brasil*.

Os livros, assim, representam a materialização de uma etapa dos *Projetos*. A expectativa é que, agora publicados, eles ganhem vida a partir do momento

2. Ver a lista completa dos volumes ao final deste livro.



em que sejam lidos e apropriados por novos sujeitos, capazes de introduzir questionamentos e propostas à discussão. É no impulso desse movimento que envolve os que pretendem prosseguir pensando e mudando o Brasil que a FPA enxerga, neste trabalho, a possibilidade de uma contribuição política importante, para além da contribuição intelectual dos autores.

Impossível não citar que o projeto, ainda que tenha sido concebido muito antes, parece se coadunar com o sentimento expresso em junho e julho de 2013 – quando milhares de pessoas ocuparam as ruas do país –, no que se refere ao desejo de que os problemas estruturais do Brasil sigam sendo, de forma cada vez mais incisiva e profunda, enfrentados.

Retomamos, pois, a indagação da canção, mas agora em seu sentido literal: que país, afinal, é esse?

É, pois, no avanço dessa compreensão, fundamental para a superação das perversas heranças estruturais, que os *Projetos para o Brasil* pretendem contribuir. Importante dizer que, tratando-se de textos absolutamente autorais, cada pensador-colaborador o fará a sua maneira.

Neste volume, sob a coordenação de Guaracy Mingardi, os autores construirão, cada um com seu ponto de vista, um diagnóstico das complexas e fundamentais questões relativas à violência e à segurança pública no país, abordando temas que vão do papel das estatísticas na percepção da criminalidade até o problema do financiamento da segurança, passando pelo processo de estruturação dessa área no país, pelos problemas que envolvem a polícia investigativa, pelas relações entre violência e políticas para a juventude, pelo atualíssimo debate sobre as experiências de policiamento comunitário no Brasil, pela questão do tráfico e das organizações criminais e pelo papel das guardas municipais nessa estrutura.

Em cada texto, como a leitora e o leitor perceberão, há um olhar e uma apreciação particulares dos problemas levantados, assim como uma opinião própria sobre as possíveis soluções. Não obstante, por vezes estabelece-se inadvertidamente um diálogo entre os autores, marcado por convergências e divergências, como todo bom diálogo costuma ser.

O livro não esgota a complexa temática, sobretudo em um momento de grande questionamento do papel, estrutura e funcionamento do aparato policial no país. Mas oferece, sem dúvida, elementos relevantes para um enfrentamento da questão, de um ponto de vista democrático e popular.

*Iole Iliada*

Coordenadora da coleção *Projetos para o Brasil*

Vice-presidenta da Fundação Perseu Abramo



## INTRODUÇÃO

Este livro foi concebido como uma coletânea de ensaios sobre segurança pública. Ao contrário de outros da coleção *Projetos para o Brasil*, os autores não tiveram condições de se reunir nem discutir, em conjunto, os temas aqui tratados.

O motivo desse trabalho individualizado é que a segurança pública é ainda um tema em construção dentro das políticas públicas brasileiras. Saúde e educação, por exemplo, são tratados há muito tempo. Nessas áreas, o acúmulo de conhecimento e de concordância chegou a níveis em que é possível discordar de uma política, mas discuti-la dentro dos mesmos parâmetros de seus idealizadores.

Na questão da segurança estamos longe disso. Os posicionamentos ainda são diversos e envolvem valores extremamente diferenciados. Desmilitarização e unificação das polícias, descriminalização das drogas etc., são discussões em aberto e que sempre tem, no mínimo, duas posições opostas e irreconciliáveis e por isso, não trataremos dessas e de outras teses do tipo. Tentamos mostrar os problemas centrais de algumas políticas e não discutir temas genéricos demais, que não ajudam a definir caminhos viáveis para os próximos anos. Os únicos textos mais abrangentes são os dois primeiros, por meio dos quais buscamos oferecer um apanhado geral da situação criminal e da estrutura de segurança. Os outros tratam de pontos específicos.

Tendo em vista essas características, a maioria dos textos deste livro terá apoiadores e adversários. E, mesmo entre os autores, as posições assumidas em cada capítulo não são necessariamente aceitas por todos os outros, mas espero que pela maioria.

Os autores foram escolhidos com base no conhecimento de cada um sobre os assuntos abordados. Alguns são pessoas muito conhecidas no meio e outros ainda não, mas a ideia não foi fazer uma coletânea de textos de “medalhões”, mas apresentar aos leitores e leitoras conhecimento recente e opiniões abalizadas.

O primeiro artigo trata das estatísticas criminais. Dorian Borges discute a sua interpretação e os usos políticos que distorcem a realidade. E propõe que os núme-

ros sejam utilizados realmente como instrumento para a elaboração de políticas de segurança mais realistas.

No segundo artigo, Renato Sérgio de Lima e Patrícia Nogueira Pröglhöf se ocuparam em revelar o que é e como funciona o sistema de segurança pública brasileiro. Fazem um apanhado histórico de como tal sistema foi construído e discutem a necessidade de reformas estruturais para que o modelo brasileiro não fique estagnado e tenha condições de responder às demandas atuais.

O terceiro artigo lida com uma habilidade perdida ao longo dos anos, a investigação policial. Nele, eu proponho tratar da Polícia Civil e sua transformação em uma máquina de fazer papel, em detrimento da investigação. E apresento algumas propostas para retomar a capacidade investigativa, racionalizando e desburocratizando o processo.

O quarto artigo foi escrito a partir do ponto de vista de um segmento da “clientela” da polícia, o jovem. Felipe da Silva Freitas mostra como esse segmento é vítima preferencial da violência e discute a convergência ou divergência entre os programas de segurança e de juventude no período 2003 a 2013, durante os governos Lula e Dilma Rousseff.

O policiamento preventivo é o ponto focal do quinto artigo. Letícia Godinho discorre e analisa três programas distintos: a polícia comunitária paulista, baseada no modelo japonês; o programa Fica Vivo, instituído em Minas Gerais e a experiência carioca com a criação das UPPs. Além de detalhar os modelos, a autora mostra os prós e contras de cada um.

No sexto artigo, Juliana Vinuto e eu tentamos desmistificar algumas noções sobre o tráfico de drogas e o crime organizado. Também é revelado o relacionamento entre os dois assuntos, por meio de um estudo de caso sobre o PCC, em São Paulo. Ao final, são apresentadas medidas para enfrentar o problema.

Benedito Mariano apresenta, no sétimo artigo, o resultado de suas reflexões sobre a utilidade da Guarda Municipal e o papel do município na segurança pública. Para isso utiliza sua experiência como secretário encarregado da segurança nos municípios de São Paulo e Osasco. Atualmente, cumpre a tarefa em São Bernardo do Campo.

E, finalmente, Ursula Dias Peres e Samira Bueno lidam em seu artigo com um aspecto pouco explorado das políticas de segurança: o financiamento. De onde vem o dinheiro, como é gasto, as atribuições da União, estados e municípios etc. Um tema que a maioria prefere não discutir, mas é fundamental para entender o nosso sistema de segurança.

Em resumo, o livro pode não ser muito divertido, mas com certeza deixará o leitor e a leitora mais conscientes das questões da segurança pública no Brasil.

*Guaracy Mingardi*  
Organizador

DORIAM BORGES

## **AS ESTATÍSTICAS DE VIOLÊNCIA E A “PROFECIA AUTOCUMPRIDA DO MEDO”**

### **INTRODUÇÃO**

No debate público sobre a criminalidade e a violência no Brasil dos últimos anos, as estatísticas em geral têm sido uma referência para o argumento da tese das “crescentes ondas de violência”. Em muitas situações, dentro da perspectiva da “fala do crime” (Caldeira, 2003), existem discursos na sociedade, disseminados por diferentes atores sociais (mídia, políticos, vizinhos, lideranças etc), que citam números distintos da realidade, mas que podem influenciar a percepção generalizada de insegurança e do aumento da violência no país (Borges, 2011). Ao mesmo tempo, existem aqueles que utilizam números sobre a violência sem citar suas respectivas fontes. Outros simplesmente proclamam que não há aumento da violência e do crime, sem que tenham qualquer apoio estatístico para suas declarações. Apesar dos exemplos de mal uso dos números, as estatísticas criminais continuam sendo um instrumento poderoso para o desenvolvimento de políticas públicas e para que a população acompanhe as tendências desse fenômeno. Dessa forma, as estatísticas criminais, quando utilizadas corretamente, podem ser entendidas como um espelho objetivo da realidade social, no que se refere à violência e à criminalidade.

Não obstante, a discussão sobre a qualidade das estatísticas criminais ainda é rara nas ciências sociais no Brasil (Borges, *et al*; Lima e Borges, 2013). Neste trabalho queremos colaborar com este tema e argumentar que uma leitura objetiva das estatísticas de criminalidade pode lançar uma luz diferente sobre a fala do crime. Tais números têm uma enorme influência sobre a percepção da população. Mesmo que a fonte seja desconhecida, as estatísticas parecem ser válidas

para grande parte da população, sobretudo quando são citadas por indivíduos ou instituições que transmitem confiança à população, devido, entre outras coisas, à percepção comum de que os números não mentem. As estatísticas têm sido apresentadas sem que sejam questionadas teoricamente e/ou até validadas. E assim, uma vez inseridas no discurso (e, especialmente, quando isso é feito por pessoas de confiança), os números tornam-se conhecimento válido. Embora a precisão das estatísticas criminais seja de fato discutível, sua enorme influência sobre a fala do crime não deve ser subestimada.

O objetivo deste trabalho é apresentar uma análise dos índices criminais no Brasil. Vale ressaltar que não pretendemos definir essas estatísticas apenas como um espelho da realidade social no Brasil, mas criticá-las e apresentá-las como premissa para o desenvolvimento de políticas públicas de segurança. Ademais, defendemos que os índices de criminalidade sejam utilizados como uma ferramenta poderosa contra a deturpação dos discursos acerca da violência na sociedade brasileira. Procuraremos mostrar que o problema percebido como gigantesco e existente, pode ser muito mais relativo e manejável do que geralmente se acredita, pelo menos em termos de sua extensão, seu desenvolvimento e sua espacialidade (Huhn, 2008). Para tanto, vamos trabalhar com as estatísticas criminais e discutir sobre a visibilidade do crime e da violência na sociedade.

Assim, este trabalho será dividido em três partes. Na primeira, discutiremos os problemas de mensuração da violência e da criminalidade no Brasil. Em seguida, apresentaremos as tendências dos índices de criminalidade no Brasil nos últimos cinco anos. Finalmente, na última parte, comentaremos os resultados e apresentaremos as principais conclusões.

### QUAIS SÃO AS ESTATÍSTICAS CRIMINAIS? E ELAS SÃO BOAS PARA QUÊ?

As críticas acadêmicas sobre as estatísticas de criminalidade são multifacetadas (Cano, 2000; Muncie, 2004; Maguire, 2002, 2007; Carrión e Espín, 2009). Essas críticas variam de uma avaliação radical sobre a utilidade dos dados para descrever uma determinada “realidade” a uma revisão restrita de indicadores específicos. Embora a quantidade de críticas técnicas e o ceticismo geral sejam enormes e ricos em detalhes, vamos nos concentrar, brevemente, em alguns fatores centrais de ambos os lados do espectro crítico, a fim de investir, posteriormente, nas análises das estatísticas criminais do Brasil e na reflexão sobre os seus sentidos e usos.

A mensuração da violência enfrenta dificuldades relacionadas à diversidade de definições e classificações para registrar o fenômeno entre os estados brasileiros, dada as diferenças entre os níveis e os tipos encontradas em cada Unidade da Federação. Na maioria dos estados não existe ainda uma institui-

ção específica para coletar, sistematizar e consolidar essas estatísticas, o que torna difícil mensurar a violência e construir agregações que representem a evolução da violência e da criminalidade<sup>1</sup>. Com relação ao registro dos delitos, há dois tipos de fontes de informação: a) fontes policiais; e b) fonte da saúde, para os casos de mortes. Em nenhum estado brasileiro é realizada pesquisa de opinião pública anual para avaliar a magnitude e evolução da violência, como ocorre em outros países<sup>2</sup>.

Uma questão importante é a falta de estatísticas confiáveis, dado o nível de subnotificação de certos crimes, como os roubos de rua e os crimes sexuais (Coleman e Moynihan, 1996); especialmente a partir de uma perspectiva histórica, o número de erros resultantes desse problema é imenso. A subnotificação descreve o número de casos não registrados (relativa) ou até mesmo desconhecidos (absoluto). A subnotificação absoluta consiste em crimes que permanecem desconhecidos. Isso pode acontecer por diversos motivos. Um exemplo típico é o caso de furto que permanece desconhecido pela vítima, quando não percebe que teve um bem furtado.

Considerando essas questões, normalmente nos voltamos às estatísticas de crimes violentos, especialmente os homicídios, isto ocorre pela gravidade do fenômeno e por este tipo de violência apresentar dados mais confiáveis, permitindo a comparação temporal entre os estados. Para fins de comparação, escolhemos a taxa de homicídio por 100 mil habitantes como referência. Uma análise deste indicador nos mostraria se, no período entre o final dos anos 1980 e início dos anos 2000, houve um aumento da violência no Brasil. Comparações internacionais mostram o Brasil como um dos países mais violentos do mundo, com taxas médias de 27 homicídios por cem mil habitantes.

Além disso, há grandes desigualdades nas taxas de homicídios entre os estados e municípios brasileiros. Em 2011, foram registrados no Sistema de Informações sobre Mortalidade<sup>3</sup> (SIM) 52.198 mortes por agressão, o equivalente a 27,1 homicídios por 100 mil habitantes. O estado de Alagoas, com

1. A sistematização das estatísticas criminais não é padronizada entre os estados, além da inexistência de uma única instituição responsável para desenvolver este trabalho. Em alguns estados, os dados são coletados e criticados pela Polícia Civil, em outros pela Secretaria de Segurança Pública, existem ainda aqueles que não possuem uma metodologia de organização das informações.

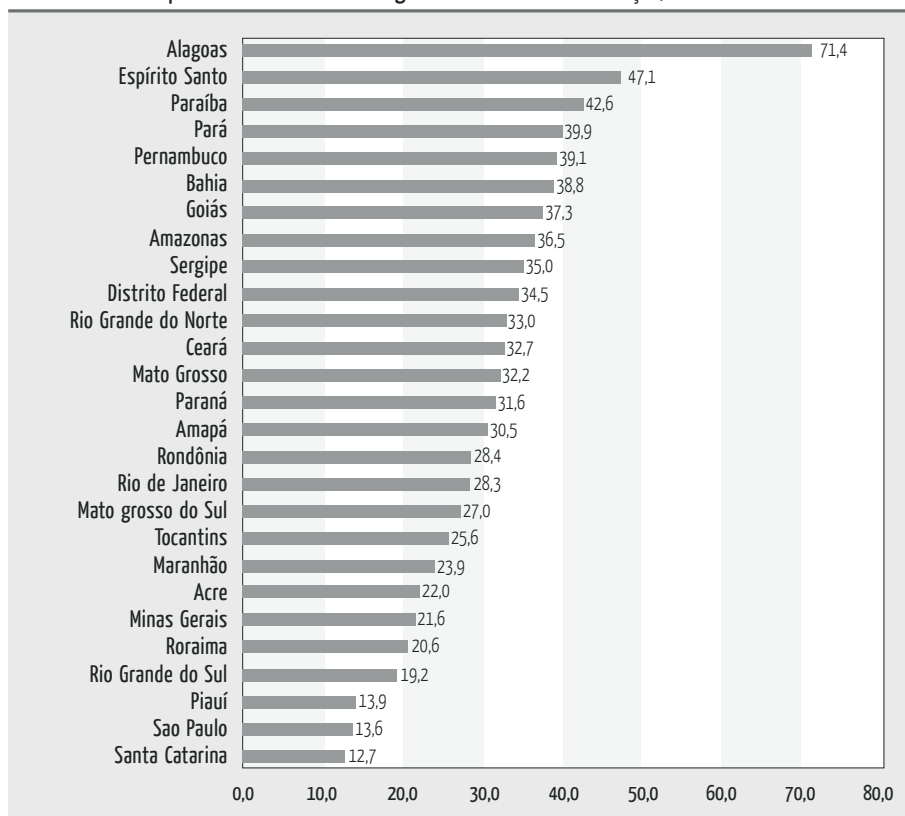
2. Anualmente, nos Estados Unidos é aplicado uma pesquisa de vitimização: National Crime Victimization Survey, com o objetivo de mensurar a incidência de crimes, por meio de entrevistas domiciliares.

3. O Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) foi criado pelo DATASUS, ligado ao Ministério da Saúde, para a obtenção regular de dados sobre mortalidade no país. A partir da criação do SIM foi possível a captação de dados sobre mortalidade, de forma abrangente, para subsidiar as diversas esferas de gestão na saúde pública. Com base nessas informações é possível realizar análises de situação, planejamento e avaliação das ações e programas na área. [N. E.]

a maior taxa de homicídios, registrou 71,4 vítimas por 100 mil habitantes, em contraste com Santa Catarina, que apresentou uma taxa de 12,7 homicídios por 100 mil habitantes, em 2011 (Gráfico 1). A situação em Alagoas é notável pela sua gravidade, embora os valores devam ser considerados com algum cuidado, porque existe um problema de má classificação das mortes violentas no Brasil<sup>4</sup>. Os dados a seguir são do SIM, compilados pelo Ministério da Justiça.

Gráfico 1

Taxa de homicídio por 100 mil habitantes segundo a Unidade da Federação, 2011



Fonte: Sistema de Informação sobre Mortalidade – SIM/DATASUS. Censo 2010, IBGE.

4. No Brasil, em 2011, 7,1% das mortes por causas externas à intencionalidade eram desconhecidas, ou seja, não era possível saber se a morte foi causada por homicídio, suicídio ou acidente. Esse problema de má classificação das mortes violentas varia entre os estados (Borges *et al*, 2013).



A má qualidade das informações nos registros de morte violenta, no Brasil, provém das diferentes definições acerca da causa da morte e dos distintos entendimentos sobre a responsabilidade na classificação da violência: Instituto Médico Legal (IML) ou secretarias de Saúde? Além disso, devemos ressaltar que a excessiva burocratização das instituições reforça a pouca importância dada à missão de informar (Borges *et al*, 2013). No IML, para os peritos esclarecer a circunstância em que a morte ocorreu significa definir a causa jurídica do óbito. Segundo esses profissionais, a definição da causa do óbito não pode ser feita antes das investigações, uma vez que a Declaração de Óbito pode ser usada como prova de inquérito com as devidas implicações legais para o agressor. Para a Secretaria de Saúde, elucidar as circunstâncias significa conhecer as causas que levaram ao óbito, com o objetivo de compor as estatísticas de mortalidade do País (Borges *et al*, 2013).

Dessa forma, grande parte dos homicídios registrada pelos órgãos de saúde é inadequadamente classificada como causa externa, cuja intencionalidade é desconhecida. Segundo os autores Souza (1994), Cano e Santos (2001), muitos registros de causas externas, cuja intencionalidade é desconhecida, são homicídios e acabam inseridos nessa categoria, levando à subestimação dessa causa.

Vale ressaltar que a insuficiência de informações para a definição das mortes violentas é fruto, em parte, da dificuldade em que a polícia tem em conseguir depoimento da população, que, em muitas situações, presenciou a violência, mas tem medo de testemunhar. É a chamada lei do silêncio.

Em relação às estatísticas de roubos e furtos registradas pelas polícias, há uma grande diversidade entre os estados, especialmente entre as suas várias modalidades, cujas taxas por 100 mil habitantes mostram grande variabilidade, em função das diferentes definições e das formas e métodos de coberturas do registro estatístico, isso quando há estatística consolidada para o estado.

Uma pesquisa realizada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) estimou o custo financeiro da violência para alguns países latino-americanos e concluiu que o problema é uma das principais barreiras ao desenvolvimento da América Latina (Londoño e Guerrero, 1999). Segundo Cerqueira, Rodrigues, Carvalho e Lobão (2007), em 2004, o custo da violência no Brasil foi de R\$ 92,2 bilhões, o que representou 5,1% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Isso significa que o custo da violência no Brasil foi estimado em cerca de 540,40 reais *per capita*. Estes custos se referem a perdas com saúde (anos de vida perdidos e custos médicos), perdas materiais (justiça e segurança pública e privada), e deterioração do consumo e do trabalho.

Quanto aos custos humanos, a violência tem sido um importante fator no aumento dos sentimentos de medo e insegurança. No caso brasileiro,

a generalização e ampliação desses sentimentos estão ligadas, entre outros fatores, ao aumento real nas taxas de criminalidade, em especial do crime violento (Coelho, 1988; Adorno, 1998; Caldeira, 2003), à falta de confiança nas instituições de segurança pública, à abordagem da violência pela mídia – muitas vezes exagerada e sensacionalista – e à desordem física e social dos ambientes públicos.

### RECENTE EVOLUÇÃO DA VIOLÊNCIA NO BRASIL

O aumento da criminalidade e do medo nas cidades brasileiras afetaram a vida cotidiana das pessoas e tornaram-se assuntos corriqueiros, gerando o que Caldeira (2003) chamou de “fala do crime”. A “fala do crime” pode influenciar o comportamento e as percepções das pessoas e, é nessa fala que o medo é trabalhado e disseminado e a violência pode ser ampliada (Caldeira, 2003). Essa fala do crime, entre outras coisas, é também capaz de criar preconceitos, estereótipos e caricaturas, dividindo o mundo entre o bem e o mal. Segundo a autora, “a ordem simbólica engendrada na fala do crime não apenas discrimina alguns grupos, promove sua criminalização e os transforma em vítimas da violência, mas também faz o medo circular através de histórias e ajuda a deslegitimar as instituições da ordem e legitimar a privatização da justiça e uso de meios violentos e ilegais” (Caldeira, 2003, p. 43). Além disso, a autora salienta as mudanças sociais, nas cidades contemporâneas, devido à violência e ao medo, com a ampliação de novas formas de segregação espacial e discriminação social, a construção de enclaves fortificados<sup>5</sup> nas residências, no trabalho, em áreas de lazer e mesmo em ambientes de consumo. Enfim, tais preocupações generalizadas têm efeitos negativos tanto para o indivíduo quanto para a sociedade (Hale, 1996), agravando o impacto do crime e afetando a qualidade de vida dos indivíduos. Elas podem, também, afetar a comunidade e deteriorar o senso de confiança, coesão e controle social, o que, por sua vez, pode contribuir para uma maior incidência do crime, ou seja, uma “*profecia autocumprida do medo*” do crime. À medida que as pessoas acreditam que há mais violência (Borges, 2011) em um determinado lugar – sendo verdade ou não –, potenciais criminosos podem passar a perceber tal espaço como um ambiente propício para cometer crimes, cumprindo a profecia do ambiente perigoso. São nesses termos que introduzimos a “*profecia autocumprida do medo*”.

5. “Enclaves fortificados são espaços privatizados, fechados e monitorados, destinados à residência, lazer, trabalho e consumo” (Caldeira, p.11, 2003).

Para investigar se a ideia de aumento da violência criminal, de fato, corresponde às discussões veiculadas pela mídia e discutidas nas ruas, precisamos, entre outras coisas, analisar os dados das ocorrências criminais. Em geral, os trabalhos que procuram avaliar a situação e a evolução dos problemas de segurança utilizam, como medidas de violência, indicadores de homicídios, roubos e furtos. Nesse sentido, discutiremos a seguir alguns dados sobre a violência e a criminalidade no Brasil.

### **Crimes letais intencionais**

As taxas de homicídio são geralmente o indicador mais utilizado para mensurar a violência, especialmente para comparações internacionais ou longitudinais, pois as definições e a coleta desse indicador são menos inconsistentes em relação a outros tipos de violência. De acordo com os dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), os homicídios, entre 1980 e 2011 (Gráfico 2), variaram entre 11,7 e 27,1 por 100 mil habitantes. Portanto, a taxa aumentou em 32% ao longo de 31 anos.

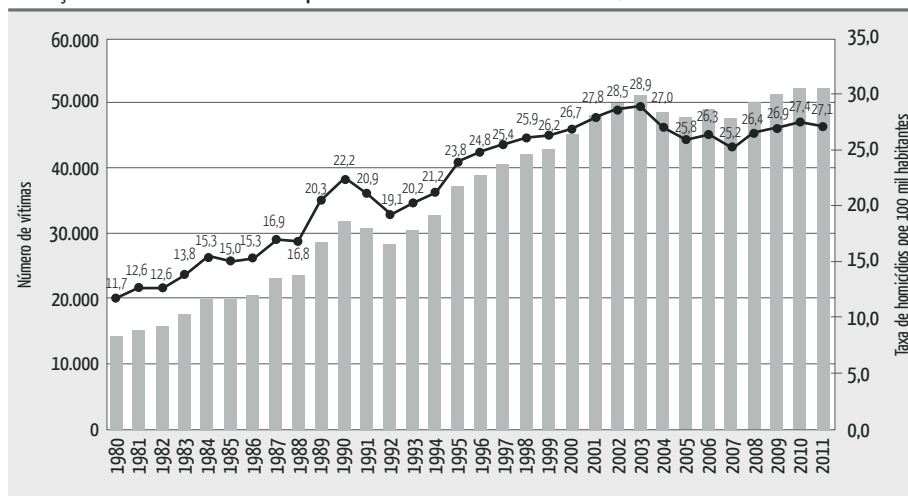
Com base nos números, parece justificado afirmar que houve um aumento de mortes violentas intencionais no Brasil. O número absoluto de vítimas de homicídios em 2011, de 52.198 vítimas, é quase quatro vezes maior do que o registrado em 1980, 13.910 vítimas. A taxa parece ter aumentado nesse período, sobretudo durante a década de 1990. Coincidentemente, a partir de 2004, um ano após a implementação do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP)<sup>6</sup>, a taxa de homicídios reduziu levemente e permaneceu relativamente constante até 2011 (Gráfico 2).

Apesar da estabilidade da taxa nesse período, o número de pessoas assassinadas por ano ultrapassou 50 mil vítimas. Não obstante, há uma variabilidade das taxas nas Grandes Regiões brasileiras, conforme podemos verificar no Gráfico 3. Em 2011, por exemplo, o Nordeste (36,2 por 100 mil habitantes), o Norte (35 por 100 mil habitantes) e o Centro-Oeste (33,9 por 100 mil habitantes) foram as regiões com as taxas de homicídio mais elevadas. Por outro lado, Sul (22,4 por 100 mil habitantes) e Sudeste (20 por 100 mil habitantes) obtiveram indicadores mais amenos. Analisando a evolução das taxas segundo as Grandes Regiões, podemos perceber que a

6. Com a implementação do PNSP, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do Ministério da Justiça foi reorganizada e fortalecida, para exercer o papel de coordenadora da política nacional de segurança pública, denominada de Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Com o Susp, o governo federal pretendeu articular operacionalmente as intervenções dos estados da federação, incluindo suas respectivas polícias.

## Gráfico 2

## Evolução da taxa de homicídio por 100 mil habitantes no Brasil, 1980 a 2011



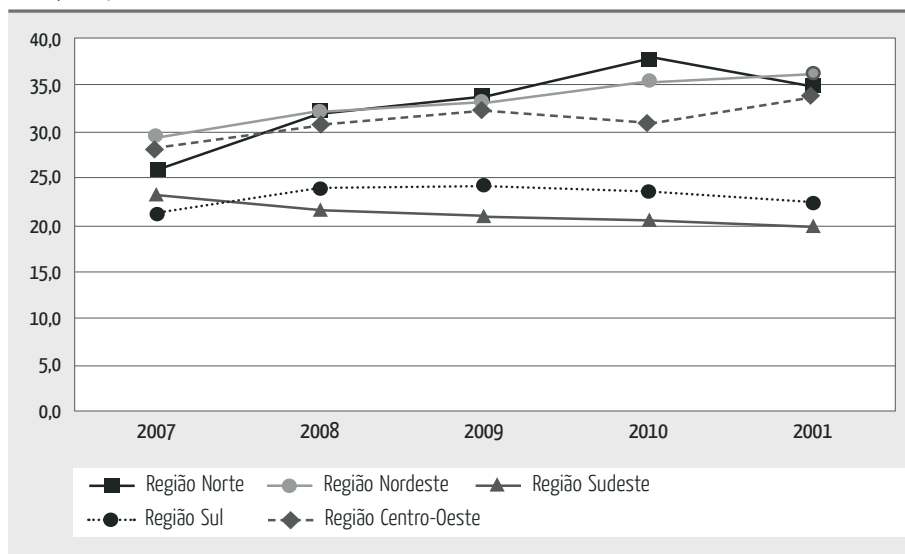
Fonte: Sistema de Informação sobre Mortalidade - SIM/DATASUS. Censo 2010, IBGE.

região Sudeste apresentou uma queda a partir de 2008, enquanto as regiões Norte e Nordeste apresentaram tendências ao crescimento, nos cinco anos analisados. No Nordeste, o crescimento médio anual da taxa de homicídios foi de 5,3% no período analisado, enquanto na região Sudeste houve um decréscimo médio de 3,5% anual (Gráfico 3).

Finalmente, a minha crítica é limitada à tese do aumento extraordinário dos homicídios. Sabemos que tanto a taxa, quanto o número de homicídios são altos, principalmente se comparados com os valores encontrados em outros países. Entretanto, nos últimos anos, esse tipo de violência tendeu a se estabilizar no Brasil. Gostaria de ressaltar que a crítica não exige o fato de o Brasil ser um país violento e apresentar altos índices de homicídios, mas quero chamar a atenção para o discurso enviesado de um aumento vertiginoso da violência no Brasil, e as consequências simbólicas que essa fala pode gerar na sociedade. O excesso da tematização da violência teve efeito para construir um imaginário deste fenômeno, bem como um argumento político nas campanhas eleitorais e plataformas de governo. Mais do que um fenômeno em si, a violência se transformou numa prática social de ampla visibilidade com um caráter estruturado no uso de seus recursos, para o estabelecimento de conveniências e apropriações por parte de quem quer disseminá-la politicamente.

**Gráfico 3**

**Evolução da taxa de homicídio por 100 mil habitantes segundo Grandes Regiões Brasil, 2007 a 2001**



Fonte: Sistema de Informação sobre Mortalidade - SIM/DATASUS. Censo 2010, IBGE.

### Crimes contra o patrimônio

Outro tipo de violência frequentemente discutido é o roubo, que muitas vezes é ligado ao homicídio na “fala do crime”: “Eles matam por um telefone celular” ou “nossas vidas valem um carro”. Na Tabela 1, podemos verificar o número de registros e a taxa de roubos por 100 mil habitantes, segundo os estados brasileiros. Esses dados foram coletados no Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal (Sinespj) da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/Ministério da Justiça), para a confecção dos anuários do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP).

Como podemos visualizar na Tabela 1, alguns estados não possuem os dados para todos os anos, o que inviabiliza o cálculo do valor total para o Brasil. Esse problema reflete as deficiências na sistematização das estatísticas criminais produzidas pelas instituições estaduais de segurança pública. Como alternativa analítica, vamos agregar apenas os 20 estados que apresentaram os dados no período estudado<sup>7</sup>.

7. Os estados que foram excluídos nessa análise foram: Amapá, Ceará, Minas Gerais, Paraná, Piauí e Roraima.

**Tabela 1****Número absoluto e taxa de roubo por 100 mil habitantes**

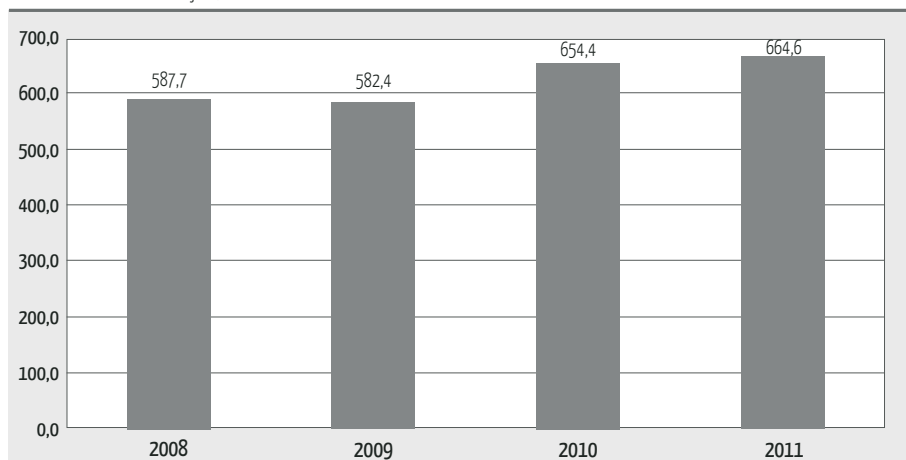
Unidades da Federação, 2008 a 2011

Unidades da Federação	2008		2009		2010		2011	
	N <sup>os</sup> abs.	Taxa	N <sup>os</sup> abs.	Taxa	N <sup>os</sup> abs.	Taxa	N <sup>os</sup> abs.	Taxa
Acre	3.053	448,9	2.564	371,0	3.032	413,3	2.623	351,4
Alagoas	8.627	275,8	8.424	266,9	9.615	308,1	9.568	304,4
Amapá	...	...	...	...	347	51,8	886	129,5
Amazonas	23.059	690,2	26.335	776,1	27.541	790,5	36.741	1038,4
Bahia	65.102	448,9	65.406	446,8	55.781	398,0	45.710	324,2
Ceará	18.577	219,8	44.998	526,4	...	...	...	...
Distrito Federal	29.732	1162,7	31.820	1220,6	26.830	1043,9	24.440	936,4
Espírito Santo	9.687	280,5	3.878	111,2	9.691	275,7	11.104	313,0
Goiás	18.976	324,7	18.392	310,3	12.545	209,0	20.448	336,3
Maranhão	16.244	257,6	26.452	415,4	23.870	363,1	23.927	360,0
Mato Grosso	9.626	325,5	13.976	465,6	12.848	423,3	12.523	407,1
Mato Grosso do Sul	4.856	207,9	3.960	167,8	4.332	176,9	3.926	158,5
Minas Gerais	12.131	61,1	...	...	47.427	242,0	55.656	282,1
Pará	65.131	889,6	53.231	716,3	198.176	2614,1	204.540	2660,3
Paraíba	6.301	168,4	3.225	85,5	3.376	89,6	5.147	135,8
Paraná	36.617	345,8	...	...	61.729	591,0	59.418	565,2
Pernambuco	56.089	642,2	59.319	673,3	52.910	601,5	55.792	629,4
Piauí	7.402	237,3	8.624	274,2	7.607	243,9	...	...
Rio de Janeiro	140.990	888,3	138.083	862,5	120.154	751,4	106.572	661,4
Rio Grande do Norte	15.979	514,4	13.253	422,4	14.721	464,7	...	...
Rio Grande do Sul	79.300	730,5	32.039	293,6	56.827	531,4	54.056	503,6
Rondônia	4.390	293,9	8.374	556,8	7.738	495,3	7.033	446,1
Roraima	727	176,1	1.018	241,5	1.219	270,6	...	...
Santa Catarina	15.443	255,1	12.879	210,5	13.028	208,5	14.590	231,0
São Paulo	278.862	680,0	327.839	792,2	301.489	730,7	321.894	774,0
Sergipe	6.313	315,7	5.884	291,3	6.522	315,4	8.697	416,2
Tocantins	1.334	104,2	1.706	132,0	1.686	121,9	1.768	126,2

Fonte: Anuários do Fórum Brasileiro de Segurança Pública 2010, 2011 e 2012.

**Gráfico 4****Evolução da taxa de roubo por 100 mil habitantes**

Unidades da Federação, 2008 a 2011



Fonte: Inpe  
Elaboração própria

Antes de analisar o Gráfico 4, devemos levar em consideração duas questões importantes: 1) o efeito das regiões as quais os estados retirados da análise pertencem, uma vez que há grande variabilidade entre as Grandes Regiões, o que pode causar um viés na evolução; 2) o fato de não termos controle da taxa de subnotificação<sup>8</sup> dos crimes de roubo. Sem qualquer crítica sobre a credibilidade dos números, o Gráfico 5 indica que a taxa de roubos aumentou no período analisado. Vale ressaltar que esse resultado pode tanto refletir o aumento da violência, como pode ser um indicativo de maior confiança da população nas instituições policiais, ou seja, as pessoas procuraram a polícia para registrar a ocorrência do crime. Entretanto, como estamos falando de 20 estados diferentes, a conclusão torna-se ainda mais complexa. A única maneira de responder esta questão seria o desenvolvimento de uma pesquisa nacional de vitimização.

**Violência doméstica**

As denúncias sobre a violência doméstica contra mulheres vêm alcançando índices alarmantes em todo o mundo. Para alguns países, como os Esta-

8. Total de crimes ocorridos e não notificados aos órgãos governamentais, conhecido como taxa de subnotificação ou "cifra obscura".

dos Unidos, o enfrentamento desse tipo de violência é considerado como central em suas políticas de segurança. No Brasil, apesar de haver uma escassez de pesquisas relacionadas à questão, os poucos dados obtidos sugerem que os homens possuem um importante papel na produção desse tipo de violência.

A violência como cerne da questão de gênero sempre existiu, mas só recentemente está sendo discutida no Brasil e no resto do mundo. O reconhecimento público do problema no Brasil tem incentivado a busca de soluções que tem recebido apoio internacional. As discussões feministas, elaboradas entre o final da década de 1970 e início da década de 1980, resultaram na criação, entre outras instituições e políticas, das Delegacias de Atendimento à Mulher (DEAMs). Essas instituições policiais auxiliaram na consolidação e institucionalização do combate à “violência contra mulher”, garantindo a visibilidade e expressividade de políticas públicas de cunho feminista e constituíram a primeira política pública de gênero na área de segurança pública. Além disso, foram criados, em âmbito nacional, os Juizados Especiais Criminais (Jecrims – Lei nº 9099, de 1995) para o julgamento de crimes de menor potencial ofensivo. Esses órgãos criminais abarcam grande parte dos casos de situações de violência doméstica e conjugal. Em 2006, foi sancionada a Lei Maria da Penha voltada às mulheres. Diante desse contexto de definição do problema, elaboração e consecução de políticas públicas de gênero, percebe-se a tendência da violência contra a mulher ultrapassar o espaço privado e pessoal, para se lançar ao âmbito público e institucional. Pesquisas qualitativas e quantitativas sobre a violência masculina contra as mulheres, em nosso país, sugerem que esta violência e a violência sexual são frequentemente vistas como parte de um *script sexual* presente tanto nos casamentos, quanto nas relações estáveis não legalizadas. Também observa-se, por meio dessas pesquisas, que homens frequentemente toleram esta violência, inclusive proporcionando apoio mútuo (Barker e Lowenstein, 1997).

No estado do Rio de Janeiro, pesquisa realizada pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), em conjunto com a Viva Rio e Universidade de Coimbra, aponta que 86% dos homens denunciados nas DEAMs eram conhecidos da denunciante, e 60,3% eram parceiros íntimos ou ex (maridos, namorados, companheiros). A pesquisa foi feita entre 12 de setembro e 13 de outubro de 2005, com 615 mulheres que responderam aos questionários deixados em oito DEAMs do estado do Rio de Janeiro.

Na pesquisa realizada em 2001 pela Fundação Perseu Abramo (FPA), constatou-se que são raros os casos de denúncia pública por parte das mulheres agredidas. Quando ocorrem são, principalmente, diante de ameaça à integridade física por armas de fogo (31%), espancamento com marcas,



fraturas ou cortes (21%) e ameaças de espancamento à própria mulher ou aos filhos (19%).

A pesquisa da FPA aponta, ainda, que em quase todos os casos de violência contra a mulher, mais da metade das vítimas pede ajuda primeiro a outra mulher da família – mãe ou irmã, ou alguma amiga próxima –, e assim mesmo só em situações graves, como ameaças com armas de fogo, e espancamento com marcas, cortes ou fraturas (55% e 53%, respectivamente).

Outra pesquisa elaborada pela FPA, que serve como amostra com representatividade nacional, mensurou a ocorrência de violência contra mulheres de 15 anos ou mais. Nesse estudo, verificou-se que 43% das mulheres brasileiras haviam sofrido violência praticada por um homem na vida, cerca de um terço disse ter sofrido alguma forma de violência física, 13% violência sexual e 27% psicológica (Venturi, Recamán e Oliveira, 2004). Segundo os resultados dessa investigação, os maridos, ex-maridos, namorados e ex-namorados foram os principais agressores, variando de 88% dos autores de tapas e empurrões a 79% dos perpetradores de relações sexuais forçadas (Venturi, Recamán e Oliveira, 2004).

O pedido de ajuda perante ameaças de espancamento, à própria mulher ou aos filhos – tapas e empurrões, xingamentos e agressões verbais –, ocorre em pouco menos da metade dos casos (46%, 44% e 43%, respectivamente). Pouco mais de um terço das mulheres pediu ajuda quando foram vítimas de impedimento de sair do lar, trancadas em casa, quando houve quebra-quebra em casa, ao sofrer assédio sexual e críticas sistemáticas à atuação como mãe. Nas demais situações de violência, o pedido de ajuda é inferior a 30%.

Em 2006, a pesquisa *Percepção e reações da sociedade sobre a violência contra a mulher*, do Instituto Patrícia Galvão/Ibope, constatou que cresce a preocupação com relação à violência de gênero: 33% dos entrevistados apontam a violência contra as mulheres, dentro e fora de casa, como o maior problema na atualidade – na pesquisa de 2004, essa preocupação era apontada por 30% dos entrevistados. Foram ouvidas 2.002 pessoas de 16 anos ou mais, entre homens e mulheres, em 142 municípios de todas as regiões do país (inclusive capitais). Em suma, essa discussão sobre violência contra a mulher tem se tornado mais complexa nos últimos tempos, por meio da realização de pesquisas, estudos acadêmicos, do desenvolvimento de políticas públicas na área, ou mesmo a partir da regulamentação em níveis internacional e federal sobre a questão. Esse contexto propiciou a legitimação da violência contra as mulheres como um problema de saúde pública e de direitos humanos que merece ser abordado a partir de uma rede de serviços, que se configure em uma perspectiva interdisciplinar, dada a complexidade do problema.

## COMENTÁRIOS FINAIS

A análise das estatísticas criminais do Brasil pode ser resumida nos seguintes tópicos:

1) As taxas de homicídio por 100 mil habitantes não explodiram em 2011. Houve uma tendência ao crescimento dos homicídios entre meados da década de 1980 e início dos anos 2000. No entanto, nos últimos oito anos, esse fenômeno tem permanecido relativamente estável no Brasil;

2) Existem diferenças significativas entre as Grandes Regiões. Enquanto no Nordeste a evolução da taxa de homicídios é crescente (aumenta, em média, 5,3% ao ano), com valores altos (36 por 100 mil habitantes), por outro lado, no Sudeste, a tendência é de redução (diminui, em média, 3,5% ao ano), com valores mais baixos (20 por 100 mil habitantes);

3) As estatísticas de roubo em nível nacional são precárias. Analisando os dados de 20 estados, verificamos um aumento no registro dos roubos;

4) No Brasil, como em outros países, a violência contra as mulheres tem como principais perpetradores os companheiros e ex-companheiros;

5) Finalmente, os índices de criminalidade são desproporcionais à representação de crime no discurso dominante (Borges, 2011). A mídia destaca, especialmente, os crimes mais violentos. Como a cobertura da mídia é normalmente vista como um espelho da realidade há sobrerrepresentação de estímulos para o medo do crime.

Mesmo que se tente analisar as estatísticas criminais do Brasil de forma crítica, elas ainda não sustentam a noção de uma “explosão” da violência e do crime, desenvolvida pelo discurso dominante. Uma análise crítica das estatísticas sugere que houve um aumento da violência e da criminalidade no Brasil, desde os anos 1980 até os dias de hoje, mas os últimos cinco anos têm que ser questionados e relativizados de muitas maneiras. A evolução dos números pode ser lida como possuindo um ligeiro aumento, ou mesmo com uma possível estagnação em alguns casos, e no contexto dos estudos da teoria criminológica ambas são mais plausíveis do que a hipótese de “explosão” do fenômeno, o que é difícil de verificar para a maioria dos indicadores.

De acordo com a teoria criminológica, apresentada neste documento, esse círculo vicioso também pode ser agravado pelos índices de criminalidade em si: a fala do crime leva a maiores taxas de criminalidade. Quanto mais relatos da mídia sobre o crime, mais o Estado procura responder as demandas e tomar medidas, e, conseqüentemente, mais delitos são detectados: uma *profecia autocumprida do medo*. Este contexto, por sua vez, pode levar a mídia a falar sobre a onda de crimes, o que pode gerar na sociedade uma demanda por segurança, acionando os políticos e gestores da área de segurança pública,

e mantendo o círculo vicioso. Este ciclo interminável continua sem um olhar mais atento às taxas “reais” ou razões para os crimes.

A fala sobre o crime no Brasil precisa ser racionalizada. Em resumo, este trabalho é um pedido de desapego dos brasileiros à fala do crime. O pedido é baseado em uma releitura das estatísticas criminais, com um fundo na ciência criminológica. Como as estatísticas do crime não podem responder, satisfatoriamente, ao porquê do medo do crime (Borges, 2011), vale a pena dar uma olhada em possíveis mudanças no contexto da fala do crime. Entre algumas questões, ressalto a existência de um notável nível de desconfiança na elite política, o que torna mais difícil para os políticos ou partidos impor programas impopulares que não sigam a fala do crime. Se essas políticas são implementadas, o medo do crime precisa ser mantido, a fim de apoiar a existência das políticas. Se o combate ao crime é o ponto focal de um programa de governo ou de uma promessa de campanha do partido, o próprio crime precisa ser mantido como o principal problema das pessoas.

Não obstante, o sentimento de medo do crime, de fato, está presente nos centros urbanos. Essa atmosfera, juntamente com o discurso que procura lhe dar sentido, parece de alguma maneira orientar as práticas direcionadas ao controle do crime e ao sistema penal. O sentimento de insegurança e o clamor por mais polícias influencia as políticas governamentais. Diante desse fato, a população pede mais rigor nas ações de segurança pública.

Toda essa tendência afeta o tecido social e influencia a qualidade de vida da população. A sociedade torna-se ainda mais violenta e o crime continua incomodando a população, que se sente insegura não só com as ações de criminosos, mas também com o comportamento de muitos dos responsáveis pela manutenção da ordem pública e pelo controle da violência.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADORNO, S. O. Gerenciamento público da violência urbana. In: *São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana*. Rio de Janeiro. Garamond, 1998.
- BARKER, G.; Loewenstein, I. *Where the boys are: Attitudes related to masculinity, fatherhood, and violence toward women among low-income adolescents and young adult males in Rio de Janeiro, Brasil*, Youth & Society, 29, 166-196, 1997.
- BORGES, D. *O medo do crime na cidade do Rio de Janeiro: uma análise sob a perspectiva das crenças de perigo*. Curitiba: Editora APPRIS, 2011.
- BORGES, Miranda, D.; Duarte, T.; Novaes, F.; Ettl, K.; Guimarães, T.; Ferreira, T. Mortes violentas no Brasil: uma análise do fluxo de informações.

- In: Isabel Figueiredo, Cristina Neme e Cristiane Lima. (Org.). *Pensando a Segurança Pública - Homicídios no Brasil: Registro e Fluxo de Informações*. 1ª ed. Brasília: Senasp/Ministério da Justiça, v. 1, p. 329-409, 2013.
- CALDEIRA, T. *Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Edusp, 2003.
- CANO, I. *Registros Criminais da Polícia no Rio de Janeiro: Problemas de Validade e Confiabilidade, Fórum de Debates Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: Uma Discussão sobre Bases de Dados e Questões Metodológicas I*. Rio de Janeiro: Ipea e CESeC/Ucam, 2000.
- \_\_\_\_\_; SANTOS, W. *Violência letal, renda e desigualdade social no Brasil*. Rio de Janeiro: 7letras, 2001.
- CARRIÓN, F.; Espín, J. *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*. Quito: Flacso, 2009.
- CERQUEIRA, D. R. C.; Carvalho, A.; Lobão, W. J. A.; Rodrigues, R. I. Análise dos custos e consequências da violência no Brasil. Texto para Discussão nº 1284. Brasília: Ipea, 61p., 2007.
- COELHO, E. C. A criminalidade urbana violenta. *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Iuperj, 31 (2), p. 145-83, 1988.
- COLEMAN, C.; Moynihan, J. *Understanding Crime Data*. Buckingham/ Philadelphia: Open University Press, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, 2012.
- HALE, C. Fear of Crime: A Review of the Literature. *International Review of Victimology*, n. 4, p. 79-150, 1996.
- HUHN, S. Discourses on Violence in Costa Rica, El Salvador, and Nicaragua: Social Perceptions in Everyday Life. GIGA Working Paper, nº 81. Hamburg: GIGA, 2008.
- LEVINSON, D. *Violence in cross-cultural perspective*. Newbury Park, CA: Sage, 1989.
- LIMA, R.; Borges, D. *Estatísticas criminais no Brasil* (no prelo), 2013.
- LONDOÑO, J. L.; Guerrero, R. *Violencia en América Latina. Epidemiología y costos*. BID, Washington D.C., 1999.
- MAGUIRE, M. Crime statistics. The data explosion and its implications. In: Maguire, M.; Morgan, R.; Reiner, R. (eds.): *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford: Oxford University Press, p. 322-375, 2002.
- \_\_\_\_\_. Crime Data and Statistics. In: Maguire, M.; Morgan, R.; Reiner, R. (eds.): *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford: Oxford University Press, pp. 241-301, 2007.

- MUNCIE, J. *Youth & Crime, London / Thousand Oaks*. New Delhi: Sage, 2004.
- SOUZA, E. R. Homicídios no Brasil: O grande vilão da saúde pública na década de 80. *Cadernos de Saúde Pública*, 10 (Sup. 1): 45-60, 1994.



RENATO SÉRGIO DE LIMA  
PATRÍCIA NOGUEIRA PRÖGLHÖF

## **(RE)ESTRUTURAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL<sup>1</sup>**

Passados 25 anos de experiência democrática, falar sobre a atual estrutura da segurança pública no Brasil implica reconhecer que, se por um lado conseguimos avançar na construção de discursos e políticas que se baseiam em princípios de Direitos Humanos e de cidadania, por outro, convivemos com um modelo em que a ausência de reformas estruturais obstrui – em termos práticos e políticos – a efetivação desses mesmos princípios, bem como a oferta de uma segurança pública verdadeiramente para todos.

No esforço de compreender os avanços e desafios da estrutura vigente, é necessário recordar que diferentes interesses e convicções pautaram os mandatos das polícias brasileiras ao longo da história, levando a dilemas organizacionais e de pacto federativo que persistem até os dias de hoje. Como ponto de partida, é interessante observar que o termo segurança “pública” parece ter sido usado pela primeira vez ainda na Constituição Federal (CF) de 1937 (Artigo 16, inciso V), a qual conferia exclusivamente à União a competência por regular a matéria e garantir “*o bem-estar, a ordem, a tranquilidade e a segurança públicas, quando o exigir a necessidade de uma regulamentação uniforme*” (grifo nosso).

Observa-se aqui uma primeira tensão conceitual, uma vez que a Lei 192, de 17 de janeiro de 1936, regulava as atividades das polícias militares e as vinculava às Unidades da Federação, cabendo à União apenas um papel de supervisão e controle, por meio do Exército. Ainda por essa Lei, consonante

1. Este capítulo sintetiza uma série de discussões que têm sido feitas nos últimos anos e que já foram, em maior ou menor grau, publicadas em Lima (2011) e estão presentes em TRINDADE e LIMA (no prelo). Todavia, elas servem para traçar um quadro da segurança pública no Brasil e auxiliam na discussão sobre reformas estruturais e legislativas.

com a Constituição Federal de 1934, as polícias militares eram as responsáveis pela segurança “interna”, termo empregado para tratar de matérias atinentes ao “controle da ordem”. Sabendo-se que tal normatização só foi revogada muito posteriormente à Constituição de 1937 – pelo Decreto Lei nº 317, de 13 de março de 1967, que regulamentou a Constituição de 1967 no que tange à atuação das polícias –, é possível perceber o conflito de objetivos e competências que, já neste longo período, marca a história das polícias militares no Brasil.

O conceito criado pela Constituição de 1937, portanto, parece não ter conseguido se institucionalizar e não teve força para mudar, mesmo após o Estado Novo, as estruturas que organizavam as polícias estaduais. O que demonstra de modo ainda mais emblemático essa dificuldade, a Constituição Federal de 1967 restabeleceu a competência das polícias militares (PM) para a “manutenção da ordem e segurança *interna* nos estados, nos territórios e no Distrito Federal” (grifo nosso), retomando o conceito presente na Carta Magna de 1934.

Cabe destacar que tal reorientação representa, de modo significativo, a base conceitual expressa pela Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento do período da ditadura militar, pela qual se formula o conceito de Segurança Nacional. Tal perspectiva, fundamentava-se na prioridade dada pelos militares à defesa do Estado e das ordens política e social, acrescentando a este princípio o destaque para o papel das Forças Armadas (Freire, 2009).

Será somente a CF de 1988 que irá resgatar o conceito de 1937 e trará um capítulo específico sobre segurança “pública”. Em termos políticos, o contexto brasileiro entre 1987 e 1988 colocava ao constituinte o desafio de superar o paradigma da Segurança Nacional e inserir o tema da segurança pública no processo de democratização das instituições. Afinal, ao fundo desse movimento, percebia-se que a partir do paradigma então vigente seria difícil conceber a atividade policial como exercício de uma atividade de proteção ao indivíduo e, menos ainda, como exercício de atividade-meio para a consecução dos direitos e garantias individuais. Os traumas provocados pelo regime autoritário obrigavam a uma nova declaração de princípios, um novo arcabouço jurídico.

Assim, a CF de 1988, de forma emblemática, abandona a expressão “segurança nacional” e passa a tratar da “segurança pública”, numa mudança não só terminológica, mas indicativa da premência de uma teoria da atividade policial, com a qual o monopólio do uso legítimo da violência, que caracteriza o Estado moderno, estivesse nas mãos de organizações que não provocassem medo na população, mas fossem vistas como instrumentos de garantia de direitos e de paz.



Porém, ainda em razão dos traumas do período autoritário, o tema era bastante indigesto, em especial para os intelectuais de esquerda, não assumindo relevância política e a consequente centralidade legislativa. Mudanças de fato substantivas exigiriam que a lógica da atividade policial cambiasse do registro de braço armado, do poder político, para o registro do serviço público – o que jamais poderia ser conseguido apenas com a boa vontade dos constituintes democratas, mesmo que ela fosse imensa, na medida em que seriam necessárias transformações na arquitetura institucional das forças policiais, capazes de dotar os dirigentes políticos de capacidade de governança sobre elas. Nesse campo, o constituinte não avançou e acabou por criar situações paradoxais, pelas quais o ordenamento jurídico brasileiro permitiu a sobrevivência de práticas burocráticas e institucionais nada democráticas.

A discussão sobre reformas nas polícias e do sistema de justiça criminal ficou assim para um segundo plano, talvez subsumida pela força da ênfase nas reformas macroeconômicas e das tensões e fricções inerentes ao tema, que carecia de consensos mínimos em torno de modelos e parâmetros de trabalho. Nesse contexto, deixou-se prevalecer a visão das elites policiais estaduais, formadas ideologicamente em academias de polícia que – ainda hoje – encontram sérias dificuldades em incorporar em suas matrizes curriculares conteúdos e cursos que aliem respeito aos Direitos Humanos com ensino de técnicas policiais de prevenção e repressão à criminalidade e à violência (Tavares dos Santos, 2009).

Dito de outra forma, a CF de 1988 avançou na proposição de um novo conceito de segurança pública, mas, ao que tudo indica, apenas em oposição ao de segurança nacional, na tentativa instrumental de fornecer ao Estado condições e requisitos democráticos de acesso à justiça e garantia de direitos. Embora apresente um capítulo especificamente dedicado ao tema, o texto constitucional tampouco chega a definir claramente o que entende por “segurança pública”, delimitando em seu art. 144 tão somente quais são as instituições públicas encarregadas por provê-la (Lima, 2011).

Os ruídos no pacto federativo e no modelo bipartido de organização policial (civil e militar) também não foram alterados, ao contrário, novas situações foram criadas com a, cada vez mais presente, com a introdução dos municípios na formulação e execução de políticas de prevenção e combate à violência (Muniz e Zacchi, 2004). Até hoje a não regulamentação do art. 23 da Constituição Federal, que trata das atribuições concorrentes entre os entes, e do parágrafo sétimo do art. 144, que dispõe sobre os mandatos e atribuições das instituições encarregadas em prover segurança pública, produzem no Brasil conflitos de competência, gerando um quadro de diversos ordenamentos para a solução de problemas similares de segurança e violência.

Na ausência de reformas consistentes, o aparato de segurança e justiça criminal manteve-se, basicamente, com as mesmas estruturas e práticas institucionais desenhadas pelo regime militar de 1964 e herdeiras de políticas criminais pautadas no direito penal forte e absoluto. Os avanços nessa área foram residuais e cuidaram de dar caráter civil ao policiamento, retirando-o, como já destacado, do campo da “defesa nacional” e das forças armadas.

A CF de 1988 acabou, assim, reproduzindo aquilo que Theodomiro Dias Neto afirma como sendo a redução de políticas de segurança ao espaço da política criminal, notadamente marcada pela intervenção penal (Dias Neto, 2005: 114), num processo de reificação e supremacia de um ponto de vista criminalizador, na interpretação dos conflitos sociais; concentrador da segurança pública, no universo jurídico e policial; e deslegitimador da participação social e da contribuição de outros profissionais, que não os do campo jurídico, para a administração de conflitos.

Como resultado dessa redução, a pressão por ações efetivas de redução da insegurança acaba reapropriada no sentido da manutenção desse quadro, na medida em que novos recursos humanos, financeiros e materiais são alocados pelos dirigentes políticos mais em função daquilo que é entendido, empiricamente e/ou normativamente, como prioritário do que aquilo que seria fruto de diagnósticos e de planejamento estratégico, bem como do debate republicano de posições e construção de consensos. A emergência e a politização do tema do combate à violência durante os primeiros anos da democracia tiveram, nesse sentido, o efeito de frear as pretensões de reforma do sistema de justiça e, ao invés da reforma, pautaram o reforço das estruturas já existentes: mais polícia, mais prisão, mais pena, mais armamento. Ações espetaculosas são mobilizadas e os principais problemas do modelo de organização do sistema de justiça criminal e da pouca participação da sociedade deixam de ser considerados urgentes e politicamente pertinentes.

Em outras palavras, o debate sobre segurança pública é reduzido, mesmo após 1988, quase que exclusivamente ao debate legal e normativo, abrindo margens para a emergência da chamada “legislação do pânico”, toda vez que uma tragédia ganha manchetes das mídias impressa e eletrônica (Lei de crimes hediondos etc). Na tentativa de aplacar as pressões da população, leis nem sempre coerentes, e quase sempre supressoras de direitos e com a marca do rigor penal, tornam ainda mais complexo o funcionamento do sistema de justiça criminal brasileiro, e as políticas de segurança pública ficam como que num pêndulo entre os tempos de gestão e os tempos políticos, quase sempre inviabilizando processos de médio e longo prazos. A atribuição de responsabilidades e o monitoramento das políticas públicas se diluem num rol de múl-

tiplas esferas de poder e de governo, cabendo às polícias o papel de vidraça da ineficiência de um sistema bem mais amplo.

Paradoxalmente, voltando à premência de uma teoria de polícia, a crença no campo político era que, com as mudanças iniciadas pela Constituição, seria possível uma polícia que respeitasse os direitos civis e não retroalimentasse a espiral de violência e impunidade existente. Nesse sentido, a relegitimação, nos termos weberianos, da burocracia entrou na pauta do dia. Esse será o mesmo pressuposto que permaneceu vigente nos anos 1990 e culminou com a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública, em 2000, e dos Planos Nacionais de Segurança Pública dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva (Segurança para o Brasil e Pronasci).

Os planos nacionais e políticas estaduais específicas, como as que foram adotadas nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Pernambuco, são a tradução de uma nova aposta, pela qual as políticas de segurança pública que começaram a ser desenhadas tomaram os fenômenos do crime, da violência, da desordem e do desrespeito aos direitos humanos, como resultantes de múltiplos determinantes e causas e, portanto, compreenderam que não cabe apenas ao sistema de justiça criminal a responsabilidade por enfrentá-los. Condições socioeconômicas e demográficas, fatores de risco, políticas sociais, estratégias de prevenção, programas de valorização dos policiais, entre outras ações foram mobilizadas.

O problema é que, na medida em que não há normas, regras de conduta ou padrões capazes de modificar culturas organizacionais, os ganhos de tais políticas tendem a ser reduzidos. Dito de outra forma, ao serem operacionalizadas, muitas dessas políticas enfrentam as resistências técnicas e organizacionais acima destacadas e, com isso, perdem eficácia e eficiência, reforçando as permanências em detrimento das mudanças. Nesse contexto, as mudanças sempre se deparam com o risco da descontinuidade, na medida em que são lastreadas apenas na vontade política e não logram êxito em mudar a “lógica em uso” das instituições policiais, para usar o termo acionado por Antonio Luiz Paixão (1982), um dos primeiros cientistas sociais brasileiros a se aproximar do tema e dos próprios policiais, ainda na década de 1970.

Entretanto, não obstante esse pêndulo de forças e, mesmo, o jogo de soma zero que parece ser o jogado na área, serão os discursos construídos em torno da agenda de direitos humanos, formulada ao longo das décadas de 1970 e 1980, que irão transformar o cenário político-ideológico do momento histórico e lançarão as bases para a entrada em cena dos pressupostos democráticos de transparência e controle público do poder, sendo talvez este o principal legado da CF de 1988 para o debate acerca da segurança pública

no país. Nesse sentido, o recente êxito de São Paulo na redução de suas taxas de homicídio, por exemplo, parece basear-se na associação de múltiplos determinantes, destacando-se entre eles os investimentos na criação da Ouvidoria de Polícia, na adoção de modelos de policiamento comunitário, da compatibilização de áreas das duas polícias estaduais e na adoção de ferramentas de geoprocessamento e de divulgação permanente de estatísticas criminais.

Assim, se nos anos 1970 o foco estava na proteção e luta pela defesa dos direitos políticos daqueles que faziam oposição ao regime autoritário e que eram violentamente reprimidos, nos anos 1980, finda a ditadura, os movimentos de luta pelos direitos humanos concentram suas energias na denúncia e mobilização contra a violência policial e contra a ausência de ações que dessem conta do crescimento das taxas de violência criminal. Nesse período, o Brasil viu diminuir a capacidade do Estado em impor lei e ordem, manifestada no crescimento da criminalidade e no número de rebeliões em presídios e nas unidades da Fundação Estadual para o Bem Estar do Menor (Febem), na morosidade da justiça para julgar processos criminais, entre outros indicadores (Adorno, 2003: 111). Isso sem contar as novas configurações do crime organizado em torno das drogas, das armas de fogo e das prisões superlotadas, que vários dos estudos de Alba Zaluar (1999) cuidaram de detalhar seus processos constituintes e suas consequências nas formas de sociabilidade.

A década de 1990 inicia-se, portanto, com a consolidação do deslocamento do olhar sobre o crime e os criminosos, iniciado nos anos 1980, para os processos sociais e simbólicos de construção de discursos sobre ordem, medo, crime e violência (Zaluar, 1984):

a violência urbana é hoje um fenômeno muito mais amplo do que aquilo que pode ser detectado pelas estatísticas de crime ou que pode ser explicado por possíveis motivações econômicas e por falhas dos aparelhos de segurança encarregados da prevenção ao crime. A vivência cotidiana de uma situação marcada pelo aumento da criminalidade violenta constitui-se em uma experiência peculiar. Dela fazem parte o medo, uma proliferação de falas recontando casos e apontando causas, a mudança de hábitos cotidianos, a exacerbação de conflitos sociais, a adoção de medidas preventivas (Brant, 1989: 164).

Nesse contexto, o foco vai mudando do Estado para a sociedade, a qual assume proeminência na conformação das agendas de políticas públicas do período. Os estudos sobre o tema, na década de 1990, cuidam de enfatizar mudanças na arquitetura das cidades e alterações na paisagem, e comportamento dos indivíduos, provocadas pelo crescimento das taxas de criminali-

dade urbana (Adorno, 1994; Caldeira, 1992; Feiguin & Lima, 1995; Lima, 2002, Zaluar, 1984; 1994 e 1998). Ao mesmo tempo, cuidam de discutir os aspectos de legitimidade e reconhecimento das polícias e dos tribunais como foros adequados de medição e resolução de conflitos sociais (Tavares dos Santos e Tirelli, 1996; Adorno, 1996; Lima, 1997).

Desta maneira, se no plano normativo continuou-se a insistir em mais do mesmo, não se pode dizer que as relações entre polícia, Estado e sociedade tenham permanecido as mesmas. Certamente, muitos fatores contribuíram para essa mudança e a compreensão desses fatores requer atenção a múltiplos níveis de análise, que envolvem transformações nas percepções sociais da violência, aumento da competição profissional para a definição do campo da segurança pública, aumento da pressão das organizações da sociedade civil, para participação na formulação das políticas, questões internas à corporação policial e sua luta por melhores condições de trabalho, bem como a consolidação de uma percepção social de ineficiência da polícia diante do crescimento e das transformações do crime. Todos esses fatores, e mais alguns outros, pressionam a polícia por mudanças, apesar da aparente manutenção do *status quo ante*.

Cabe aqui destacar que as críticas dos movimentos sociais se orientavam, nesse período, contra a desmobilização dos governos e a ausência de ações de enfrentamento do grande crescimento das taxas de violência, dramaticamente refletidas num aumento dos homicídios (taxas que chegam a crescer mais de 128%, entre 1979 e 1998, e somam mais de meio milhão de mortos no período), que vitimam preferencialmente os jovens das periferias das grandes cidades. Assim, em termos da política de segurança pública como um todo, um dos maiores desafios postos era, em resumo, o de aliar um sistema de justiça criminal, que ao mesmo tempo garantisse respeito aos direitos humanos e atendesse às demandas por maior eficiência policial (Adorno, 2002: 291-293). Isso num ambiente político e social no qual, vale ressaltar, a estabilização da economia iniciada no governo Itamar Franco (1992-1993) trazia a preocupação com instrumentos de ajuste fiscal e com a reestruturação do Estado, tanto em termos funcionais quanto gerenciais.

Atto contínuo, durante o período FHC (1994-2002), o Brasil começou a presenciar alguma mudança no modo de gestão das políticas públicas, em especial nas áreas da saúde, da educação, do meio ambiente e do consumidor. Ao que parece, tais áreas ganham destaque e dinamismo democrático ao terem mecanismos de controle criados ou sofisticados (conselhos municipais de educação, de saúde, maior destaque ao trabalho do Ministério Público, entre outros). Nesse mesmo sentido, no âmbito da segurança pública, é criada em 1997 a Secretaria Nacional de Segurança Pública, bem como

regulamentado o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Pública, conferindo-se pela primeira vez direito de participação à sociedade civil, representada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). No nível estadual, é também nesse contexto que começam a surgir mecanismos de controle dos órgãos responsáveis pela segurança pública, como as primeiras ouvidorias de polícia implantadas pelos estados de São Paulo (1995), Pará (1996), Minas Gerais (1997), Espírito Santo (1998), Rio de Janeiro (1999), Rio Grande do Sul (1999) e Paraná (2000).

Como resultado desses esforços, a agenda de direitos humanos no Brasil consolidou-se nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, que tomaram boa parte da década de 1990, na perspectiva que sua implementação só seria contemplada se fossem atacadas, tática e vigorosamente, as graves violações de direitos econômicos, sociais e políticos. O plano macroeconômico criaria as condições para a consolidação do ambiente de respeito à cidadania e acesso à justiça da população brasileira. Não obstante esse diagnóstico, a execução fiscal das parcelas dos orçamentos públicos, voltados ao cumprimento da agenda de direitos humanos, ficou muito aquém daquilo que foi inicialmente programado (Adorno 2003: 119).

Mais recentemente, programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, já no governo Lula, transformaram o cenário socioeconômico do país, diminuindo as desigualdades e melhorando o ambiente para a construção de políticas de inclusão social e defesa da cidadania – não à toa, o Programa de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) propôs-se a aliar a dimensão do investimento no aparato de segurança pública em termos ampliados –, que de fato resultou em um incremento substantivo das despesas da União com as funções de segurança pública entre os anos de 2003 e 2010<sup>2</sup> – com a necessidade de salvaguardar e estimular direitos e garantias individuais.

É exatamente a atuação do Estado na configuração desses direitos que, segundo José Murilo de Carvalho (2001), há, no caso brasileiro, uma mudança na ordem dos direitos estabelecida pelos modelos europeu e norte-americano, onde os direitos civis precedem os demais. Para Carvalho, a história do país conta como os direitos políticos foram os primeiros a serem assumidos como bandeira nacional; e os direitos sociais foram, mesmo em tempos autoritários, utilizados para negociar o apoio aos projetos de poder de cada época. Ainda segundo esse autor, foi exatamente apenas após a CF de 1988, que os direitos

2. Sobre o assunto, conferir dados do Anuário de Segurança Pública 2011, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Disponível em: [www2.forumseguranca.org.br/node/26939](http://www2.forumseguranca.org.br/node/26939).

civis ganham destaque e começam a constituir um novo campo de demandas, para além da universalização do voto, da redemocratização, da educação e da saúde – que deram o tom das agendas políticas do século passado.

A defesa dos direitos difusos (direitos humanos, meio ambiente, cultura e consumidor) foi se caracterizando como o elemento de mudança no cenário sociopolítico do país, inclusive dinamizando o crescimento do chamado Terceiro Setor e de um novo espaço público, e foi recolocando a temática dos direitos civis na agenda política. Entretanto, a discussão sobre esses direitos envolve outros fatores decisivos e delicados na produção da violência (impunidade, corrupção de operadores do sistema de justiça criminal, violência policial e desrespeito aos direitos humanos, superpopulação carcerária, maus tratos e torturas em prisões e nas instituições de tutela de adolescentes em conflito com a lei, inexistência de programas permanentes de valorização dos profissionais da área), que ajudam a criar o quadro atual da insegurança no Brasil.

É preciso ainda observar que, neste mesmo quadro, diferentes pautas contemporâneas testam atualmente as capacidades dos Estados em garantir paz e cidadania. Organizações criminosas, tráficos de drogas, armas, pessoas e animais; fronteiras difusas entre mercados legais e ilegais; imigrantes ilegais, entidades associativas, demanda por polícias transnacionais, internacionalização da economia, medo imposto pelo terrorismo pós-11 de setembro; bem como a crise financeira de 2008 compõem um repertório de fenômenos sociais, econômicos, demográficos e culturais que estressam os limites da governança democrática, tal foi imaginada na segunda metade do século XX. A configuração histórica da contemporaneidade abre espaço para que técnicas de governança pautadas no interesse dos grandes fluxos de capital e mercadorias desconstituam as técnicas democráticas. Especialmente na realidade brasileira, a nova configuração em parte disputa velhos clientelismos locais, em parte com eles se associa para exercer uma governança, onde os direitos civis são privilégios de alguns grupos sociais, à custa do não-reconhecimento dos direitos das grandes maiorias.

Nesse complexo cenário, faz-se mister reconhecer que somente com a articulação de várias esferas e poderes é que saídas poderão surgir, recolocando a agenda de reformas técnicas e burocráticas como essencial e, necessariamente, associando-a a uma corajosa pactuação na esfera política que transforme segurança pública numa pauta de e para todos. Nesse sentido, vislumbra-se hoje que tal agenda de reformas passa, necessariamente, por aspectos como a construção de um verdadeiro Sistema Único de Segurança Pública no Brasil, capaz de atualizar a distribuição e a articulação de competências entre União, Estados e Municípios e criar mecanismos efetivos de cooperação entre eles.

No âmbito das instituições de segurança pública, as reformas devem incluir a superação do modelo policial, estabelecido pela CF, de modo a promover a sua maior eficiência; bem como o estabelecimento de requisitos mínimos nacionais, no que diz respeito à formação dos profissionais, prestação de contas, uso da força e controle externo. No processo de incremento da governança policial, deve ser pensada uma arquitetura institucional de enquadramento geral, na qual estejam previstos mecanismos transparentes de atribuição e controle de responsabilidades, seja das esferas políticas, administrativas e operacionais. Tais mecanismos são o ponto de partida para que as instituições de segurança pública possam se reposicionar no relacionamento com a diversidade de contextos da federação, da pluralidade social, da diversidade cultural e das diversas instâncias e esferas de governo e Estado (Lima, sem data). Aliados a mudanças técnicas e gerenciais – já em curso em muitos estados brasileiros desde os anos 2000, e que devem ser reforçadas –, eles são o caminho necessário para a superação de uma estrutura de segurança pública que se apresenta hoje onerosa, burocrática e, principalmente, pouco eficiente na construção de uma sociedade sem violência e com qualidade democrática.

Desta forma, a CF de 1988 tem, inegavelmente, o mérito de representar a ruptura simbólica com um modelo pouco democrático de segurança pública e desafiar o Estado brasileiro a repensar a maneira como formula e executa as suas políticas públicas. Porém, ela não conseguiu ainda viabilizar por completo a incorporação de valores democráticos nas práticas de funcionamento das instituições encarregadas de garantir lei, ordem e cidadania, atribuindo publicamente responsabilidades e mensurando processos e resultados (Avritzer e Costa, 2004: 02-03; Bobbio, 2000: 395).

A incompatibilidade na atuação dessas instituições, segundo tais valores, pode ser percebida, no caso concreto, pelo despreparo e violência com que algumas forças policiais posicionaram-se nas manifestações públicas que desde junho deste ano (2013) desenrolam-se pelo país. O cenário verificado nestes últimos meses demonstra que, se por um lado, as tramas institucionais das estruturas de segurança pública estão, como vimos, influenciadas por uma nova gramática de direitos, pela qual as polícias e os cidadãos ampliam a legitimidade dos enunciados dos direitos humanos e de gestão eficiente dos conflitos sociais; por outro lado, elas permanecem ainda impregnadas por práticas institucionais fundadas na imposição violenta da ordem, diminuindo o impacto dessa nova gramática e reforçando – no imaginário coletivo – o peso de um passado autoritário voltado à defesa da ordem a qualquer custo.

Nesse contexto, a publicização do anacronismo estrutural das polícias ocasiona graves impactos às suas imagens institucionais, podendo o mesmo



cenário, no entanto, ser aproveitado como um janela de oportunidades, à medida em que parece reforçar anseios sociais quanto à necessidade de um policiamento efetivamente voltado aos princípios do Estado Democrático de Direito. Espera-se, assim, que os recentes eventos permitam o retorno dos debates acerca da necessária reforma da estrutura da segurança pública brasileira e sua adequação – não apenas discursiva, mas sobretudo prática e política – ao modelo democrático. Afinal, decorridos 25 anos na busca por consensos mínimos que possibilitem tais mudanças, não pode a sociedade brasileira esperar ainda por outro quartel.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADORNO, Sérgio. *Os aprendizes do poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- \_\_\_\_\_. *A gestão urbana do medo e da insegurança: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea*. São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. (Tese de livre docência), 1996.
- \_\_\_\_\_. Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. In: MICELLI, Sérgio (org.). *O que ler nas Ciências Sociais brasileiras: 1970-2002*. São Paulo: Anpocs; Editora Sumaré, 2002.
- \_\_\_\_\_. Lei e ordem no segundo governo FHC. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*. São Paulo, (15) 2: 103-140, nov, 2003.
- AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. *Dados: Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, ( 47) 4: 703-728, 2004.
- BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política a as lições dos clássicos*. Organizado por Michelangelo Bovero. Rio de Janeiro: Campos, 2000.
- BRANT, V. C. Ter medo em São Paulo. In:\_\_\_\_\_(org.) *São Paulo trabalhar e viver*. São Paulo: Brasiliense/Comissão Justiça e Paz, 1989.
- CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- DIAS NETO, Theodomiro. *Segurança urbana: o modelo da nova prevenção*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.
- FEIGUIN, Dora e LIMA, Renato S. Tempo de violência: medo e insegurança em São Paulo. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação Seade, vol. 9, n. 2: 73-80, abr./jun, 1995.
- FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Ano 3, edição 5, ago./ set, 2009.

- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo, 2007.
- LIMA, Renato S. Acesso à justiça e reinvenção do espaço público: saídas possíveis de pacificação social. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação Seade, (11) 3: 86-91, jul./set., 1997.
- \_\_\_\_\_. *Entre Palavras e Números: violência, democracia e segurança pública no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Alameda Editorial, 308p., 2011.
- \_\_\_\_\_. *Conflitos sociais e criminalidade urbana: uma análise dos homicídios cometidos no Município de São Paulo*. São Paulo: Sicurezza, 2002.
- \_\_\_\_\_. Atributos raciais no funcionamento do sistema de justiça criminal paulista. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação Seade, 18(1): 60-65, jan./mar., 2004.
- \_\_\_\_\_. *Contando Crimes e Criminosos em São Paulo: uma sociologia das estatísticas produzidas e utilizadas entre 1871 e 2000*. São Paulo: Universidade de São Paulo. (Tese de Doutorado). 2005.
- MUNIZ, Jacqueline O. e ZACCHI, José Marcelo. *Avanços, frustrações e desafios para uma política progressista, democrática e efetiva de Segurança Pública no Brasil*. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert Stiftung. (Textos PROSUR/Segurança Cidadã). 2004.
- TAVARES DOS SANTOS, J. V. e TIRELLI, C. A ordem pública e o ofício de polícia: a impunidade no meio rural e no meio urbano. Caxambu: Encontro Anual da Anpocs, 20. Paper. 1996.
- TRINDADE, A. e LIMA, R. S. Segurança Pública. In: LIMA, R. S; RATTON, J. L. e AZEVEDO, R. G. *Crime, Polícia e Justiça no Brasil*. São Paulo: Editora Contexto. (no prelo)
- ZALUAR, Alba. *A máquina e a revolta*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- \_\_\_\_\_. *Condomínio do diabo*. Rio de Janeiro: Revan/UFRJ, 1994.
- \_\_\_\_\_. Para não dizer que não falei de samba: os enigmas da violência no Brasil. In: SCHWARCZ, Lilia (org.). *História da vida privada no Brasil 4: contrastes da intimidade contemporânea*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.
- \_\_\_\_\_. Violência e crime. In: MICELLI, Sérgio (org). *O que ler nas Ciências Sociais brasileiras*. São Paulo: Anpocs, Editora Sumaré. v. 1, p. 13-107, 1999.

GUARACY MINGARDI

## POLÍCIA INVESTIGATIVA

### INTRODUÇÃO

Um dos pilares da segurança pública no país é a Polícia Civil (PC), mas ele está bambo. Foi corroído por anos de descaso, interno e externo. Enquanto isso, os outros dois pilares que sustentam as ações do Executivo na segurança têm crescido. A Polícia Militar (PM) ganhou espaço a partir da Constituição Federal (CF) de 1988<sup>1</sup> e a perícia foi separada da PC em várias Unidades da Federação<sup>2</sup>.

Como é possível medir a eficiência da ação policial civil? Não, como querem alguns, apenas apurando os índices criminais. A ocorrência ou não de crimes depende de vários fatores, entre os quais encontra-se questões sociais, econômicas, urbanas e de prevenção policial pura e simples, tarefa mais afeta à PM, desde os anos 1970<sup>3</sup>.

Para descrever os problemas estruturais e conjunturais da PC, o primeiro passo é entender a sua verdadeira função. A CF, no artigo 114, explicita que:

§4º) Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

1. Antes disso, não era mencionada especificamente na Constituição.

2. Vem ocorrendo desde os anos 1990, poucos anos antes das séries de TV tornarem popular a investigação pericial.

3. Nos anos 1950, a Polícia Civil era, nos estados mais populosos, encarregada da investigação e da prevenção, atribuição que aos poucos foi sendo transferida para a Polícia Militar.

Existem controvérsias a respeito do que é Polícia Judiciária. Alguns juristas defendem, na prática, que polícia judiciária é, na verdade, todo o trabalho policial. Para a maioria, porém, a polícia judiciária é a que atua no cumprimento de determinações do Poder Judiciário, como por exemplo, o cumprimento de mandado de prisão. A terceira posição, defendida por alguns delegados, é que sua função é quase como uma primeiríssima instância do Judiciário. Quanto à atividade de apuração dos delitos, a disputa é menor. Trata-se do trabalho de polícia investigativa, que é identificar o criminoso e encaminhá-lo, juntamente com as provas, ao Judiciário. Desse ponto de vista, a principal função da polícia civil é realizar investigação policial, com o objetivo de esclarecer as infrações penais. No Código de Processo Penal, artigo 4º, consta que:

A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria.

Portanto, a apuração da autoria dos crimes deveria ser o principal foco do trabalho da Polícia Civil. E essa tarefa tem duas facetas distintas. O trabalho cartorial e a investigação propriamente dita. Na primeira tarefa, a PC vai bem, obrigado. Quando um crime é de autoria conhecida, ou o suspeito é levado à delegacia pela PM, o sistema funciona, mesmo que de forma capenga. A papelada é preenchida e o caso levado ao Ministério Público para a denúncia. O problema começa quando um crime é de autoria desconhecida. A maioria dos crimes não é investigada, e quando isso ocorre é porque ficou a cargo de uma das poucas unidades que ainda tem algum *know how* investigativo.

Outra questão a ser levada em conta é que o trabalho da Polícia Civil não trata somente de identificar culpados e encaminhá-los à Justiça. Ela é a instituição que recebe a maior parte das queixas das vítimas de crime, portanto atender a população é parte do serviço. Além disso, um bom atendimento é uma necessidade, considerando que o primeiro passo para obter informações é ganhar a confiança da população<sup>4</sup>. Apesar dessa ressalva, melhorar o atendimento por parte da polícia é importante, inclusive pode ser bom politicamente, mas não é a prioridade. Tem pouco reflexo na produtividade e pode ser feito sem grandes alterações no *modus operandi* policial,

4. Por outro lado, melhorar o atendimento não significa necessariamente apurar mais crimes. Uma das descobertas mais discutidas das pesquisas sobre Policiamento Comunitário é que nem sempre ele diminui a criminalidade. Sua grande vantagem é aumentar a participação democrática, além da sensação de segurança. O item que mais influi no índice de criminalidade é, segundo apontam especialistas de vários locais, o policiamento voltado aos problemas.

pois a principal atividade da Polícia Civil deveria ser a investigação. Neste texto vamos tratar apenas desse problema e sugerir algumas mudanças nas práticas policiais.

### NOVIDADES QUE ALTERAM TUDO

O modelo brasileiro está, aos poucos, deixando de funcionar. Existem algumas mudanças legislativas, na jurisprudência e nos costumes, que tornam mais difícil aquilo que nunca foi muito fácil.

A primeira delas diz respeito às provas materiais, que nos últimos anos adquiriram importância não só para a justiça, mas também para o cidadão comum. Depois de ver, durante anos, filmes que enaltecem a perícia, o membro do júri cada vez mais procura, dentre as provas, um exame de DNA, uma digital etc. E a legislação trouxe algumas mudanças interessantes. Uma delas é a maior participação da defesa na análise das provas materiais.

No processo penal não existia a figura do assistente técnico. A Lei nº 11.690/2008 criou a possibilidade de o acusado indicar alguém para essa função. O assistente técnico é o profissional de uma determinada área da perícia. Ele tem duas funções: detectar erros ocorridos e acompanhar exames periciais enquanto são realizados.

Outra grande mudança no uso da perícia é o questionamento da cadeia de custódia. Cabe ao Estado provar onde as evidências materiais estavam em um determinado momento e quem foram os responsáveis por ela desde sua coleta. Quando documentar tais informações, o policial deve mostrar que a integridade das evidências não foi comprometida. Toda vez que as evidências passarem de uma pessoa para outra, forem transferidas de recipiente ou armazenadas em outro local, a transação deverá ser registrada. Muitos advogados têm questionado, cada vez mais, a prova material alegando troca ou alteração. E não existe, em nenhum estado brasileiro, local adequado para armazenar as provas materiais, além de não terem sido estabelecidos, na maioria das polícias civis ou perícias, formas de procedimento adequadas à nova realidade. Ninguém está preparado para isso.

A criação da Defensoria Pública também é uma mudança de paradigma. Até pouco tempo, o Ministério Público dava de goleada nos julgamentos de homicídio. Como se trata de um caso que segue para o júri decidir, a questão não é apenas técnica, de examinar as provas e a lei, também envolve conhecimento e técnica de convencimento. Um promotor do júri de São Paulo, por exemplo, tem muito mais cancha de falar para os jurados das técnicas do sistema do que a grande maioria dos advogados, considerando que atua no plenário várias vezes por mês. Com exceção de alguns grandes defensores es-

pecializados no Tribunal do Júri, os advogados criminalistas atuam raramente nesses casos. Estão muito mais acostumados com os crimes comuns (roubo, furto, tráfico etc.) nos quais os casos são apresentados e decididos por apenas uma pessoa, com muito mais conhecimento técnico, o juiz.

E quem consegue contratar um bom especialista em júri? Matadores ricos. O acusado pobre tinha que se contentar com alguém indicado pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), muitas vezes sem qualquer experiência. Já um promotor especializado trabalha cotidianamente nisso, tem mais experiência com aquele público. Entretanto, isso está mudando com a criação das defensorias. Existem casos de defensores que estão se especializando, e a tendência é que empatem em experiência com os promotores.

Outra grande mudança que se reflete no julgamento pelo júri é a perda do argumento de autoridade. Quando um caso chegava ao plenário, muitos jurados já entravam com a ideia de que “se o sujeito está sendo julgado é porque alguma coisa fez”. Havia uma confiança vaga de que as autoridades (delegado e promotor) não errariam tanto. Ao contrário do cidadão americano ou inglês, que automaticamente desconfia do Estado, o brasileiro confiava demais. E essa confiança está diminuindo, felizmente a favor da cidadania. Agora, a prova deve ser mais robusta para convencer o jurado<sup>5</sup>.

## PROBLEMAS ATUAIS

Além desses novos problemas, a investigação policial no país sofre, há décadas, com quatro outros.

### 1) Lentidão e burocracia – Polícia cartorial

O excesso de burocracia e papelada. Aqui temos que considerar, conjuntamente, dois malefícios da burocracia: grau de complexidade e ritual exagerado.

Na Ciência existem dois princípios complementares. O tradicional é a Parcimônia Ontológica ou Navalha de Occam. O filósofo medieval afirmou que as entidades não devem ser multiplicadas além do necessário (*Entia non sunt multiplicanda praeter necessitatem*). Em outras palavras, Guilherme de Occam defende a ideia de que a linha reta não é apenas mais curta, mas também a mais precisa, pois não cria elos ou caminhos desnecessários para se explicar um fenômeno.

5. Como escreveu São Tomás de Aquino, “Locus ab auctoritate est infirmissimus”. O argumento de autoridade é, dentre todos, o mais fraco. Não é porque vem da boca de uma autoridade no assunto – no caso, o promotor -, que o argumento se torna verdadeiro.

O segundo, mais recente, é o princípio de elegância ou economia. Segundo ela, entre explicações satisfatórias a mais simples e elegante é, provavelmente, a correta. Difere do princípio da Navalha de Occam, porque abre o espectro de seu uso.

A regra da elegância, utilizada na física e na matemática, trabalha com a ideia de que elementos desnecessários reduzem a eficiência do *design* de um objeto. É claro que depende do objetivo e da quantidade de informação que se precisa organizar, mas organizações centradas em uma única tarefa devem considerar a simplicidade como essencial. E essa simplicidade falta ao inquérito policial<sup>6</sup>.

O inquérito é a forma de levar ao Judiciário as informações obtidas na investigação. Transformou-se numa finalidade em si, e subordina toda investigação. Isso aumenta o número de elos desnecessários, bem como de informações irrelevantes, o que contraria tanto o princípio da Navalha de Occam, quanto o da elegância.

Lendo os inquéritos podemos verificar que cerca de metade das folhas tem relevância. Um caso analisado em pesquisa para a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) foi o de um homicídio cujo inquérito tem 154 páginas. Delas, 46 são dedicadas à burocracia. Das 108 folhas restantes, 33 não continham informações relevantes. Eram de testemunhas que não tinham qualquer informação útil, laudos que nada revelaram etc. Apenas 69 páginas, 51% do total, foram úteis ao inquérito (Mingardi, 2010). Em outro caso, estudado na mesma pesquisa, de um furto em residência, houve uma sequência de 29 páginas dedicadas a trâmites entre o Judiciário e a polícia, que tomou um ano e meio. Quando foi finalmente elaborado o relatório do delegado, ele apenas sintetizava informações que estavam à disposição há mais de um ano. Nesses dois casos, a investigação ocorreu aos trancos, indo e parando a cada momento e quando o inquérito parava, a investigação também estacionava.

Um dos motivos do trâmite de inquérito criminal ser demasiado lento são os pedidos de prazo, do delegado ao juiz, que devem ser feitos a cada 30 dias. Cada um deles implica em: envio pelo delegado ao judiciário com a solicitação de prazo; remessa do juiz ao promotor pedindo manifestação; aceitação do promotor e remessa ao juiz; concordância automática do juiz e remessa ao delegado.

6. Numa espécie de analogia, a investigação é como um líquido, tem de ir aonde a gravidade manda, porém, o inquérito é a embalagem, a garrafa. Na prática, ele se tornou tão duro que confinou a investigação, que é fluida, aprisionando-a numa forma sem sentido ou utilidade.

Isso tudo é um procedimento burocrático de cartas marcadas. Poucas vezes um promotor não concorda com o pedido de prazo ou o Juiz não aceita a manifestação do promotor. Na prática, o promotor lê apenas as últimas páginas do inquérito, opina pela concessão e remete ao Judiciário. E o chefe do cartório prepara a manifestação do juiz, que apenas assina no “X”.

Existem exceções. Alguns promotores leem o inquérito e determinam diligências. Determinados juízes decidem, de fato, sobre o pedido de prazo. Mesmo sendo um trâmite burocrático, essa jornada do inquérito pode demorar mais de um mês.

Há pelo menos duas propostas para reduzir a burocracia. Uma delas depende de mudança no Código de Processo Penal (CPP). É aumentar o prazo inicial em que o inquérito fica com o delegado. Legalmente, ele teria mais tempo para terminar qualquer inquérito<sup>7</sup>. O problema com essa sugestão é que aumentar o prazo pode dar resultado nas delegacias onde o trabalho é levado a sério. Porém, em outras delegacias existe a prática de deixar o inquérito parado até o último minuto, então ouvem alguns depoimentos e enviam ao Judiciário solicitando prazo.

Portanto, para essa proposta vingar seria necessário maior controle para evitar que a investigação ficasse parada durante todo o tempo. Para controlar de fato, porém, é necessário implementar outra medida: a digitalização dos procedimentos. O que esbarra na tradição e imobilismo. O maior e mais difícil de lidar é a cultura organizacional. Os três órgãos implicados: Polícia Civil, Ministério Público e Poder Judiciário não se sentem confortáveis quando se fala em alteração dos procedimentos, resistem à mudança por princípio<sup>8</sup>. Além disso, existem os problemas técnicos usuais. Cada um desses órgãos tem sistemas independentes, que não se falam e relutam em compartilhar com os outros dois<sup>9</sup>.

A questão da elegância depende, fundamentalmente, de excluir os papéis inúteis do inquérito. Temos algumas sugestões: inquéritos com menos oitavas formais e baseados mais nos relatórios de rua; não solicitar automaticamente todas as perícias possíveis, somente aquelas realmente necessárias; extirpar do inquérito alguns documentos que nada acrescentam e fórmulas sem sentido;

7. O inquérito instaurado a partir de um flagrante tem prazos menores, devido ao fato de o réu estar preso. Mas como não se trata de um inquérito que normalmente demande investigação – pelo menos quanto à autoria –, casos de prisão em flagrante delito não são tratados nesta pesquisa.

8. Quando os inquéritos e processos passaram a ser digitados, houve uma argumentação contrária de que isso tornaria o processo menos seguro, pois qualquer um poderia digitar, além de ficar mais impessoal.

9. Em alguns estados, a situação é tão grave que a polícia tem o sistema, mas o Judiciário quer receber no papel. Portanto, a regra é imprimir e mandar a papelada para o juiz.



exigir que os relatórios parciais de pedido de prazo pelo menos contem a história até aquele momento, a fim de dar lógica ao conteúdo posterior.

Atualmente, o procedimento está voltado à busca de detalhes supérfluos, em detrimento da velocidade e da precisão. O caminho para melhorar passa por algumas mudanças de atitude dentro da máquina estatal e poucas alterações legislativas.

## 2) Materialidade

Outro problema das investigações é a questão da perícia que, na maioria dos casos, é usada de forma limitada. A subutilização desse tipo de prova deve-se, basicamente, à ausência de elementos, mas também à cultura vigente, que privilegia a prova testemunhal.

Vejam, por exemplo, o caso das impressões digitais usadas pelas polícias há mais de 100 anos: elas têm pouca utilidade no Brasil. Em parte, devido à ausência, em muitos estados, de um banco de dados bem estruturado que permita comparar as impressões coletadas no local do crime com as de criminosos conhecidos<sup>10</sup>. O principal problema, porém, é o descaso com a coleta das impressões. Não obstante o exemplo das digitais ser o mais evidente, existem inúmeros outros em que a prova material ajudaria as investigações, mas acaba relegada a segundo plano.

O caos inicia pela preservação do local, o que normalmente é ignorado. Os motivos disso têm ligação com a distância institucional entre quem deveria preservar e quem deveria investigar. Normalmente, a preservação do local fica a cargo da PM, e a investigação cabe à Civil. Com isso, o policial que abandona o local de homicídio, ou recorre ao expediente de “socorrer” o cadáver, não será responsabilizado pois sua chefia não está diretamente interessada na investigação. O outro lado da moeda é que a Polícia Civil muitas vezes demora horas para chegar ao local, deixando os policiais militares esperando. Além disso, em vários estados, a perícia é separada da Polícia Civil, o que implica em esperar um terceiro grupo, que também tem sua própria chefia, escala e prioridades. Mesmo quando a polícia chega ao local, logo após o crime, também é comum não haver a preservação. Há ocorrências, por exemplo, em que a vítima foi socorrida, já na fase de *rigor mortis*, para que o policial encarregado da preservação do local do crime pudesse ir embora mais cedo. Noutras ocasiões, o local é meramente mal preservado. As justificativas habituais são de que não existiam condições para preservação, seja por falta de pessoal ou de

10. Atualmente vários estados estão adquirindo seus bancos de dados eletrônicos, porém é um processo ainda em andamento.

material. Também é comum a violação intencional, devido à cultura de mexer no corpo e no local. Às vezes, na tentativa de agilizar a investigação, o policial procura documentos da vítima, ou muda a posição do corpo para mostrar o rosto do cadáver, tudo com fins de identificação.

Uma situação grave é quando o local não é preservado por motivos escusos. Dois deles são os mais frequentes. O mais comum é quando o policial (nesse caso, civil ou militar) faz um favor à imprensa e ajeita o corpo, visando proporcionar uma foto mais horripilante. O segundo motivo ocorre quando o homicídio é praticado por colegas policiais. Nesses casos, quem devia preservar procura impedir a obtenção da prova para acobertar um colega. O exemplo mais comum dessa infração ocorre quando o policial recolhe os cartuchos deflagrados, espalhados pelo local. Essa prática visa impedir a identificação da arma utilizada no crime.

Outro problema recorrente é a lentidão na confecção dos laudos, que algumas vezes chegam à delegacia somente quando o inquérito já está quase fazendo aniversário. Um laudo essencial, que muitas vezes demora além do necessário, é o dos exames necroscópicos. Comum é o laudo necroscópico chegar meses depois do homicídio, sendo que em algumas vezes o suspeito está preso. Uma das alegações para essa demora é a crônica falta de médicos legistas. Na prática, porém, muitas vezes tem mais a ver com o não cumprimento do horário de plantão. Existem vários relatos de situações em que o morto foi necropsiado por um auxiliar e o médico legista apareceu somente para assinar o laudo.

Nem todas as Unidades da Federação passam pelo mesmo problema. No Distrito Federal, a perícia tem uma capacidade operativa maior, comparece a mais locais de crime em tempo hábil e produz relatórios que acabam por ser utilizados. Essa, porém, é uma exceção. A realidade do DF difere do restante do Brasil, é um caso especial. Entre os fatores que levam a isso há o nível salarial, muito mais alto que nos estados, e que permite a seleção de funcionários mais qualificados, proporcionando a eles oportunidade de se dedicar apenas a um emprego. A realidade nos estados é diversa, salários mais baixos levam os peritos a procurar “bicos”, portanto, dedicam menos tempo ao trabalho investigativo oficial. Muitos fazem apenas a parte formal do trabalho pericial, o que implica em que vários laudos produzidos não ajudam na investigação.

Não há como conjurar uma fórmula mágica que resolva o problema do uso das provas materiais. A resposta tem de surgir por tentativa e erro, estudando os diferentes modelos de estrutura de cada Unidade da Federação.

É constante o distanciamento entre prova material e testemunhal. Os trabalhos dos investigadores e da perícia, normalmente não se completam.

Estão no mesmo inquérito, mas caminham em paralelo. Uma das causas desse fenômeno é o confronto entre a cultura “bacharelesca” dos delegados e a “científica” dos peritos. Trata-se de mudança de cultura de um tipo de organização que, segundo Pierre Demonque, estudioso francês do sistema policial, é uma instituição dura, semi-impenetrável, que forma seus membros de acordo com uma dinâmica própria. Seria necessária uma política pública de longo prazo para alterar as instituições policiais, tão fechadas quanto às relatadas por Goffman em suas discussões sobre presídios e conventos.

No curto prazo, existem duas políticas de governo que podem dar resultado. A mais importante é a cobrança de metas, que tem de ser feita por meio dos governos estaduais. Outra forma, mais sutil, mas igualmente impositiva, é criar e disseminar paulatinamente padrões e normas por meio de cartilhas, livros, manuais etc. Se houver uma regra, a perícia e a Polícia Civil irão segui-la, ou então correm o risco de sofrerem pressões do Poder Judiciário e Ministério Público<sup>11</sup>.

A Senasp pode, por exemplo, criar normas para a Cadeia de Custódia, sobre a forma de coleta, conservação e caminhos das provas materiais<sup>12</sup>. Isso obrigaria o Ministério Público a cobrar do Executivo que as normas fossem cumpridas, sob pena de perderem casos para a defesa por contaminação das provas<sup>13</sup>. Da mesma forma, outras áreas onde seria útil a normatização são: perícia de local de homicídio; fotografia de local de crime; exame perinecrosópico; confecção de laudos; e perícia contábil.

Os manuais devem tratar do que deve ser feito pela perícia, como o material deve ser coletado e analisado, além de estabelecer prazos para que os dados sejam processados e relatados. Com esses balizamentos, seria possível a quem preside o inquérito planejar melhor sua investigação.

### 3) Métodos – falta conhecimento e sistematização

A metodologia de investigação é muito precária. Não existem, na prática, manuais de investigação no Brasil, pelo menos não à venda ou conhecidos por quem trabalha na área. Os que estão no mercado são de perícia. Nas livrarias

11. No médio prazo pode-se trabalhar para implementar, de fato, a perícia como participe nas investigações, equipando-a e treinando-a. As duas atividades estão sendo feitas pela Senasp, embora os resultados ainda não sejam evidentes.

12. Um exemplo a ser seguido é o da normatização do uso da força feita pela Senasp, em conjunto com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, que reuniu um grupo de especialistas e chegou a algumas normas factíveis de serem aplicadas.

13. O caso do jogador de futebol americano, O. J. Simpson, na década de 1990 é emblemático quanto a isso. Depois que ele foi absolvido, em parte devido a falta de cuidado com a coleta de material, muitas polícias americanas mudaram radicalmente costumes estabelecidos há muito, evitando possibilidades de contaminação ou mau uso do material colhido numa cena de crime.

encontram-se manuais que ensinam a elaboração da parte formal do inquérito. O livro mais conhecido na Polícia Civil paulista é o *Manual de Investigação Policial*, de autoria do delegado Coriolano Cobra, que foi editado pela primeira vez na década de 1950, e sucessivamente reimpresso até 1983. Depois sumiu das livrarias, não existe mais exemplares nem na Saraiva, que o publicava.

O único manual recente sobre investigação de homicídios, de autoria do delegado Luiz Julião Ribeiro, do Distrito Federal lançado em 2006, também não é mais encontrado nas livrarias, e são poucos os que o possuem<sup>14</sup>. Portanto, os policiais que se dedicam à investigação tem de contar com o que aprenderam na academia anos atrás, ou com a prática que significa reinventar a roda a cada novo caso.

Suprir essa necessidade é uma tarefa que a Senasp pode cumprir, pois se trata de publicar material de apoio à investigação, prático e de bom nível. Três tipos de publicação podem ser elaborados num tempo relativamente curto, desde que haja verba disponível: manuais de investigação especializada (furto, homicídio, estupro etc.), *check list* para os variados tipos de crime (homicídio, furto em residência etc.) e cartilhas para coisas bem específicas, como atendimento à vítima de estupro e interrogatório de suspeitos<sup>15</sup>.

Um problema de outra ordem é a ausência de ligação entre os diversos procedimentos. Mesmo quando uma investigação é bem sucedida, as informações coletadas são utilizadas apenas naquele inquérito. No modelo atual ninguém usa aqueles dados para mais nada, não ficam salvos em lugar algum. Não existe, na maioria dos estados, banco de dados que reúna as informações obtidas nas investigações. Os únicos bancos de dados existentes são aqueles que contêm informações a respeito de criminosos e os dos boletins de ocorrência. E nos raros casos em que esses arquivos existem e são utilizados, eles não são compartilhados, cada instituição mantém o seu.

O mais importante dos bancos de dados inexistentes é o de *modus operandi*, que reuniria todas as informações de um tipo de crime. Isso ajudaria a verificar se o crime atualmente investigado tem relação com outro anterior. Os arquivos de *modus operandi* são usados há décadas pelo mundo afora e foram empregados no Brasil dos anos 1950 até os 1980, depois deixados de lado. Agora que os métodos de fichamento e busca são mais rápidos e simples com a informatização, é hora de voltar com eles.

14. Um exemplar me foi entregue pelo autor.

15. Alguns desses trabalhos estão em andamento no Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública (Depaid) da Senasp. Por exemplo, o Caderno Temático de Investigação de Homicídios e o Caderno Temático de Investigação de Tráfico. O que já está pronto e em uso é o Relatório de Investigação em Local de Crime.

Um segundo bloco de questões, diz respeito à falta de métodos é à falta de importância que os policiais, na maioria dos casos, dão à Academia. O ensino formal nas polícias não é bem visto, a maioria o acha simplesmente uma formalidade. As academias são vistas como elefantes brancos. Em parte, o motivo disso é a ideia de que polícia se faz na prática. Quando um novato vai para a rua, a primeira coisa que dizem a ele é para ficar quieto e observar, e a segunda para esquecer tudo que aprendeu na Academia. O segundo motivo é bem diverso, na verdade a maioria dos cursos são realmente fracos, não ensinam muita coisa que o policial possa usar no seu trabalho real.

Novamente se trata de um caso em que a cultura policial obstaculiza a mudança. Para transformar essa situação, é necessário um trabalho de longo prazo, visando alterar o interesse do policial pelo ensino formal das academias, e o modelo desse ensino.

#### 4) A especialização

Dos crimes comuns, a investigação mais bem feita é a de homicídio. As polícias civis teoricamente sabem fazê-la. No dia a dia, considerando a diversidade do país, as investigações diferem muito. Principalmente por conta da habilidade de cada grupo e problemas estruturais das polícias. É importante mencionar que, ao examinar os inquéritos, fica evidente que os estados que dispõem de setores especializados desempenhem melhor a tarefa<sup>16</sup>.

A investigação de estupro é mal feita em todos os locais, não tem a devida importância dentro dos aparelhos policiais. Nenhuma Unidade da Federação, ao menos pelo que sabemos, tem grupos especializados. O mais próximo disso são as Delegacias da Mulher (DEAMs ou DDMs). Essas especializadas, antes da Lei Maria da Penha, começavam a ter um papel importante na investigação de estupro de autoria desconhecida, mas isso acabou. Hoje em dia atuam, basicamente, nos casos que envolvem familiares, portanto, de autoria conhecida. Elas não têm estrutura, nem capacidade, para investigar os estupros em série, por exemplo. Apesar disso, são nessas delegacias especializadas que acaba caindo a maioria dos casos, pois nas delegacias territoriais a prioridade é baixa para esse crime.

Nas investigações de roubo e furto, a situação é contrária. Todos os estados têm delegacias especializadas, mesmo assim o número de casos resolvidos é bem pequeno. O sistema funciona apenas nos casos de repercussão ou que envolvem grandes crimes. Os crimes que envolvem pobres, ou pequenas quantidades de dinheiro, dificilmente são investigados.

16. Em Mato Grosso, São Paulo e Minas Gerais, por exemplo, os homicídios ocorridos na capital são investigados por um órgão especializado, e o índice de esclarecimento é maior que nas capitais onde os casos cabem às delegacias comuns.

Segundo pesquisa que fizemos sobre a resposta do Estado aos crimes (Mingardi, 2012), a maioria dos procedimentos instaurados tem a ver com prisões em flagrante delito ou casos em que a autoria do crime é conhecida de imediato. Poucos casos são investigados. Ou o crime chega resolvido na delegacia ou o procedimento acaba quando da elaboração do Boletim de Ocorrência (BO).

A causa disso é que a polícia territorial, nos distritos policiais (DPs), pouco investiga. As delegacias são verdadeiras fábricas de BOs. No cotidiano, as equipes redigem os boletins, os flagrantes trazidos pela PM e “tocam” inquéritos de autoria conhecida. Investigação, raramente.

Assim, com as especializadas investigando os grandes crimes e os DPs cuidando da burocracia, os crimes do dia a dia (furtos, roubos de pouca monta etc) vão para as gavetas, na maior parte das vezes não evoluem além do BO. Não é possível acreditar que uma especializada possa investigar todos os crimes. Nas grandes cidades ainda é possível encaminhar todos os homicídios e estupros para uma delegacia especializada, mas o crime cotidiano tem de ser trabalhado pela polícia territorial, pela delegacia do bairro. Para isso, elas têm que deixar a burocracia de lado e não consumir a maior parte do tempo digitando BOs.

Muitos estados têm registro de ocorrência digitalizado. Alguns deles permitem que a queixa sobre alguns tipos de crimes seja feita pela Internet, a exemplo de São Paulo. A maioria, porém, não se mostra disposta a transferir a incumbência do registro do BO da Polícia Civil para a Militar<sup>17</sup>.

Isso é importante porque diminui a demanda por preenchimento de papéis e aumenta o tempo disponível para a investigação, mas não é suficiente para reverter o quadro. As polícias civis estão muito vinculadas ao papel burocrático. É essencial mudar a ideia que inúmeros delegados têm de suas atividades e modificar a composição das equipes, atualmente centradas no trabalho cartorário.

Podemos resumir numa ideia-base o exposto neste trabalho. A Polícia Civil tem que melhorar o trabalho de investigação, e para isso deve contar não apenas com seus próprios meios, considerando que parte quer que tudo permaneça como está, mas, essencialmente, com o investimento e apoio dos governos estaduais, que comandam as polícias, e do federal, que pode dar insumos a essa mudança.

17. Um dos poucos estados é Minas Gerais onde o Registro de Eventos de Defesa Social (REDS) é utilizado pelas polícias Civil e Militar, além dos Bombeiros. O REDS tem algumas vantagens para a vítima de um crime, que caso tenha sido atendida pela PM na rua, não tem de ir à delegacia registrar a queixa. Os próprios PMs fazem isso no batalhão ou na delegacia, onde dispõem de uma sala específica, com microcomputadores conectados ao sistema.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ATKIN, Howard. Offender Profiling and Criminal Intelligence Analysis: potential partners in Criminal Investigation? *IALEA Journal*, vol. 15, Spring, 2002.
- BAYLEY, David H. *Padrões de policiamento - Uma análise comparativa internacional*. São Paulo: Edusp, 2001.
- COBRA, Coriolano Nogueira. *Manual de Investigação policial*. São Paulo: Sarai-va, 1983.
- DEMONQUE, Pierre. *Les policiers*. Paris: La decouvert, 1983.
- DOUGLAS, John *et alli*. *Crime classification manual*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1992.
- ELIOPULOS, Louis N. *Death Investigator's Handbook*. Boulder, CO: Paladian Press Book, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Practical Homicide investigations: tactics, procedures, and forensic techniques*. Boca Raton. CRC Press, 1996.
- GEBERTH, Vernon J. *Checklist and field guide – Practical homicide investigation*. Boca Raton. CRC Press, 1997.
- GOFFMAN, E. *La presentación de la persona en la vida cotidiana: Amarrortu*. Buenos Aires 1971.
- GOODE, William J. e HATT, Paul. *Métodos em pesquisa social*. São Paulo: Nacional, 1969.
- GOULD, J. Métodos Comparativos. In: *Dicionário de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: UNESCO/GV, 1987.
- GREENE, Jack (org.). *Administração do Trabalho Policial*. São Paulo: Edusp, 2002.
- HEUER Jr., RICHARDS J. *Psychology of Intelligence Analysis*. (Internet)
- HREBLAY, Vendelin. *La police Judiciaire*. Paris: Presses Universitaires de France, 1988.
- KURLAND, Michael. *How to solve a murder – The forensic handbook*. New York: Macmillan, 1995.
- LIDWELL, W.; HOLDEN, K.; BUTLER, J. *Universal Principles of Design Rockport, MA: Gloucester, Rockport MA: 2003*.
- MANNHEIM, Herman. *Criminologia comparada*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1984.
- MINGARDI, Guaracy e FIGUEIREDO, Isabel. A investigação de homicídios: Construção de um modelo. In: *Coleção Segurança com Cidadania*, nº 3. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.
- \_\_\_\_\_. Metodologia padronizada de investigação criminal nacional. Relatório para a Senasp. Brasília, 2010.

- \_\_\_\_\_. *Pesquisa para a construção de um Índice de Eficácia da Justiça Criminal*. São Paulo: Direito GV, 2012.
- NORDBY, Jon J. *Dead Reckoning – The art of forensic Detection*. Boca Raton, CRC Press, 2000.
- PETERSON, Marylin B. *Applications in Criminal Analysis*. Praeger: Westport, 1994.
- POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Manual Operacional do Policial Civil*. São Paulo: Delegacia Geral de Polícia, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Manual de polícia judiciária: Doutrina, modelos, legislação*. São Paulo: Delegacia Geral de Polícia, 2003.
- RIBEIRO, Luiz Julião. *Investigação Criminal: Homicídio*. Brasília: Fábrica do Livro, 2006.
- SAPORI, Luís Flavio. *Segurança Pública no Brasil: Desafios e perspectivas*. São Paulo: FGV Editora, 2007.
- TOCHETTO, Domingos (org.). *Criminalística*. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 1999.
- TRINDADE, Arthur. A discricionariedade no sistema de justiça penal: Uma análise policial no Distrito Federal. In: *O inquérito policial no Brasil*. MISSE, M. (org.). Rio de Janeiro: Booklink Publicações, 2010.
- VARGAS, Joana Domingues. Uma abordagem empírica do inquérito policial. In: *O inquérito policial no Brasil*. MISSE, M. (org.). Rio de Janeiro: Booklink Publicações, 2010.



FELIPE DA SILVA FREITAS

**DO “JOVEM PROBLEMA”  
AO “SUJEITO DE DIREITOS”:  
APONTAMENTOS SOBRE A RELAÇÃO  
ENTRE JUVENTUDE E POLÍTICAS  
PÚBLICAS DE SEGURANÇA  
(2003 - 2013)**

## INTRODUÇÃO

No presente artigo<sup>1</sup> discutiremos a abordagem da temática juvenil, no âmbito das políticas públicas de segurança pública do governo federal, no período entre 2003 e 2013. Faremos uma rápida apresentação da abordagem sobre a questão das políticas de juventude no país, destacando os avanços e desafios da institucionalização do debate sobre o tema nos últimos dez anos; e as considerações exploratórias sobre a construção de políticas voltadas para prevenção à violência contra a juventude no país, a fim de identificar a relação entre as ações realizadas e as questões definidas aqui como prioritárias .

Neste recorte temporal, analisaremos os documentos orientadores do Projeto Segurança Pública para o Brasil e do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), elaborados respectivamente no primeiro e no segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e o Plano Juventude Viva, lançado em setembro de 2012, no terceiro ano da gestão da presidenta Dilma Rousseff.

Na última sessão apresentaremos alguns elementos críticos para a discussão contemporânea sobre políticas públicas de segurança pública e a juventude no Brasil.

1. Neste artigo retomo e aprofundo, em outro recorte temporal, a reflexão sobre questões apresentadas em “Juventude nos programas de segurança pública no Brasil (1988 – 2009)”, produzido para a coletânea: “Juventudes Contemporâneas: Múltiplos Enfoques”, organizada por Regina Novaes, Eliane Ribeiro Andrade e Luiz Carlos Gil Esteves, a ser publicada pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio). Sobre a abordagem da noção de segurança pública, entre 1988 e 2009, ver “Tematizando a segurança pública no Brasil: tendências, programas e conceitos (1988 – 2007)”, monografia do autor apresentada em agosto de 2010 como trabalho final do curso de bacharelado em direito da Universidade Estadual de Feira de Santana.

## UM OLHAR SOBRE A JUVENTUDE NO BRASIL<sup>2</sup>

Os últimos anos têm sido marcados pelo crescimento do interesse de pesquisadores da academia pela temática da juventude, adoção de políticas para jovens e também pela formulação de legislações relativas a este segmento da população. Isso se deve à importância relativa do segmento no universo populacional, e à organização e mobilização dos jovens em torno das suas próprias pautas específicas (Novaes, 2009). Conforme dados do Censo Demográfico 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as pessoas com idade entre 15 e 29 anos somam um contingente de 51,3 milhões, representando cerca de 25% da população nacional. Embora a população brasileira tenha apresentado, nas últimas décadas, um crescimento proporcional de adultos e idosos, ainda é possível identificar o período atual como de bônus demográfico, pelo quantitativo elevado de População em Idade Ativa em relação aos demais grupos etários. Isso abre possibilidades importantes para uma melhoria significativa dos níveis de bem-estar de toda população, além de uma oportunidade única para enfrentar os desafios colocados pelo envelhecimento da sociedade.

A eleição do sindicalista Luiz Inácio Lula da Silva para presidente da República, em 2002, representou um novo horizonte para uma série de demandas que vinham represadas por um longo ciclo de políticas neoliberais. Segmentos sociais que demandavam políticas específicas concernentes às suas necessidades encontraram neste novo governo a possibilidade de ampliação da participação popular, o enfrentamento às desigualdades sociais e a ampliação dos direitos, em especial para os setores mais vulneráveis da população<sup>3</sup>. Os movimentos juvenis também foram mobilizados por esse processo e demandaram mais fortemente a institucionalização de políticas específicas para o segmento.

Nesta perspectiva, o Projeto Juventude<sup>4</sup> foi realizado em 2003 e 2004 e consistiu numa série de debates e pesquisas promovidas pelo Instituto Cidadania<sup>5</sup>, com o objetivo de apreender os interesses e preocupações dos jovens

2. Agradeço a Dalila Negreiros e Solange Rodrigues, pela contribuição na revisão do trabalho.

3. As possibilidades, os avanços e os limites deste ciclo de governos progressistas no país merecem uma análise específica, dada a sua complexidade e suas várias contradições. Entre as análises já publicadas destacamos: Singer, André. Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.; Sader, Emir. 10 anos de governos pós-neoliberais: Lula e Dilma. Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.; Oliveira, Francisco de. Hegemonia às avessas. Revista Piauí, Rio de Janeiro, nº 7, jan. 2007.

4. As conclusões desse trabalho estão reunidas num documento entregue ao presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em 16 de junho de 2004, como primeiro passo de uma divulgação nacional que incluiu visitas ao Congresso Nacional, a governadores de diferentes partidos, prefeitos de capitais e grandes cidades, autoridades do Poder Judiciário e organizações representativas da sociedade civil brasileira.

brasileiros. Tal investimento resultou em duas importantes publicações analíticas, sobre a condição juvenil contemporânea<sup>6</sup>, e orientou a construção da proposta de política de juventude do governo Lula, apresentada em 30 de junho de 2005, para a criação da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), vinculada à Secretaria Geral da Presidência da República; do Conselho Nacional de Juventude (Conjuve), formado por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço do poder público; e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem).

Desde então criou-se um espaço institucional para o debate e a participação social nas políticas de juventude, bem como foram catalisados os esforços para aprovação de marcos legais que amparassem a formulação, implementação e avaliação das políticas dirigidas ao segmento juvenil. Na esteira dessas conquistas foi aprovada a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 65/2010, que inclui a juventude no rol dos sujeitos de direitos enumerados no artigo 277 da Constituição Federal (CF) e, mais recentemente, o Estatuto da Juventude, que dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude (Sinajuve), sancionada pela presidenta da República Dilma Rousseff, em 5 de agosto de 2013.

Tais conquistas pavimentaram um caminho para afirmação dos direitos dos jovens, constituindo um arcabouço legal e institucional para políticas de juventude, oferecendo a ideia dos desafios da implementação dessas políticas e da garantia destes direitos instituídos. A conquista da transversalidade do tema da juventude, no âmbito das políticas públicas, a constituição de um sistema de integração dessas políticas aliada à execução de ações efetivas no território, seguem sendo questões estruturantes do atual momento da política pública para a juventude no país e orientam parte importante da agenda a ser cumprida, como bem destaca a análise do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em 2010:

Considerando a curta trajetória do Brasil no campo de políticas públicas específicas para a juventude, admite-se que o país vem avançando a passos

5. O Instituto Cidadania é uma organização da sociedade civil de pesquisa e mobilização social, fundado em 1989. O Instituto teve papel destacado na ação política do ex-presidente Lula, organizando propostas de políticas públicas, acompanhando criticamente as ações dos governos e organizando as Caravanas da Cidadania, com atividades de debate, estudos e pesquisas por todo o país. Nos primeiros anos do mandato do presidente Lula, o instituto manteve o perfil de realizar projetos temáticos, frequentemente em parceria com outras instituições. Em 2011, o Instituto Cidadania transformou-se no Instituto Lula.

6. A partir dos dados da pesquisa foram publicados livros sobre o tema pela Editora Fundação Perseu Abramo.

largos, apesar da dificuldade de se implantar políticas integradas e de assegurar a construção de políticas a partir de uma agenda que inclua, de fato, as temáticas e os problemas juvenis, tendo os jovens como participantes deste processo. É preciso admitir, no entanto, por um lado o esforço da esfera federal no sentido de criar novos traçados para a constituição de políticas que se voltam para jovens e, por outro, o fato de, geralmente, novos desenhos institucionais no âmbito da máquina estatal, lutarem por espaços de reconhecimento, de interferência e poder diante de estruturas burocráticas já enraizadas na administração pública (Silva, Andrade, 2010, p. 68).

Trata-se de um cenário marcado por grandes desigualdades ao lado de importantes conquistas. Ambiguidade é a palavra que melhor define a realidade dos jovens no Brasil. Ora reconhecidos como meros sujeitos em desenvolvimento; ora identificados como um ideal desejado de vitalidade, beleza, alegria; ora associados a problemas relativos ao uso abusivo de drogas, irresponsabilidade no trânsito, violência ou falta de cuidado com o próprio corpo e com a integridade dos demais; ora reconhecidos como “sujeitos de direitos” e convocados a participar da vida social e política do país, os jovens brasileiros caracterizam-se pela diversidade e intensa experimentação das mudanças que vem ocorrendo nos variados setores da sociedade (Novaes, 2009). Interpretar essas ambiguidades e explorar suas possibilidades nos parece um importante desafio em todos os campos das políticas públicas, inclusive no campo da segurança pública.

### **Construção de políticas voltadas à prevenção à violência contra a juventude - A violência contra juventude como problema nacional**

A questão da violência entrou de modo bastante decisivo no universo das preocupações dos jovens brasileiros. Seja pela perda de alguém próximo de forma violenta, seja pelo medo de serem – os próprios jovens – vítimas de violência física, o fato é que a maioria da juventude brasileira teme o avanço da violência no país<sup>7</sup>. Dados da pesquisa *Agenda Juventude Brasil*, publicada pela Secretaria Nacional de Juventude, revelam que 51% dos jovens brasileiros já perderam alguém próximo de forma violenta. Dez anos atrás, esse número era de 46%, segundo o Projeto Juventude do Instituto Cidadania.

7. “O que mais preocupa pessoalmente os jovens hoje é, em primeiro lugar, a questão da violência (citada por 43% dos jovens), corroborando a constatação do quanto essa experiência se configura como constitutiva dessa geração. Em segundo lugar, aparece a questão do emprego ou profissão (pouco mais de um terço da mostra, 34%), reafirmando os dados colhidos ao longo da pesquisa, que demonstram a importância da experiência do trabalho na vida da juventude brasileira.” (Brasil. Secretaria Nacional de Juventude, 2013).

Na maioria dos casos, as vítimas são amigos (18%), primos (12%) e tios (11%) que são assassinados (21%) ou vítimas de acidentes de trânsito (22%). Conforme dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) do Sistema Único de Saúde (SUS), entre 2003 e 2011 foram mortas no Brasil 245.460 pessoas com idade entre 15 e 29 anos. Neste universo, 68,1% eram jovens negros.

Tais números revelam a dramaticidade com que a questão da violência foi sendo inserida na vivência dos jovens e contribuem para esclarecer como eles foram se mobilizando em torno desse tema e, por conseguinte, como foi sendo imposto aos governos a adoção de políticas capazes de incidir para alterar essa realidade. Nessa linha cabe destacar as deliberações dos delegados(as) da primeira e da segunda conferências nacionais de Políticas de Juventude, realizadas em 2008 e 2011, que apontaram o tema da segurança como importante demanda para a juventude no país, o que foi decisivo para induzir a construção de políticas públicas neste campo.

Antes disso, o I Encontro Nacional da Juventude Negra (Enjune), em 2007, já apresentava uma série de propostas relativas ao enfrentamento ao racismo, em especial sobre a questão do extermínio deste segmento da população, bem como uma série de campanhas<sup>8</sup> foram realizadas pela sociedade civil, para denunciar a violência como a principal preocupação da juventude brasileira.

Contudo, é valioso ressaltar a forma como, no período estudado de 2003 a 2013, o tema foi sendo incorporado à agenda política do governo brasileiro, é igualmente importante registrar que o enfrentamento à violência contra a juventude negra é uma pauta prioritária do movimento negro brasileiro desde a década de 1970, sendo incontáveis os esforços empreendidos desde então para que as políticas públicas fossem implementadas de modo a alterar esta realidade. O surgimento do Movimento Negro Unificado (1978) e a *Marcha Zumbi dos Palmares contra o racismo, pela cidadania e pela vida* (1995) são alguns exemplos de mobilização política fortemente engajadas na luta pelo reconhecimento desta demanda histórica.

### **Construção das políticas públicas de prevenção a violência contra juventude**

Do ponto de vista da representação social dos jovens, as políticas desenvolvidas pela Secretaria Nacional de Juventude, entre 2005 e 2013, caracteri-

8. Como exemplo, podemos citar a campanha *Reaja ou Será Morto ou Será Morta*, organizada por entidades do movimento negro da Bahia (2005); a *Campanha Nacional contra a Violência e o Extermínio de Jovens*, coordenada pelas Pastorais da Juventude da Igreja Católica (2009); *Campanha Nacional contra o Genocídio da Juventude Negra*, coordenada pelo Fórum Nacional de Juventude Negra (2009); e a *Marcha Estadual contra o Extermínio da Juventude Negra* (2010), promovida pelo Fórum Estadual de Juventude Negra do Espírito Santo (Fejunes).

zam-se pelo forte esforço de ratificar uma percepção das pessoas jovens como sujeito de direitos e para consolidar ações no campo da inclusão, autonomia, emancipação e participação da juventude<sup>9</sup>. Tais opções na abordagem temática das políticas de juventude resultam num forte esforço para, pelo menos no plano discursivo, afastar-se ao máximo da noção de “jovem como problema”, adotando uma perspectiva que procura dissociar as relações entre: jovem pobre e criminalidade; desemprego e violência; jovem negro e desocupação; e, ainda, drogas e desagregação social.

No entanto, apesar do forte esforço da SNJ para desarticular o binômio “juventude e violência”, reproduzido insistentemente em parcelas do meio político e mesmo no senso comum, fortemente influenciado pela mídia, o fato é que o tema da violência segue como um dos mais relevantes no rol das preocupações dos jovens brasileiros. Nas ações desenvolvidas pelo governo federal ainda há muita dificuldade para incorporar uma leitura reflexiva sobre o problema da violência contra os jovens e formular respostas integradas a essa realidade.

Neste sentido, o balanço dos últimos dez anos sobre a abordagem da temática juventude nas políticas de segurança pública é tão complexo e repleto de conquistas, quanto inconcluso, instigante e desafiador.

### **O primeiro governo Lula: muitas expectativas, um bom plano e alguns avanços (2003-2006)**

No primeiro mandato do presidente Lula, o programa de governo para a área de segurança pública incorporou as proposições formuladas em 2002, pelo Projeto Segurança Pública para o Brasil (PSP), elaborado pelo Instituto Cidadania e apresentado num documento composto por 14 capítulos, que traz análises sistemáticas da questão da violência e da segurança pública no país, a partir de uma perspectiva interdisciplinar, com ênfase na explicação multicausal da violência, na necessidade das reformas institucionais e legislativas e nas articulações entre prevenção e repressão no tratamento da criminalidade.

Como eixos, o PSP apresenta:

a) reformas estruturais com ações relativas à União e aos estados, reformas na esfera municipal, mudanças constitucionais relativas às agências policiais e mudanças referentes à persecução penal;

9. “Inclusão, autonomia, emancipação e participação da juventude são dimensões nas quais a SNJ vem persistindo e tem pautado como prioridade para colocar no debate público a garantia de direitos dos jovens, visando conquistar estes três objetivos: 1) Políticas Públicas de Juventude como Política de Estado; 2) Participação para Fortalecimento da Política Nacional de Juventude; 3) Políticas Públicas de Juventude fazendo diferença para a juventude brasileira.” (Cf.: Políticas Públicas de Juventude: Secretaria Nacional de Juventude, disponível em <[www.juventude.gov.br/documentos/cartilha-politicas-publicas](http://www.juventude.gov.br/documentos/cartilha-politicas-publicas)>, acesso em 15 de agosto de 2013).

b) temas relevantes referindo-se às ações de prevenção à violência, problemática das drogas, combate ao sequestro, problemática dos policiais, violência doméstica e de gênero, violência contra as minorias, acesso à justiça, sistema penitenciário, segurança privada, proteção a testemunhas ameaçadas, violência no trânsito e desarmamento e controle de armas.

Em seu diagnóstico, o PSP destaca uma leitura da violência relacionada a uma complexa teia de desigualdades e injustiças em que a criminalidade é, apenas, um dos aspectos de um múltiplo fenômeno social. Assim, a juventude, segundo o PSP, é a principal vítima de um genocídio<sup>10</sup>. Notadamente, os jovens negros, pobres, do sexo masculino são compreendidos no programa como vítimas preferenciais deste modelo, composto por uma conjunção de elementos que vão desde o acolhimento familiar até as potencialidades econômicas do tráfico de armas e de drogas nos territórios pauperizados.

No PSP, os jovens são apresentados como sujeitos sociais, vítimas de múltiplos processos de invisibilização e etiquetamento, ao passo que é ressaltada a complexidade da violência, em especial a violência criminal dentro do universo juvenil. Há na proposta, um sério esforço em fugir da polarização entre juventude vítima e juventude autora de violência.

O projeto trabalha com medidas focadas no combate aos homicídios juvenis, com medidas socioeducativas dirigidas a crianças e adolescentes e com a necessidade de combater o grande número de armas e drogas em fácil circulação nos meios juvenis, associadas a medidas de caráter estrutural, como reformas nas polícias e promoção da inclusão social dos jovens. O PSP destaca em seu conteúdo, projetos que funcionem como fontes capazes de atrair os jovens para a sociabilidade construtiva e solidária, competindo com o tráfico e sua sedução dupla, material e simbólico-afetiva, valorizando a importância de uma polícia cidadã e de estratégias econômicas que induzam o crescimento com distribuição de renda, possibilitem a ascensão dos jovens e a interrupção do ciclo intergeracional de transmissão da pobreza, por meio de formas criativas de inserção autônoma no mercado de trabalho.

No que tange aos jovens adolescentes destaca-se a importância dos Centros de Referência como possibilidade de equipamentos públicos dirigidos à implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e critica-se, contundentemente, as propostas de redução da idade penal.

Tal projeto, contudo, apesar de levantar uma série de propostas inovadoras não foi capaz de promover efetivos deslocamentos em termos da abor-

10. Sobre o uso da expressão "genocídio" ver: Flauzina, A. L. P., 2008.

dagem da temática juvenil, no âmbito das políticas de segurança pública do governo federal.

Seja pela escassez de recursos e de equipe para empreender as mudanças necessárias, seja pela dificuldade de aprovar as reformas institucionais previstas e pelos grandes obstáculos culturais existentes ou pelo ineditismo das propostas contidas no projeto, o fato é que o PSP pouco foi executado e a série de expectativas contidas no plano não conseguiu efetivar avanços na realidade, em especial no que se refere à questão de uma abordagem integrada, preventiva e multidisciplinar para a temática juvenil.

O fortalecimento de uma estratégia nacional de formação de profissionais de segurança pública, o embrião de um sistema nacional de segurança pública e os primeiros passos para formatação de um pacto nacional sobre segurança pública foram os avanços possíveis no âmbito do PSP. Contudo, as “medidas focadas no combate aos homicídios juvenis, nas medidas socioeducativas dirigidas a crianças e adolescentes e na necessidade de combater o grande número de armas e drogas em fácil circulação nos meios juvenis, associadas a medidas de caráter estrutural como reformas nas polícias e promoção da inclusão social dos jovens” não foram efetivas gerando certo nível de frustração naqueles movimentos e organizações sociais que atuam neste campo (Soares, 2007).

### **O segundo governo Lula: O Pronasci e o novo começo do debate nacional**

Diante dos avanços e dos limites na execução do PSP, o governo federal lançou em 2007, o Plano Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), (Brasil, Ministério da Justiça, 2007), instituído pela Medida Provisória 384, com indicações de recursos da ordem 6.707 bilhões de reais até o fim de 2012. Organizado em 94 ações, com o envolvimento de 19 municípios, o Pronasci concentra-se em ações de reforma institucional, apoio à atividade policial e iniciativas que combinam prevenção e repressão de modo articulado.

Constituído por ações estruturais e programas locais, o Pronasci desdobra-se nos seguintes eixos temáticos: modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional, valorização dos profissionais de segurança pública e agentes penitenciários, enfrentamento à corrupção policial e ao crime organizado, territórios de paz, integração do jovem e da família, segurança e convivência.

Por fim, o Pronasci aponta para os temas relativos à assistência na periferia, com destaque para a melhoria das condições para atividade policial dirigida à repressão qualificada. A violência é apontada como fenômeno associado à ideia de criminalidade, contudo, apresentada em relação às raízes sócio-históricas e



culturais. No campo da noção de segurança, o programa trabalha com a ideia de ordenação social articulada a políticas de prevenção ao crime.

No que se refere à representação da juventude, o Pronasci apresenta o jovem como sujeito em desenvolvimento e, por outro lado, como segmento vulnerável a fatores sociais desencadeadores da criminalidade e descoesão social. As ações propostas indicam medidas para impedir que os jovens “se contaminem pela influência dos líderes do crime organizado”, e sugerem ações de proteção que resgatem a cidadania, por meio da multiplicação de uma “filosofia” transmitida pelos agentes dos projetos sociais de prevenção do Programa.

O Pronasci concentra as suas propostas de intervenção no campo dos projetos educacionais e das ações no campo do sistema prisional, com destaque para a ampliação e qualificação do sistema carcerário. Inicialmente, o programa trata de iniciativas para a elevação do nível de ensino formal dos jovens privados de liberdade, com ênfase no ProJovem, na preparação para o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), o Programa Universidade para Todos (ProUni) e Programa de Educação Profissional de Jovens e Adultos (Proeja).

Quanto ao sistema carcerário, as propostas apontam para a criação de novas vagas no sistema prisional, prevendo a criação de condições para a separação etária dos custodiados, para evitar o contágio dos jovens pelas práticas de lideranças do crime organizado.

Além destas medidas, o Pronasci prevê o programa Proteção dos Jovens em Território Vulnerável (Protejo), que reúne ações de assistência, formação e inclusão social, mediante o pagamento de bolsas mensais aos jovens atendidos; Reservista Cidadão, para a formação de jovens oriundos do serviço militar a multiplicadores em oficinas sobre direitos humanos, cidadania e ética, em áreas conflagradas pela violência e criminalidade, também mediante bolsas mensais; e o programa Mulheres da Paz, que prevê a formação de mulheres moradoras de áreas vulneráveis.

Até o final do segundo mandato do presidente Lula (2010), o Pronasci teve sequência e os programas direcionados à juventude, com destaque para o Protejo, permanecem em andamento no terceiro ano do mandato da presidenta Dilma Rousseff (2013). No entanto, são muitas as críticas referentes à descontinuidade do Pronasci e da interdição das propostas de reformas institucionais contidas neste programa (Soares, 2007; Silva, 2012).

### **O governo Dilma: racismo e preconceito geracional no centro do debate**

Pressionado pelo movimento social, pelas deliberações das conferências nacionais e por pesquisas de opinião que seguiram indicando a vio-

lência contra a juventude negra, do sexo masculino, como grave problema nacional, o governo da presidenta Dilma formulou, entre 2011 e 2012, o plano de prevenção à violência contra a juventude negra, o Plano Juventude Viva, coordenado pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) e pela Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria-Geral da Presidência da República, com a participação de outros nove ministérios<sup>11</sup>.

Trata-se de uma iniciativa gestada no âmbito do Fórum de Direitos e Cidadania<sup>12</sup>, que se caracteriza como conjunto de ações de prevenção que visam a reduzir a vulnerabilidade dos jovens a situações de violências física e simbólica, a partir da criação de oportunidades de inclusão social e autonomia; da oferta de equipamentos, serviços públicos e espaços de convivência em territórios que concentram altos índices de homicídio; e do aprimoramento da atuação do Estado, por meio do enfrentamento ao racismo institucional e sensibilização de agentes públicos para o problema.

Organizado de maneira intersetorial, o Plano Juventude Viva é uma experiência de ação interministerial, que reúne cerca de 30 ações voltadas aos 132 municípios com as maiores taxas de violência letal contra a juventude negra. As ações têm foco na prevenção e são coordenadas por comitês gestores constituídos nos âmbitos municipal, estadual e federal, e acompanhadas por fóruns de Monitoramento Participativo que também deverão existir nas três esferas administrativas.

Em Alagoas, primeiro estado no qual o Juventude Viva foi implementado a partir de setembro de 2012, mais de 30 ações foram empreendidas nos quatro eixos do Plano<sup>13</sup>. Até 2014, a expectativa é que o Plano Juventude Viva seja lançado nos estados do Pará, Paraíba, São Paulo, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Na Paraíba, próximo estado para execução do Plano, a previsão de investimento é de até 70 milhões de reais.

11. Além da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e da Secretaria Geral da Presidência da República participam do Plano Juventude Viva, os seguintes ministérios: Educação; Trabalho e Emprego; Saúde; Cultura; Esportes; Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Justiça; Secretaria de Direitos Humanos e Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República.

12. O Fórum de Direitos e Cidadania foi criado em 2011, como instância responsável por promover a articulação política e gerencial das ações voltadas para a garantia e expansão do exercício da cidadania e do desenvolvimento sustentável. O Fórum é coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, com a co-coordenação das Secretarias de Direitos Humanos, Políticas para as Mulheres e Políticas de Promoção da Igualdade Racial, além dos ministérios da Cultura e do Esporte. O trabalho do Fórum está organizado em três frentes de atuação: elaboração de uma agenda prioritária para o governo no campo dos direitos e da cidadania; promoção de debates e pesquisas sobre os valores da sociedade brasileira; e fortalecimento político da área de cidadania no governo.

## UM OLHAR SOBRE A DÉCADA

É lenta e gradual a incorporação da perspectiva racial e geracional na agenda das políticas de prevenção à violência no país. Neste sentido, é interessante observar na última década como, ao menos na perspectiva discursiva, os avanços institucionais no campo das políticas de juventude foram influenciando positivamente no campo da segurança pública e especialmente no campo das políticas de prevenção à violência.

A criação de sucessivos programas voltados a prevenir a violência contra segmentos mais vulneráveis – negros e jovens – ao passo em que revela o reconhecimento da questão geracional, racial e de gênero, como causas de mais exposição à violência – lenta e gradual, repita-se – em nossa sociedade também demonstra a incorporação da necessidade de políticas específicas para correção de desigualdades.

Tais avanços só foram possíveis graças à forte intervenção dos movimentos sociais (juvenis e negros) que foram reafirmando a persistência do racismo, como gerador de assimetrias na sociedade brasileira e a existência de uma desvantagem dos jovens no acesso a bens, direitos e serviços públicos, bem como denunciando a continuidade de um modelo de segurança pública, essencialmente, reativo e obsoleto. A construção de políticas de segurança preventivas, integradas com foco no combate ao racismo e na promoção da emancipação, autonomia e inclusão juvenis segue sendo uma pauta dos movimentos sociais e de pesquisadores comprometidos com o tema.

Assim, os passos dados no último período são motivo de comemoração, mas também informam a persistência de práticas autoritárias que demonstram a dimensão dos desafios ainda existentes. A violência policial, ação dos grupos de extermínio e a violência no sistema prisional continuam a apresentar-se como temas sensíveis da agenda pública relativa à juventude no campo da segurança pública.

Neste sentido, as políticas desenvolvidas pelos governos federais, no período de 2003 a 2013, avançaram em termos de colocação dos problemas, mas, não foram capazes de apresentar respostas suficientemente ousadas e inovadoras. A integração das ações em segurança pública, a adoção de um paradigma de ação efetivamente preventivo, e sistematização de indicadores de resultados com vistas à construção de políticas integradas de prevenção à violência, não ultrapassaram o campo discursivo e ainda não produziram todos os efeitos esperados em termos de políticas públicas.

13. Os eixos do Plano Juventude Viva são: Eixo 1: desconstrução da cultura de violência; Eixo 2: inclusão, oportunidade e garantia de direitos; Eixo 3: transformação dos territórios; Eixo 4: aperfeiçoamento institucional.

Se é verdade que nas duas grandes propostas apresentadas (PSP e Pronasci), no período analisado, há uma forte ênfase discursiva na questão da integração e da prevenção, é igualmente real que se potencializou no mesmo período uma prática claramente repressiva, encarceradora e, sob um certo aspecto estigmatizante, responsável pela ação violenta em relação a jovens negros, em sua absoluta maioria.

É necessário pensar que, ao lado de uma melhoria real das condições de vida das pessoas nos últimos dez anos – aumento real do salário-mínimo, enfrentamento sistemático à pobreza extrema, ampliação da oferta aos níveis superiores de ensino, por exemplo –, há um fenômeno de crescimento da violência, em particular da violência letal, e sucessivos relatos de violência institucional e abusos policiais.

Apesar dos esforços e, mesmo dos avanços, dos gestores federais da política de juventude para promover uma perspectiva analítica que privilegie a noção de trajetórias juvenis, as políticas de segurança pública seguem pouco permeáveis ao debate sobre condição juvenil contemporânea.

O Plano Juventude Viva é, neste sentido, uma abordagem inovadora na perspectiva em que rompe com uma visão mais tradicional sobre o que seja política de prevenção à violência, e incorpora aspectos importantes de experiências que o precederam como “campanha pela desconstrução da cultura de violência” (PSP), “apoio à formação policial na perspectiva dos direitos humanos” (Pronasci), e “enfrentamento à violência institucional” (PSP), articuladas com as ideias de valorização das experiências comunitárias, foco nas ações territoriais, fomento à participação popular e, o mais importante, destaque para o enfrentamento ao racismo e à promoção dos direitos da juventude. Tais elementos são necessários, mas não suficientes para a superação do grande desafio colocado para as políticas de prevenção à violência contra a juventude no Brasil. Ainda é preciso<sup>14</sup> para analisar se estas proposições contidas no Plano Juventude Viva conseguirão, na prática, promover deslocamentos significativos em termos de redução da vulnerabilidade juvenil negra à violência.

14. Este artigo foi escrito entre julho e agosto de 2013. O Plano Juventude Viva foi lançado em setembro de 2012 no estado de Alagoas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, Helena W. *Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil*. Revista Brasileira de Educação, n. 5 e 6, p. 25-36, mai.-dez. 1997.
- ABRAMO, Helena W.; BRANCO P. P. M. (orgs.). *Retratos da juventude brasileira: Análises de uma pesquisa nacional*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005.
- ADORNO, Sérgio. Políticas Públicas de Segurança e Justiça Penal. *Cadernos Adenauer*, ano IX, n. 4, Rio de Janeiro: 2008, p. 9-26.
- BRASIL. Ministério da Justiça. *Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania*. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2007. Disponível em: <[www.mte.gov.br/politicas\\_juventude/aprendizagem\\_manual\\_PRONASCI.pdf](http://www.mte.gov.br/politicas_juventude/aprendizagem_manual_PRONASCI.pdf)>
- BRASIL. Ministério da Justiça. *Plano Nacional de Segurança Pública*. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2000. Disponível em: <[www.ibda.adv.br](http://www.ibda.adv.br)>.
- BRASIL. Presidência da República. *Juventude Viva no seu município*. Brasília: Seppir/SNJ – SG. Disponível em: <[www.juventude.gov.br/juventudeviva/plano-juventude-viva-no-seu-municipio/JuventudeViva\\_Guia\\_07022013.pdf](http://www.juventude.gov.br/juventudeviva/plano-juventude-viva-no-seu-municipio/JuventudeViva_Guia_07022013.pdf)>.
- BRASIL. Secretaria Nacional de Juventude. *Agenda Juventude Brasil: Pesquisa Nacional Sobre Perfil e Opinião dos Jovens Brasileiros*, 2013. Disponível em: <[www.juventude.gov.br](http://www.juventude.gov.br)>.
- DIAS NETO, Theodomiro. Segurança pública: um conceito a ser repensado. *Boletim IBCCRIM*. São Paulo: E. Esp, n. 58, p. 12, set. 1997.
- FERREIRA, Helder; FONTOURA, Natália de O.; AQUINO, Luseni; CAMPOS, André G. Juventude e Políticas de Segurança no Brasil. In: CASTRO, Jorge A.; LUSENI C. A.; ANDRADE, Carla C. (orgs.). *Juventude e Políticas Sociais no Brasil*. Brasília: Ipea, 2009, p. 191-219.
- FREITAS, F. Silva. *Tematizando a segurança pública no Brasil: tendências, programas e conceitos (1988-2007)*. 132 f. Monografia – Curso de Bacharelado em Direito. Feira de Santana: Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), 2010.
- \_\_\_\_\_. *Juventude nos programas de segurança pública no Brasil (1988 – 2009)*. In: NOVAES, Regina; RIBEIRO, Eliane; ESTEVES, Luiz Carlos. (orgs.). *Juventudes Contemporâneas: Múltiplos Enfoques*. Rio de Janeiro: Unirio, (no prelo).

FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. *Corpo negro caído no chão: o sistema penal e o projeto genocida do estado brasileiro*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Segurança Pública para o Brasil*. São Paulo, 2002. Disponível em: <[www.datasafe.com.br/Modulo/Cartilhas/ProjetoSegurancaPublica\\_Sintese.pdf](http://www.datasafe.com.br/Modulo/Cartilhas/ProjetoSegurancaPublica_Sintese.pdf)>.

\_\_\_\_\_. *Projeto Juventude: documento de conclusão*. São Paulo, 2003.

NOVAES, Regina C. R. Prefácio. In: CASTRO, Jorge A.; LUSENI C. A.; ANDRADE, C. C. (orgs.). *Juventude e Políticas Sociais no Brasil*. Brasília: Ipea, 2009, p. 15-22.

NOVAES, REGINA C. R.; VANUCCHI, Paulo (org.). *Juventude e Sociedade: trabalho, educação, cultura e participação*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/Instituto Cidadania, 2004.

SILVA, F. Sá. Nem isto, nem aquilo: trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012). *Revista Brasileira de Segurança Pública*. v. 6, n. 2, p. 412-433, ago./set. 2012.

SOARES, Luiz E. Novas políticas de segurança pública. *Estudos Avançados*, vol. 1, n. 47, p. 75-96, 2003.

\_\_\_\_\_. Juventude e Violência no Brasil contemporâneo. In: *Juventude e Sociedade: trabalho, educação, cultura e participação*. Novaes, R.; Vannuchi, P. (org.). São Paulo: Fundação Perseu Abramo: Instituto Cidadania 2004, p. 130-159.

\_\_\_\_\_. A política nacional de segurança pública: histórico, dilemas e perspectivas. *Estudos Avançados*, vol. 61, n. 21, p. 77-97, 2007.

LETÍCIA GODINHO

## AVANÇOS E RETROCESSOS NA AGENDA DA REFORMA COMUNITÁRIA DO POLÍCIAMENTO: BALANÇO DAS EXPERIÊNCIAS RECENTES

### INTRODUÇÃO

Este texto tem como objetivo fazer um balanço de algumas das principais experiências introduzidas no Brasil, no contexto recente, as quais buscaram introduzir novas formas de policiamento de base local, combinadas à mobilização comunitária e outras formas de intervenção no espaço urbano. Tal como disposto desde o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (2000), passando pelo Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci, de 2007), podemos observar um importante movimento de experimentação nos contextos estaduais, indicando que as diretrizes nacionais teriam, de certa maneira, sido seguidas pelos estados, a despeito da grande diferença entre os projetos ou “modelos” implementados.

As experiências que optamos por abordar contam com estudos e/ou dados disponíveis, possibilitando assim, uma análise empiricamente fundamentada<sup>1</sup>. São elas: o modelo de São Paulo, conhecido por sua inspiração no sistema japonês *koban*; a experiência de Minas Gerais, conhecida pela associação entre o programa *Fica Vivo!* e o policiamento feito pelo Grupamento Especializado em Áreas de Risco (Gepar); e a experiência das unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), no Rio de Janeiro. Nosso esforço foi o de buscar compreender a concepção de segurança pública que informa essas estratégias, limitações e dificuldades encontradas no decorrer de sua implementação e os possíveis “resultados” obtidos. Examinamos essas dimensões, sobretudo,

1. É apenas por esse motivo que experimentos importantes, como o Pacto Pela Vida (PPV) de Pernambuco, não foram incluídos neste balanço.

a partir de seu potencial reformador da arcaica arquitetura institucional da segurança no Brasil e, em consequência, de seu potencial democratizante.

Antes de explorar as diferenças e especificidades locais, faz-se necessário entender por que esses novos “modelos” de segurança apresentam tais traços comuns – ainda que idealizados, genericamente, pelas diretrizes nacionais. Ou seja, qual o sentido da introdução de novas formas de policiamento baseadas no ideário do policiamento comunitário ou afins? (como o “policiamento de proximidade”); qual o fundamento por detrás da focalização em territórios com altos índices de criminalidade e vulnerabilidade social?; e, relacionado a isso, por que a necessidade de se associar “ações sociais” de diversas naturezas nos territórios, também enquanto formas de aproximação e mobilização comunitária?

### **O modelo de policiamento comunitário**

As iniciativas de reformas cidadãs na segurança pública, no Brasil, tiveram início no período da redemocratização – momento em que se tratava de efetivar as rupturas necessárias com as estruturas herdadas do regime militar. Desse movimento originário, destaca-se a consolidação da ideia de que as práticas historicamente adotadas pelos órgãos de segurança, especialmente agravadas durante a ditadura, teriam contribuído para o agravamento do problema. No interior deste movimento, institui-se uma agenda de adensamento do espaço público, por meio da participação e de práticas deliberativas também no campo da segurança (Paoli, 1984). Diferentes iniciativas de democratização do campo, ocorridas nas últimas décadas – não sem significativas descontinuidades –, fortaleceram as demandas por mudanças institucionais, principalmente aquelas que contribuísem para a redução dos níveis de violência policial, para orientar este serviço à resolução dos problemas da sociedade e criar canais de interlocução com a mesma, tornando-a sujeito ativo nos processos de produção da política pública nesta área.

Soma-se a isto o incremento da criminalidade desde o fim dos anos 1980, que pressionou no sentido de buscar processos de modernização das polícias e suas estratégias operativas. As altas taxas de criminalidade com as quais os cidadãos passaram a ter de conviver, no contexto recente, acabaram por gerar um sentimento de “cotidianidade” à vivência de situações de insegurança e medo.

Nesse contexto, a reforma do policiamento foi considerada central para mudar a dinâmica dos processos de criminalidade e criminalização, bem como as heranças ainda persistentes do regime autoritário, que determinam distintas formas de violência institucional. Ademais, torna-se necessária para que essas instituições (re)adquiram confiança perante a cidadania. A confiança no sistema de justiça criminal, incluindo as polícias, é fundamental para a sustentação



dos regimes democráticos e a manutenção do Estado de Direito. O monopólio do uso da força, a presença cotidiana do Estado nos territórios, a relação direta com os cidadãos e a responsabilidade sobre as “problemáticas emergenciais do cotidiano”, situam as instituições policiais em um lugar central, servindo como indicador da percepção geral, acerca da ação do Estado e do desenvolvimento político de um país (Dammert, 2013).

O modelo de policiamento comunitário se apresentou enquanto ideal adequado para a reforma orientada à democratização das organizações policiais. Em linhas gerais, a reforma orientada ao policiamento comunitário apontaria para uma maior proximidade nas relações entre a polícia e a população, buscando melhorar a confiança da sociedade na instituição policial e aumentar a receptividade e o controle sobre o serviço oferecido por ela, por meio da participação social.

Os estudos existentes, aqui no Brasil e no exterior, sustentam que onde foram executados programas de policiamento comunitário incrementou-se a confiança pública nas polícias e a população manifestou maiores níveis de reconhecimento institucional. Por outro lado, os estudos brasileiros também mostram que as maiores limitações encontradas para a “sustentabilidade”, no médio e longo prazos, de projetos de policiamento comunitário no país é o fato de que, sendo as polícias tributárias de um modelo de organização militar, continuam frequentemente agindo enquanto exércitos dos governos. Se os defensores do antigo modelo argumentam que o militarismo facilita a imposição da disciplina e, por consequência, o controle interno; em contrapartida, se trata de um modo de organização que frequentemente sustenta valores contrários para com a democracia – a qual deve justamente garantir. A racionalidade do militarismo, voltada à perseguição do “inimigo interno”, é radicalmente oposta à ideia de um serviço policial orientado à resolução dos problemas dos cidadãos e sua melhoria de vida, proposta pelo policiamento comunitário.

Há ainda outro fator que ajuda a explicar a adoção do modelo do policiamento comunitário, na tentativa de reformar as estruturas de segurança no Brasil, no contexto da redemocratização. Este é justamente um período de grande incentivo a esta modalidade de policiamento nos países anglo-saxões, especialmente nos Estados Unidos, onde os pesquisadores e policiais brasileiros irão colher experiências e propostas teóricas para as iniciativas de modernização e democratização das instituições brasileiras de segurança. Nestes países, o chamado modelo profissional ou tradicional de policiamento estaria sendo objeto de forte crítica, no auge das chamadas reformas comunitárias. O modelo comunitário colocava em questão as funções e a capacidade da polícia em seus moldes tradicionais: a atuação meramente *reativa* aos crimes, ou seja,

não baseada na prevenção; o excessivo foco nas atividades de “enfrentamento do crime”, que relegaria ao segundo plano as atividades rotineiras, assistenciais e de “manutenção da ordem”, com as quais a polícia deveria estar envolvida<sup>2</sup>. Ou seja, o trabalho policial se transformara em uma forma de “guerra contra o crime”, cabendo ao policial fazer valer a lei penal e prender criminosos, caso a oportunidade se lhe apresentasse. Caso problemas específicos surgissem, a resposta típica seria a criação de unidades específicas para lidar com eles (antidrogas, crianças e adolescentes, ações táticas etc). Além disso, a busca pela profissionalização e, portanto, a burocratização do trabalho policial fez com que as organizações se tornassem cada vez mais isoladas da sociedade a qual deveriam servir, ao mesmo tempo em que cada vez mais caracterizadas por grande solidariedade interna e sigilo.

O policiamento comunitário, ao destacar lugar central à interlocução com a sociedade e participação da mesma nos processos decisórios, permitiria conferir a esta papel ativo na produção da segurança, desta forma contribuindo para a criação, em regime democrático pleno, de uma política pública efetivamente *cidadã*.

Vale notar, a esse respeito, a possibilidade de intervir sobre um dos aspectos persistentes da trajetória histórica da segurança pública no Brasil – a ausência da participação das camadas populares na disputa pelo significado da política. As visões elitistas, dos protagonistas das definições de ordem pública, que cuidaram de fundamentar as estratégias nesse campo, propagariam que os setores populares simplesmente não se constituiriam atores relevantes da política; ou então que a participação popular representaria um enorme risco a ela. Essa perspectiva é reveladora de outra continuidade persistente dessa trajetória: a notável dissociação entre a noção de cidadania e a noção de segurança, como se tratassem de temas diversos, não raras vezes, opostos inconciliáveis (Cano, 2006).

Por isso, na criação do policiamento comunitário residiria uma questão simbólica fundamental para o regime democrático, dado que poderia intervir sobre a histórica apartação existente entre os órgãos de segurança e a população, e contribuir para a legitimidade da política. Em especial, ao criar respos-

2. Este aspecto é de particular importância para o caso brasileiro, uma vez que, além do fato de a profissionalização das polícias brasileiras ter sido iniciada justamente neste conturbado contexto, a propugnada limitação da função policial à atividade de “enfrentamento do crime”, em organizações construídas sobre bases militares, teria reforçado o uso da força e da violência policial, além de mistificar e atribuir um caráter belicoso à função policial. Outrossim, em instituições altamente hierarquizadas e fechadas como as organizações policiais brasileiras, a tendência ao insulamento teria sido ainda maior com reformas orientadas à profissionalização, em detrimento da democratização.

tas mais adequadas ao aumento da criminalidade e da insegurança, baseadas em formas negociadas e pacíficas de resolução dos conflitos, e respeitosas dos modos diversos de convivência comunitária existentes.

Por fim, o modelo do policiamento comunitário permitiria focalizar de forma adequada a intervenção de segurança, porque estaria predisposto a se adaptar às situações, condições e problemas encontrados no contexto onde é implementado. No Brasil, isso criou a possibilidade, principalmente na última década, de sua utilização como estratégia de policiamento para localidades com grande concentração de desvantagens sociais e situações de insegurança. Nos casos bem sucedidos, a segurança, significou efetivamente a oferta de um bem antes oferecido apenas às classes mais abastadas<sup>3</sup>.

Contudo, as rupturas necessárias para se reformar o policiamento e as estratégias de segurança tem se mostrado difíceis (mas não impossíveis) de se alcançar, e não há modelos prévios para serem simplesmente copiados. Isso não significa, no entanto, que os projetos ou programas de policiamento comunitário não devam possuir um arcabouço teórico ou normativo claro, tampouco que não se deva comparar os distintos “modelos”. Ao contrário, as diretrizes teóricas e políticas ajudam a entender o escopo e o objetivo dessas iniciativas, assim como a análise comparada das experiências existentes, serve para identificar aspectos positivos e dificuldades comuns. Também, para identificar as características singulares de projetos bem ou mal sucedidos, e assim avançar em um campo muito limitado, que ainda não possui uma produção tão abrangente no contexto brasileiro.

Seja como for, quando analisamos de forma panorâmica a experiência brasileira de “reforma comunitária” no policiamento e os diferentes “modelos” surgidos nos estados, observamos focos tão distintos entre si quanto ambientes; sua trajetória não se apresenta linear ou contínua, e em poucas ocasiões

3. A forte correlação entre desvantagens ou riscos sociais e criminalidade violenta, que pode ser observada em muitos locais de favelas das cidades brasileiras, ocorre por um conjunto muito amplo de razões; vale aqui explicitar alguns deles. Via de regra, devido justamente às estratégias deficitárias ou mesmo inadequadas de policiamento nessas localidades, elas acabam por concentrar as condições mais propícias para a instalação de mercados ilegais de toda sorte; em especial, contudo, aqueles que fazem uso de formas violentas e coercitivas para funcionar, como o de drogas. Sabe-se, ainda, que a instalação da violência nos territórios constitui fator de emigração e empobrecimento econômico. Decerto, pessoas mais ricas têm maiores chances de emigrar do que as mais pobres; tem, ademais, melhores condições de enfrentar a violência fazendo uso da segurança privada. Logo, a criminalidade violenta tanto afeta predominantemente os mais pobres quanto constitui fator de empobrecimento e esvaziamento de territórios. Ainda, em localidades onde a criminalidade violenta se instala de forma endêmica, geram-se processos de intensa deterioração comunitária, uma vez que afetam as distintas redes de pertencimento, parentesco e convivência, fazendo com que vítimas e agressores convivam ou residam em estreita proximidade. Por isso, são importantes as intervenções de segurança que contemplem não apenas a “recuperação” do território, do ponto de vista “estrito” da segurança pública, mas também do ponto de vista da inclusão social e urbana.

resiste à mudança de governos; sua criação, em um número significativo de casos, não foi além de discursos e documentos oficiais, quando existentes. Essa avaliação geral, que se apresenta com significativa frequência nos estudos feitos pela academia, acaba por desenhar um quadro não muito otimista para as intervenções baseadas no policiamento comunitário no Brasil. A despeito disso, há ainda uma intensa e continuada difusão desses “modelos” – governos os influenciam, gestores, representantes políticos e lideranças policiais “fazem questão” de possuírem projetos de policiamento comunitário; nos anos mais recentes, chegaram a receber especial acolhida por parte da mídia. Nesse contexto, no mínimo intrigante, a literatura mais recente vem buscando entender o que impede ou, ao contrário, contribui para a *efetiva e adequada* consolidação dessas iniciativas – ou seja, da perspectiva da reforma das instituições de segurança e sua contribuição ao aprofundamento democrático da política. Para avançar em possíveis respostas a essas questões, mesmo que não definitivas, percorreremos a seguir, de forma mais detida, a trajetória de cada uma das experiências que optamos por destacar.

### O POLÍCIAMENTO COMUNITÁRIO EM SÃO PAULO

Em São Paulo, um dos marcos da tentativa da democratização da política de segurança se apresenta no governo Franco Montoro (1983-1987), caracterizado por importantes iniciativas de reforma. O “retorno ao estado de direito”, que sintetizava a nova moldura que se pretendia efetivar, incluía o projeto da “Nova Polícia” (Caldeira, 2000), pautada no policiamento comunitário, além da efetivação da ideia da democracia participativa também nesta área<sup>4</sup>. A construção da “Nova Polícia” constituía condição para a efetivação das reformas desejadas. O projeto incorporaria um conjunto de ações orientadas a desestabilizar os vícios herdados do regime autoritário e encorajar as polícias ao comprometimento com os direitos humanos, facilitando a criação de canais de aproximação com a sociedade civil. O plano de governo para a área da segurança pública e justiça idealizou, assim, uma polícia comprometida com o fim da corrupção e da tortura (Storino, 2008). A partir da ideia de policiamento comunitário, o governo buscava promover maior integração entre a polícia e a sociedade civil, evitando que o único contato do cidadão com o policial fosse quando da ocorrência de um crime (Mingardi, 1992).

4. A formação de conselhos e comissões representativos marcou sua gestão; a criação da Secretaria de Participação e Descentralização, tendo José Gregori à frente de sua coordenação, foi indicativa da preocupação de Montoro em contribuir para a criação de instituições desta natureza.

Essa perspectiva encontraria, contudo, muita resistência por grande parte das organizações policiais – militar e civil, e também de parcela “conservadora” da sociedade, “acostumada a ver direitos humanos como privilégios de bandidos” (Caldeira, 1991)<sup>5</sup>. O fato de o governo Montoro ter passado por várias mudanças na chefia da Secretaria de Segurança é um dos indicativos dos fortes movimentos de oposição enfrentados. Na tentativa de implementação da “Nova Polícia”, o governo não encontrou nas organizações comprometimento com o ousado projeto de “mudança de mentalidades”, fazendo com que as reformas estruturais fossem sistematicamente interdadas.

A gestão de Franco Montoro conseguiu, contudo, criar os Conselhos Comunitários de Segurança, que se encontram institucionalizados e em funcionamento desde 1985, portanto, há quase 30 anos – hoje, sob supervisão da Secretaria Estadual de Segurança Pública (SSP). Seu desenho objetivou a criação de canais de interlocução entre as comunidades nos bairros e as polícias. Desde 1986, as atas das reuniões são redigidas a cada encontro e encaminhadas para a SSP.

Os governos posteriores ao de Montoro, contudo, reassumiram uma política baseada na “lei e ordem”. Com exceção de Covas, os governos de Quéricia, Fleury e Alckmin, guardadas suas distinções, optaram por uma orientação punitiva para a segurança pública<sup>6</sup>. E ainda que iniciativas orientadas à prevenção e à interlocução com a sociedade tenham existido, sua “pontualidade” não foi capaz de constituir um sentido alternativo para a segurança; ao contrário, esse longo período se destaca pela atuação policial “repressiva” e frequentemente abusiva, como constatam os vários relatórios sobre violência

5. O descontentamento na Polícia Civil ficaria nitido a partir da “greve branca” ou paralisação operacional levada a cabo pela organização, instituída logo no primeiro ano do governo, como reação à substituição dos antigos quadros de chefia das polícias. Por sua vez, na Polícia Militar, o quadro de oposição se manifestaria principalmente por conta das reações à forte repressão policial e prisão de manifestantes quando da greve geral em 1983. Frente às reações ambíguas por parte da sociedade, a PM também faria uma “greve branca”, interrompendo o controle das manifestações. Segundo Mingardi (1992), isso teria ocorrido por duas razões: seja porque os policiais estavam com medo de agir com rigor, no contexto de uma política orientada para o respeito aos direitos humanos, seja devido à ameaça de intervenção das Forças Armadas no Estado.

6. O mandato de Quéricia (1987-1991) é marcado desde seu início pelo discurso da “firmeza no combate à criminalidade”, principalmente no que se refere à atuação policial (Caldeira, 2000). O primeiro de seus secretários de segurança, Luis Antônio Fleury Filho (1987-1990), que tornou-se seu sucessor no governo, apresenta-se na cena pública como crítico dos direitos humanos e a favor da pena de morte. É neste governo que se ativa a Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar (Rota), que acaba por receber um grande conjunto de denúncias envolvendo execução de jovens, principalmente nas periferias, por seus policiais. No governo de Fleury (1991-1995), é criada a Secretaria de Assuntos Penitenciários (SAP), ocorre o chamado “Massacre do Carandiru”, rebelião marcada pelo assassinato de 111 presos pelas polícias estaduais, em 1992; e pela rebelião na unidade da Febem no Tatuapé. Trata-se de um período marcado pela disputa generalizada entre organizações da segurança pública e, ainda, com as entidades de direitos humanos (Gregori, 2000).

policiais divulgados à época, e possivelmente contribuíram para o significativo aumento dos índices de mortalidade juvenil no estado (Adorno, 2002).

O governo Covas (1995-1999) se iniciaria com as polícias estaduais enfrentando graves problemas de legitimidade, efetividade e eficiência, além do contexto de desvalorização profissional (Mesquita Neto, 2004a). Neste período, como já indicado, as taxas de homicídio em São Paulo superariam as taxas nacionais e certas áreas, como o Jardim Ângela, apresentavam uma grande concentração de casos<sup>7</sup>. Pesquisas mostravam que a população tinha medo e desconfiava da polícia (Mesquita Neto, 2004a). O ano de 1992 foi especialmente marcante devido ao conflito no Presídio do Carandiru, com 111 presos mortos.

A gestão de Covas teria um único secretário de segurança, José Afonso da Silva, e um policial favorável ao policiamento comunitário seria nomeado para a Coordenadoria dos Conselhos de Segurança (Consegs), José Vicente da Silva, que se tornaria secretário Nacional de Segurança Pública em 2002, no governo Fernando Henrique Cardoso. Este governo se abre às universidades e centros de pesquisa, notadamente o Núcleo de Estudos da Violência (NEV) da USP, com o qual estabeleceu parcerias destinadas a promover mudanças nos procedimentos de controle da atividade policial, incluindo mecanismos de controle externo e formas de controle social. A participação do NEV no Grupo de Trabalho formado na Secretaria de Segurança Pública, foi importante para retomar e reforçar a agenda do policiamento comunitário, da participação social na segurança e dos direitos humanos<sup>8</sup>.

Em 1996, o governo federal lançaria o I Plano Nacional de Direitos Humanos; em 1997, o governo do estado cria o Programa Estadual de Direitos Humanos, que incluía o estabelecimento do policiamento comunitário. Inicialmente inspirado no modelo canadense (Secretaria de Segurança Pública – SP, s/d), 41 companhias receberam o novo projeto de policiamento comunitário – nove na capital, dez na Região Metropolitana, 17 no interior do estado e cinco em unidades especializadas (Mesquita Neto, 2004a). Para que o policiamento comunitário fosse implementado, foram necessários apoiadores chave, oficiais de alta patente que receberiam treinamento acadêmico e internacional. Eram três os objetivos do programa: reforma da polícia, promovendo maior abertura à população; melhoria do serviço, considerando os direitos dos cidadãos;

7. A taxa de homicídio paulistana foi, em 1998, de 39,7 por 100 mil habitantes. A taxa nacional, em 1996, foi de 24,76 por 100 mil habitantes. Somente no bairro paulistano, Jardim Ângela, em 1998, foi 111,52 por 100 mil habitantes.

8. Covas nomearia ainda Benedito Mariano, ligado ao Partido dos Trabalhadores, para dirigir a então Ouvidoria de Polícia, criada em 1995. É criado o Programa de Reciclagem de Policiais Envolvidos em Ocorrências de Risco (Proar), com o objetivo de fornecer assistência psicológica a policiais envolvidos em conflitos resultantes de desfechos fatais.

melhoria da segurança pública, com a diminuição da delinquência, desordem e insegurança (idem, p. 117).

Três fases de implementação foram pensadas: mudança no discurso e na imagem da polícia; maior comunicação e consulta entre polícia e público; maior organização, mobilização e colaboração entre polícia e comunidade. A primeira fase compreendeu a criação da Comissão de Polícia Comunitária, redefinição dos valores da polícia, divulgação de informação sobre o novo modelo, designação de policiais para esse atendimento e a criação do Departamento de Polícia Comunitária e Direitos Humanos. A segunda fase estabeleceu a criação de Comissões Regionais de Polícia Comunitária, além de conselhos locais. A Comissão foi estabelecida em 30 de setembro de 1997 e era aberta à participação da sociedade civil e de órgãos públicos. Em 1998, contavam-se 34 organizações integrantes, incluindo a OAB-SP, a Prefeitura de São Paulo e Conselhos Comunitários de Segurança.

Neste primeiro projeto levado adiante pelo governo de São Paulo, que perduraria de dezembro de 1997 a julho de 2001 (meados do primeiro governo Alckmin), implementou-se o policiamento comunitário em 199 unidades policiais locais, de um total de 386 em todo o estado: 67 na capital, 23 na região metropolitana e 109 no interior. Também aumentaram as unidades de policiamento comum, 251 no total. Foram ainda implantadas 202 bases comunitárias móveis (87 na capital, 51 na Região Metropolitana e 64 no interior); 7.305 policiais (8,3% do total da corporação) trabalharam no policiamento comunitário, segundo dados oficiais.

Essa primeira experiência obteve alguns resultados satisfatórios, a despeito das taxas de homicídio terem continuado a aumentar no período. A satisfação com o serviço policial cresceu entre a minoria da população que teve conhecimento e acesso ao policiamento comunitário (Ilanud, 2002). Além disso, os policiais comunitários, em maior proporção que os demais, avaliavam o policiamento comunitário como mais satisfatório (para eles próprios) e que esse tipo de policiamento era mais prestativo para com a população do que o tradicional.

Por outro lado, faltaria clareza quanto ao conceito e o desenho. Se isso contribuía para ampliar a aliança de apoio à polícia comunitária, por outro, minava a capacidade de planejar as ações, definir procedimentos e avaliar a implementação, o que impossibilitava sua consolidação (Mesquita Neto, 2004a; Ferragi, 2011). Não houve, ademais, emprego exclusivo dos policiais encarregados de fazer o policiamento comunitário (policiais acumulavam as funções tradicionais com as do novo modelo). Neste sentido, o policiamento comunitário se tornou mero apoio ou complemento ao policiamento tradicional (Mesquita Neto, 2004a). A falta de apoio organizacional e a frágil ins-

titucionalização do projeto era explicitada pelo limitado volume de recursos financeiros e humanos destinados à sua execução. A forte hierarquização da organização policial limitava a atuação do policial comunitário, que necessitava de maior discricionariedade para tomar decisões no nível local.

A adesão ao policiamento comunitário e compreensão do novo modelo parece ter ocorrido entre aqueles que haviam recebido treinamento específico; mas uma falta de compreensão generalizada foi observada entre os policiais do nível de rua, inclusive os sargentos (Kahn, 2002; Ferragi, 2011). A abrangente pesquisa de Kahn (2002) encontrou uma grande resistência entre cabos e soldados, para os quais esta seria uma “polícia suave”, “branda com os criminosos” e que “retiraria a autoridade dos policiais”. O autor constatou que: 65,1% dos policiais militares pesquisados consideravam o policiamento comunitário apenas uma tática para melhorar a imagem da polícia; 31,9%, um “policiamento elitista” que privilegiava os amigos da polícia; 28,8% o viam como uma “moda passageira”, que acabaria com as mudanças de governo; e 36,3% achavam que a filosofia de polícia comunitária se resumia à construção de uma base comunitária. A pesquisa de Kahn mostrou que o policiamento comunitário não conseguiu aumentar a notificação de crimes (devido a maior confiança na instituição policial), nem superar o preconceito racial – jovens não brancos continuavam a avaliar mal a polícia (Kahn, Hjda e Zacchi, 2002).

A partir de 2005, o policiamento comunitário paulistano foi retomado, em associação com a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), utilizando como diretriz oficial o modelo *koban*. Entrevistas com membros do alto escalão da Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP) indicam uma preocupação com a falta de legitimidade do sistema anterior e um interesse em adquirir a mesma legitimidade e resultados que o sistema japonês já possui (Ferragi, 2011a). Ainda assim, aspectos do modelo canadense e das adaptações brasileiras permanecem. Segundo Ferragi (2011), o sistema *koban* tinha mais condições de, gradualmente, mudar o policiamento onde fosse instalado, porque previa um conjunto específico de práticas e procedimentos. Porém, com a condição de que a perspectiva do modelo fosse adequadamente transmitida para os policiais da ponta.

O novo modelo teria alcançado, ainda que parcialmente, a institucionalização desse aspecto, que se mostrou crucial para a maior estabilidade do policiamento comunitário em São Paulo<sup>9</sup>. O sistema *koban* permitiu um maior

9. Isso porque o sargento, figura intermediária entre os oficiais de patente mais elevada e os oficiais de ponta, situa-se enquanto intérprete dos comandos; desta forma, acabam absorvendo as contradições entre o topo e a base. Logo, se desconhecem os objetivos dos comandos, não têm como transmiti-los adequadamente para os oficiais da ponta.



empoderamento dos sargentos, responsáveis por coordenar a execução do serviço, conferindo-lhes melhor entendimento sobre o objetivo do policiamento comunitário e o que poderiam fazer para atingi-lo (Ferragi, 2011b).

No sistema *koban* cada base é responsável, idealmente, por dois quilômetros de diâmetro ao seu redor. Todo policial ali lotado deve conhecer as avenidas, ruas, becos e serviços compreendidos nessa área. Ele deve, também, apresentar-se à comunidade e fazer visitas periódicas aos moradores, incluindo uma visita bianual para garantir que estão todos seguros, empregados e com saúde, especialmente os idosos.

Teoricamente, o sistema *koban* pressupõe e procura mostrar aos policiais das bases comunitárias de segurança (BCS) as desigualdades sociais que se encontram na raiz da situação de violência. Outra importante diferença do sistema japonês é a extrema importância que deposita no bem-estar da comunidade (Ferragi, 2011b). O policial do *koban* parece se basear em uma noção de *cuidado*, antes que de “heroísmo”, típica do *ethos* guerreiro e machista que permeia a subcultura policial brasileira. Por isso, ainda há uma grande dificuldade em se afastar do policial comunitário paulista, mesmo sob o sistema *koban*, da noção de “combate ao crime” e derivados (como a dicotomia do “nós contra eles”, “a polícia contra o marginal” etc).

O desenvolvimento deste modelo de policiamento comunitário em São Paulo foi apontado como um dos fatores que fez baixar os altos níveis de homicídios no estado, na última década (Lima, 2011). Inicialmente com oito localidades, agora há 54 na região metropolitana de São Paulo, quase todas na capital. Cada base comunitária tem seu próprio comando e um edifício próprio. Há diretrizes que determinam o que cada BCS deve conter e o espaço mínimo que deve ocupar. As bases possuem, ainda, formulários específicos para regular a rotina do trabalho policial, e indicam a existência de um guia consolidado de práticas a serem seguidas<sup>10</sup>. Não há, infelizmente, maiores informações sobre as rotinas e práticas efetivas do *koban* paulista, dado o grande fechamento e falta de transparência na Polícia Militar de São Paulo, que aumentou justamente nesse período.

Na verdade, pode-se observar uma importante ambivalência característica da segurança pública em São Paulo na última década. Por um lado, consolida-se uma política bem-sucedida de expansão do policiamento comunitário,

10. Os formulários compreendem os seguintes temas: visitas a estabelecimentos comerciais; visitas residenciais; relatório de atividades; livro de ronda; ocorrências de acidentes de trânsito; assistência à vítima; solicitações; relatório de serviço motorizado; controle de instrução semanal; controle diário de passagem de serviço.

ainda que existam muitas dúvidas sobre seu funcionamento cotidiano; por outro, sua existência convive com diretrizes, intervenções policiais e indicadores que contrariam sua orientação: valorização da atuação repressiva, em especial, da Rota; aumento da taxa de letalidade policial no período e também das revistas policiais (Storino, 2008); extinção do Proar; e o insistente ataque do governo estadual aos movimentos de direitos humanos, buscando criminalizá-los<sup>11</sup> e com os quais a interlocução está definitivamente interrompida.

Mas provavelmente o exemplo mais incisivo da orientação punitiva in-crustrada na política estadual é a chamada Operação Saturação. Com o objetivo oficial de articular ações do estado e município para a promoção da convivência e ocupação dos espaços públicos em contextos locais de alta vulnerabilidade e incidência de violência, elas se tornaram de fato operações policiais caracterizadas por forte ostensividade policial, que reúne a atuação do Comando de Operações Especiais (COE), da Rota, do Batalhão de Choque e da Cavalaria. Sempre seguidas de muitas denúncias de abuso policial, não teria havido qualquer tentativa significativa de aproximação entre a polícia e a comunidade, embora isso tenha sido colocado como objetivo. Nem sempre estiveram associadas ao programa *Virada Social*, como previsto – uma combinação de “ações sociais”, como barracas do Poupatempo<sup>12</sup> ou serviços de odontologia realizados por policiais da própria PM, além de outros serviços a serem prestados por outras secretarias do estado e do município. Embora tivessem como objetivo associar “eficiência policial” e promoção social, o caráter ambivalente das operações é bastante explícito, e para a população das localidades, elas só fazem concorrer para o aprofundamento da imagem negativa da polícia (Cruz, 2008).

### O CASO DE MINAS GERAIS

Os anos de 1980, período de forte turbulência política, não irão colocar o tema da segurança na agenda pública de Minas Gerais. De fato, este é um período marcado por certa estabilidade nas taxas de criminalidade violenta, que ainda situavam-se em patamares confortáveis, em comparação ao que se observava em São Paulo e no Rio de Janeiro. O período significa, por outro lado, a consolidação da Polícia Militar enquanto organização, de impulso em direção à sua profissionalização. Do ponto de vista substantivo, isso resultará

11. Um exemplo ocorreu no ano de 2006, quando os movimentos sociais foram culpabilizados de incitar as rebeliões nas prisões e nas instalações da Febem.

12. Destinadas à confecção de documentos para a população.

em duas grandes inovações: a criação de um modelo de operações para o policiamento ostensivo, baseado no escalonamento de esforços sobre uma malha territorial determinada (doutrina das *malhas protetoras*) e uma estrutura de controle das demandas por serviço, por meio da criação de um sistema computadorizado de atendimento e despacho, COPOM (Batitucci, 2010).

Para fazê-lo, a Polícia Militar de Minas Gerais (PM-MG) investiu em novas doutrinas operacionais e adequação ao quadro institucional, ainda que arcaico, determinado pela Constituição de 1988. É interessante notar, neste sentido, a realização de parcerias com centros de pesquisa, como a Fundação João Pinheiro (desde 1985) e, posteriormente, com a Universidade Federal de Minas Gerais (desde 1999). Essas parcerias foram organizadas de forma independente do governo estadual, denotando a manutenção da histórica autonomia da PM-MG, que busca ela própria orientar as inovações e controlar seu curso<sup>13</sup>.

O início da década de 1990 é marcado, entretanto, por uma grande crise financeira no estado, com graves implicações para o aparato de segurança. Em meados da década, constata-se o aumento generalizado das taxas de criminalidade e a situação de falência do sistema prisional. O Anuário de Informações Criminais do ano de 2004 (FJP, 2004) apontava que a criminalidade violenta<sup>14</sup> em Minas Gerais aumentara de forma desproporcional na década anterior, e em ritmo mais intenso a partir de 1997. Este é o momento em que se evidencia o declínio do modelo adotado pela PM-MG, cuja “modernização” da década anterior não daria conta de conter, e que se agravava com a crise (Silva Neto, 1997). A título de exemplo, a PM-MG se encontraria, naquele momento, com 25% de suas viaturas indisponíveis e carência crônica de equipamento básico e de consumo (armas de fogo, munição e combustível para as viaturas) (Batitucci, 2010).

A crise institucional da segurança encontra seu pico com a greve da PM (Rabelo, 2008). Em junho de 1997, os praças da PM-MG entram em greve, tendo no aumento salarial concedido pelo Governo de Minas Gerais apenas aos oficiais da corporação, o estopim do movimento. A greve se alastra nacionalmente, ocasionando um grande movimento pela mudança nas polícias militares brasileiras. Em Minas Gerais, durante as manifestações, um praça morre em tiroteio nos jardins do Quartel do Comando Geral, o que precipita

13. Até 2003, a arquitetura institucional em Minas Gerais, nesta área, permanecia a seguinte: há uma Secretaria de Justiça (que, no governo Itamar Franco, é transformada em Justiça e Direitos Humanos), responsável por controlar o funcionamento da Polícia Civil; a Polícia Militar encontra-se subordinada diretamente ao governador do estado.

14. Considerada como a soma das ocorrências de homicídio, tentativa de homicídio, roubos e estupros.

as negociações junto ao governo do estado (Barros, 2005). O movimento grevista impactará profundamente as organizações policiais, obrigando-as (especialmente a militar) e, num sentido mais amplo, o próprio governo, a repensar as políticas para a área (Batitucci, 2010)<sup>15</sup>.

Em 1999, inicia-se um processo de mudança. Após uma visita de oficiais da PM-MG a Nova Iorque, ela própria introduz modificações: maior autonomia às Companhias, retirando dos batalhões este papel, descentralizando a execução do policiamento. Delegava-se ao comandante da companhia as funções de diagnóstico, planejamento, controle operacional e avaliação de produtividade, exclusivas, até então, aos comandantes de batalhão. Havia ainda um interesse no modelo de policiamento comunitário. Esta orientação culmina com o programa *Polícia de Resultados*, que anteciparia boa parte das mudanças que viriam no governo seguinte.

O programa *Polícia de Resultados*, em suma, baseou-se nas modernas teorias da administração e na utilização de tecnologia de ponta para tratamento das informações de segurança pública. Paralelamente, manteve o objetivo de aprofundar o relacionamento com a população, principalmente por meio dos conselhos comunitários de segurança<sup>16</sup>. Com isso, o modelo da *Polícia de Resultados* parecia anunciar uma tendência: a de que o policiamento comunitário não constituiria o modelo de policiamento da PM-MG, nem configuraria um novo estilo ocupacional para toda a organização, mas se restringia a um conjunto de estratégias policiais que se articulavam, ou não, a esse outro conjunto de inovações introduzidas pela organização.

A esse respeito, Beato (2002) avaliaria que, do ponto de vista da implementação dos conselhos comunitários e da polícia comunitária na PM-MG, notava-se certa mudança de postura da organização policial, que se traduzia no apoio da cúpula da organização à política. Por outro lado, ressaltava-se a, ainda, precária adesão dos policiais de linha à proposta, em virtude de questões cognitivas, além das vinculadas à própria hierarquia da organização policial. Avaliações desse período destacam as limitações, muitas das quais con-

15. Pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro e pela UFMG (FJP, 2001), logo após a greve, evidenciou que um número substantivo de oficiais e a maioria dos praças discordavam das políticas de promoção. Na mesma direção, 55% dos oficiais e 91% dos praças pesquisados entendiam que existia na PM-MG duas "polícias", uma dos praças e outra dos oficiais, e que o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar era um instrumento de opressão dos oficiais sobre os praças (86,6% dos praças e 14% dos oficiais concordavam com a afirmação).

16. O projeto criou 25 conselhos comunitários de segurança pública (Conseps), por iniciativa da própria Polícia Militar, que tinham por objetivo elaborar programas, diagnósticos locais e metas, fazendo interagir a polícia e a população residente. Sua normalização aconteceu apenas em 2002.

vergentes com as encontradas em São Paulo: a institucionalização da polícia comunitária, como filosofia e estratégia de ação, não foi capaz de internalizar os valores, a concepção e o modo de agir necessários à promoção de mudanças na forma de policiamento da PM-MG, permanecendo como iniciativa isolada, dependente de comandantes específicos, sem a devida atenção organizacional a fatores culturais e cognitivos, e com baixa aceitação no conjunto dos oficiais da corporação (Souza, 1998). Constatava-se a existência de dois perfis ocupacionais bastante distintos e, em certo sentido, contraditórios no interior da PM (Oliveira Júnior, 2007). Segundo Barros (2005), a organização ficaria marcada pela cisão entre os policiais, na formação de grupos defendendo interesses divergentes, o que apareceria como forte obstáculo nas mudanças que se desejava implantar.

A polícia comunitária foi inserida no “sistema de defesa social” como “filosofia de provimento de segurança pública”, conforme consta do Plano Estadual de Segurança Pública, apresentado em 2003 à Secretaria Nacional de Segurança Pública<sup>17</sup>: Ação 49 - “transformar as ações de polícia comunitária em política institucional das organizações de segurança pública do estado de Minas Gerais” (Minas Gerais, 2003: 72-73).

Os documentos que norteariam a polícia comunitária em MG, em seus primeiros anos de funcionamento, são ilustrativos da orientação (ambígua) adotada. A Diretriz nº 1/2002, do Comando Geral da PM-MG, que institucionalizou a *Polícia de Resultados*, no ano de 2002, insere a polícia comunitária como uma estratégia entre as várias compreendidas no “modelo”. Dentro dessa concepção, polícia comunitária significaria “maior presença policial na comunidade”, importante, entre outros, para fazer com que “o policiamento ostensivo seja (...) fator inibidor de vontades delinquentiais” (PM-MG, 2002a: 12-13). O texto explica que o envolvimento da população “somente produzirá resultados favoráveis a partir da efetiva participação da comunidade na transmissão de informações confiáveis, através do disque denúncia” (PM-MG, 2002a: 14). A diretriz explicita um meio para distinguir o público alvo do policial comunitário, bem como as habilidades requeridas para tanto: a denominada “percepção da cidadania” – “policiais-militares do policiamento comunitário devem ser treinados para perceber a cidadania das pessoas. A índole do ‘rastreador’, preparado para perceber a delinquência ou a marginalidade, deve ser atributo mais presente naqueles que estejam designados ao policiamento comunitário” (PM-MG, 2002a: 12-14).

17. Essa era condição necessária para que os estados pudessem usufruir do Fundo Nacional de Segurança Pública.

Do mesmo ano é a Diretriz nº 4/2002, do Comando Geral da PM-MG, intitulada *A filosofia de polícia comunitária na Polícia Militar de Minas Gerais*, de orientação praticamente oposta. Este documento, mais detalhado, extenso e muito distinto dos antecedentes, identifica três “interpretações errôneas” sobre polícia comunitária. A primeira seria uma compreensão da “organização comunitária como meio de controle social” – isso ocorreria caso a polícia estivesse tão somente interessada “em ampliar e legitimar o seu controle sobre o território”. A segunda forma errônea de se compreender a polícia comunitária seria o entendimento de que ela seria um “meio de autoajuda” – nesta perspectiva, “a polícia utiliza-se dos ‘olhos e ouvidos’ dos residentes e usuários do bairro com a finalidade de potencializar sua capacidade de prevenir crimes e manter a ordem”. O documento questiona explicitamente em que medida tais iniciativas de autoajuda contribuem para uma efetiva democratização da função policial. A terceira forma de se conceber a polícia comunitária, a correta, seria a “organização comunitária como meio de parceria decisória”, que se caracteriza “pela participação ativa do público em todos os processos”. Em vez de apenas “olhos e ouvidos”, a comunidade “participa ativamente do planejamento local” (PM-MG, 2002b: 25):

O correto:

- a) ouvir a todos indistintamente (principalmente os mais críticos);
- b) neutralizar grupos específicos que querem obter privilégios da ação policial;
- c) compartilhar informações com a comunidade, transformando-as em ações preventivas e educativas. Quando o assunto exigir sigilo, explicar o motivo, demonstrando a sua importância para a segurança da própria comunidade;
- d) ‘os parceiros da polícia’ não são apenas as pessoas com posse ou ascendência na comunidade, mas todos: do mais humilde ao mais culto. Portanto, estimular a participação de todos é importante no processo porque promove confiança e respeito (...)” (PM-MG, 2002b 22)<sup>18</sup>.

Os documentos que se seguiram ao ano de 2002 buscaram explicitar e normatizar outros programas associados à filosofia de policiamento comunitário, como a instrução que regula o Grupo Especializado de Policiamento em Áreas de Risco (Gepar). O programa Gepar fora criado inicialmente, no

18. A despeito desta orientação, promissora, a diretriz mantém a distinção entre “pessoas de bem e trabalhadoras”, para as quais o serviço do policial comunitário se volta, e a “marginalidade”, “que no máximo chega a 2% dos moradores de sua localidade de trabalho” (PMMG, 2002b: 11).

ano de 2002, para apoiar a implementação do piloto do programa *Fica Vivo!*, cuja intervenção principal se foca sobre os jovens de comunidades socialmente vulneráveis e com altos índices de homicídios, com o objetivo de reduzir os índices de vitimização por homicídio concentrados nesses locais. Neste contexto, o Gepar atuaria a partir de duas funções principais: fazer o policiamento comunitário e controlar os homicídios nos territórios das comunidades alvo (repressão qualificada), atividades consideradas fundamentais e complementares às “ações sociais e de prevenção”, desempenhadas pelo Núcleo de Prevenção Social do *Fica Vivo!*. O programa é criado por meio de uma parceria entre a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e a Polícia Militar, associadas às instituições do sistema de justiça e à prefeitura da capital. O *Fica Vivo!* foi considerado um projeto exemplar, por sua previsão de combinar ações de intervenção social, sobretudo focadas nos jovens, com policiamento comunitário (Beato, 2004). Nos lugares onde foi implementado, o programa obteve redução significativa dos níveis de homicídios, principalmente nos meses iniciais, quando a incidência de registros se estabilizou (Peixoto et al, 2008; Silveira et al, 2010; Godinho e Peixoto, 2010). O *Fica Vivo!* foi posteriormente incorporado à Secretaria de Defesa Social, quando de sua criação no ano de 2003 e, se expandiu para outros municípios do estado.

A Instrução 002/2005, do Comando Geral da PM-MG, regulamentou e ampliou o âmbito de atuação do Gepar para além da atividade de “suporte” aos núcleos do *Fica Vivo!*. A diretriz entendeu ser esta uma nova forma de policiamento no interior dos aglomerados urbanos mais violentos. Previu a realização de policiamento ostensivo a ser “executado diuturnamente e de forma fixa” – aqui, entendido como sinônimo de emprego exclusivo e não como um policiamento feito a partir de uma base fixa na localidade, como é comum nos programas de policiamento comunitário. As diversas diretrizes anteriores referidas ao policiamento comunitário chegaram a prever a instalação de posto fixo para coordenar as atividades de patrulhamento a partir da base local, o que nunca foi feito. O Gepar encontra-se, até hoje, subordinado à companhia ou ao batalhão, e geralmente realiza o patrulhamento de forma motorizada nas comunidades. Os grupamentos possuem entre nove e 55 policiais, dependendo do tamanho do território.

Um conjunto bastante amplo de “problemas” já se encontra previamente definido na Instrução do Gepar, que prioriza, enquanto objetivos gerais, a diminuição da criminalidade violenta, o combate ao tráfico ilícito de entorpecentes, a apreensão de armas de fogo e o controle das “guerras entre quadrilhas”. Além dessas, outras cinco atividades “eventuais” e mais 25 atividades “particulares” são especificadas. Ressalta a combinação de atividades de “repressão qualificada”, como cumprimento de mandatos de prisão, realização de operações em

bocas de fumo, entre outras, com atividades mais “típicas” de policiamento comunitário, como mobilização dos moradores e realização das chamadas “visitas tranquilizadoras”. Com isso, a instrução regulamentadora do Gepar estrutura um desenho extremamente ambivalente para o programa, determinando que o grupamento exerça atividades fortemente voltadas ao “combate” (repressão qualificada e policiamento orientado a “zonas quentes”), ao mesmo tempo em que preconiza o desenvolvimento de atividades de policiamento comunitário.

Dados da pesquisa de Cassavari e Godinho (2010) ilustram essa distorção, mostrando que o recebimento de recompensas e premiações a policiais que trabalham no Gepar priorizam atividades de repressão e com foco na criminalidade violenta, como tráfico de drogas e homicídios, enquanto ações que poderiam estar relacionadas ao trabalho de policiamento comunitário recebem um reconhecimento significativamente menor. Por exemplo, dos 55 policiais comunitários do batalhão entrevistado, foram premiados aqueles que prenderam traficantes (47), apreenderam armas de fogo (46), efetuaram prisão de homicidas (42), prisão de agentes de crimes violentos (38); enquanto que foram pouco premiados os policiais que se envolveram na solução dos problemas da comunidade (10) e participaram de projetos sociais (8). Nenhum nunca obteve reconhecimento por dar palestras em escolas ou para a comunidade, ou por ter encaminhado jovens para o *Programa Fica Vivo!*, por exemplo.

A organização policial parece gastar muitos recursos e energia na incorporação da “filosofia” de policiamento comunitário – nas missões, diretrizes e outros documentos formais – e sua difusão aos oficiais. Por outro lado, parece não prover os reais incentivos aos gestores do nível médio (comandantes de batalhão e companhia) para que implementem efetivamente esse modelo, bem como conferir-lhes habilidades e recursos para levarem o projeto adiante.

As pesquisas indicam que a maior parte dos policiais, oficiais e praças, ainda resiste às iniciativas de policiamento comunitário, por diversos fatores. Parte acredita que ele constituiu um esforço de *marketing* para melhorar a imagem da polícia; muitos, em sua maioria praças, desprezam o policiamento como “mera política” ou mais uma “moda passageira dos oficiais” (Oliveira Junior, 2007). Outros acham que a população civil não deve se envolver na produção do serviço, porque continuam entendendo que “segurança pública é assunto de polícia” (Beato, 2001). Por outro lado, os policiais que participam do policiamento comunitário comumente recebem rótulos pejorativos - “caras do coldre vazio”. Denominações usadas para indicar que não se trata de “polícia de verdade” ou se trata de uma polícia “mais branda”. Igualmente, a atividade que desempenham é rotulada como “trabalho social”, em um sentido pejorativo.



Mas as pesquisas também indicam que os policiais do grupamento tendem a percebê-lo atuando com ênfase na “prevenção” e constituindo uma estratégia de policiamento comunitário (Cassavari e Godinho, 2010). Contudo, não veem como contraditório o fato de ser também um policiamento focado em áreas de risco e/ou repressivo. O Gepar atende mais ocorrências voltadas a crimes como tráfico (e “uso”) de drogas, homicídios e posse de armas de fogo, do que ocorrências de polícia comunitária. Fica claro, também, que esses policiais atuam menos orientados a crimes como violência doméstica, roubos e furtos. De forma similar ao encontrado no Rio de Janeiro (Cesec, 2010), os policiais do Gepar (80% dos entrevistados) revelam sua preferência justamente pelas atividades de repressão qualificada. Quando perguntados sobre a unidade na qual gostariam de servir, a maioria (67%) afirma querer servir em uma unidade de policiamento especializado, preferencialmente, a Ronda Ostensiva Tático Metropolitana (Rotam) (*idem*).

Essa grande ambivalência faz com que haja grande dificuldade em distinguir as formas de atuação tradicionais e repressivas do policiamento comunitário. Sua ambiguidade reflete a concepção, contraditória, da própria organização para o seu “modelo comunitário”. A intensa produção normativa revela, ainda, as preocupações da organização militar em legalizar, padronizar procedimentos de policial, buscando limitar a discricionariedade do policial de linha. Contudo, nem sempre maior normatização significa menor discricionariedade; ela pode, ao contrário, dar origem a novas, especialmente quando há grandes imprecisões envolvidas. O policial na ponta da linha, como todo burocrata de rua (Lipsky, 1980), equilibra a aplicação das regras a partir das percepções adquiridas no cotidiano de suas práticas, em especial, sua percepção dos cidadãos que receberão os serviços (Maynard-Moody e Musheno, 2003). É preciso, portanto, reconhecer esse fato, focar-se em meios adequados para tornar os policiais do nível da rua mais receptivos aos cidadãos e mais sujeitos a formas de controle no nível médio da corporação, por exemplo.

Mas há, além disso, outro problema associado às mudanças feitas no policiamento comunitário mineiro, especialmente na última década. O progressivo (porém incompleto) abandono do discurso militarista com a introdução da *Polícia para Resultados* (Batitucci, 2010), de raiz gerencialista, configurou um “modelo” que atribui excessiva importância à modernização em detrimento da democratização. As pesquisas que analisaram o processo de implementação indicaram os limites encontrados sobre essa importante dimensão. Por fim, revela-se uma preocupação ainda insuficiente, por parte do governo estadual, em promover o policiamento comunitário. Em Minas

Gerais, a política de segurança pública é coordenada pela Secretaria de Defesa Social, responsável por pactuar, com o governo estadual, metas e resultados a serem alcançados anualmente. Na perspectiva de “gestão por resultados”, o estado confere premiações, como 14º salário aos policiais e recursos para a companhia, quando essa atinge as metas anuais “pactuadas”. Contudo, não é valorizado o tempo que os oficiais gastam com o público ou na interação com a comunidade – cujas demandas diferem muito dos comportamentos e problemas tradicionalmente valorizados.

Tendo em vista o quadro delineado – excessiva normalização por um lado, poucos incentivos institucionais, limitações de ordem organizacional e cultural, por outro – é compreensível que este modelo de policiamento comunitário ainda não tenha promovido mudanças substantivas no fazer policial no nível da rua ou, pelo menos, as mudanças desejadas.

### AS UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA (UPPS) NO RIO DE JANEIRO

No Rio de Janeiro dos anos 1980, o contexto de abertura e discussão pública sobre os direitos humanos fizeram ampliar o debate sobre segurança pública. No governo Brizola, a introdução do policiamento comunitário constava já do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro para o período de 1984-1987. Constou novamente das Diretrizes de Governo para 1991-1994, quando cumpriu um segundo mandato à frente do estado.

Em 1983, Brizola nomeou Carlos Magno Nazareth Cerqueira para ocupar o posto de secretário de Segurança Pública. Cerqueira iniciou uma importante iniciativa de difusão do modelo de policiamento comunitário naquele estado (Muniz *et al*, 1997), tendo produzido alguns dos primeiros livros sobre o assunto no Brasil (Cerqueira, 1998; 2001). No segundo governo de Brizola, Cerqueira se tornaria comandante geral da Polícia Militar, o primeiro policial negro e que não fazia parte dos quadros do Exército a ocupar este posto. É deste período a criação de um projeto piloto de policiamento comunitário, sob o comando geral de Cerqueira e apoiado por setores progressistas da Polícia Militar, em associação com a ONG *Viva Rio*. Durante 1993-1994, um regimento de 60 policiais foi destacado de um dos batalhões da capital para implementar o policiamento comunitário no bairro de Copacabana.

Contudo, segundo avaliam Muniz e outros, o projeto sofreu um grande conjunto de resistências internas, e foi visto como um “projeto especial”, ao invés de significar o início de uma possível reforma da PMERJ (Muniz *et al*, 1997). Os obstáculos que teriam impedido o sucesso dessa iniciativa estão relacionados, em primeiro lugar, às relações estabelecidas com a comunidade.

As restrições colocadas ao projeto<sup>19</sup> dificultariam o acesso às situações consideradas problemáticas e carentes de intervenção, além da região não possuir uma comunidade organizada, os conselhos e associações existentes estavam desgastados e desarticulados. “Subutilizou-se, por conseguinte, uma das principais características do Policiamento Comunitário, que é a adaptabilidade às demandas de resolução de problemas. (...) ele deixou de abarcar diretamente vários focos maiores de desordem, alguns bastante óbvios, como o mercado sexual noturno” (Muniz *et al*, 1997: 200).

Os policiais também não teriam recebido treinamento adequado; em consequência, frente a uma demanda que necessitasse de solução para além da ação policial, não se sabia qual órgão acionar e como fazê-lo. Além disso, conflitos internos e diferentes objetivos dentro das instituições da segurança pública, inclusive a Polícia Civil e a Guarda Municipal, impediram que as necessárias articulações fossem feitas. Por fim, problemas internos à PMERJ, relativos a características organizacionais (militarismo centralizador e forte hierarquia; baixa descentralização e baixa autonomização da ponta) e institucionais (falta de recursos materiais e financeiros, supervisão e planejamento incipientes, treinamento precário dos agentes de ponta, ausência de critérios de avaliação adequados ao caráter processual e preventivo do policiamento comunitário) teriam minado a possibilidade de continuar a expandir ou mesmo dar continuidade ao projeto piloto.

O período posterior ao governo de Brizola é caracterizado como um período de “crise” da segurança pública no Rio de Janeiro, marcada pela violenta repressão policial, seu mais importante catalisador. O vertiginoso aumento dos desfechos fatais resultantes não somente das disputas de domínio de territórios entre os diferentes grupos de traficantes, mas principalmente entre esses e a polícia, engrossam o cenário da violência urbana. A nova orientação impressa à segurança pública estadual, durante o governo de Marcelo Alencar (1995-1998), exprime a restauração da política de “lei e ordem”. Ela coincide historicamente com o declínio eleitoral de Brizola no estado e sua política pautada pelo respeito aos direitos humanos. Retoma-se, ao contrário, uma forma militarizada de atuação policial (Sento-Sé, 1998), consubstanciada por meio da Operação Rio, quando o Exército passa a controlar a segurança da capital carioca. Segundo Sento-Sé, a Operação Rio “sacramentou a ascensão da lógica militarizada como única alternativa factível para o enfrentamento da questão da criminalidade do estado.” (1998: 68)<sup>20</sup>. Esta orientação complementa-se, ainda neste gover-

19. Os policiais deste regimento somente poderiam trabalhar das 8h às 20h, não cobrindo, portanto, o horário noturno.

20. Efetivamente, contudo, a criminalidade violenta no Rio de Janeiro durante a intervenção do Exército alcançou índices ainda maiores do que anteriormente à Operação Rio.

no, com o surgimento daquelas que ficaram conhecidas como “gratificações faroeste” – premiações “por bravura” dadas a policiais que se destacassem em serviço. Estudos indicam, contudo, que, longe de provocarem uma redução da violência, elas teriam servido, de fato, para incrementar a letalidade dos confrontos entre criminosos e a polícia<sup>21</sup>.

Apenas no governo seguinte, de Anthony Garotinho, e sob a coordenação de Luís Eduardo Soares como secretário de Segurança (1999-2000), retoma-se o projeto de policiamento comunitário. Com atribuições similares a do Grupamento de Aplicação Prático Escolar (Gape), que funcionou entre 1991 e 1994, idealizado pelo Comandante Nazareth Cerqueira, criou-se o Grupamento Especializado de Áreas Especiais (GPAE). O GPAE constituiu experiência exemplar, porque proposto como alternativa às incursões bélicas às favelas e áreas pobres, caracterizadas pelo enfrentamento entre polícia e suspeitos, em consequência, pelo elevado saldo de mortes de moradores da comunidade e policiais. Em contrapartida, o GPAE se dispunha a ser uma presença policial constante e não pontual nas comunidades. Pautado pelo ideário do policiamento comunitário, buscava desenvolver estratégias de prevenção e solução dos problemas, por meio da articulação com os serviços públicos e da participação da própria comunidade (Albernaz *et al*, 2007).

O GPAE se diferencia do projeto piloto de Copacabana por sua focalização, as “áreas especiais” ou favelas do Rio de Janeiro. Assim, o objetivo prático era diverso: esperava-se diminuir a letalidade nas comunidades e melhorar a qualidade de vida dos moradores, viabilizando o acesso aos serviços públicos. O primeiro GPAE foi instalado na região de Pavão-Pavãozinho/Cantagalo e, a partir de 2002, passou a ser criado em outras áreas da cidade.

O GPAE enfrentou problemas similares ao projeto de Copacabana, além de específicos, decorrentes de sua implementação em áreas de risco social: falta de apoio institucional, resistências encontradas na própria cultura policial (os policiais do GPAE chegaram a ficar conhecidos como “policiais cor-de-rosa”), além do histórico conturbado das relações entre polícia e classes populares, em especial nessas áreas, fazendo com que a mobilização da comunidade para participar do projeto tivesse que ocorrer a passos lentos. Por outro lado, o GPAE possuía um desenho adequado e que fora objeto de ampla discussão; assim, suas diretrizes possibilitavam orientar claramente seu foco e suas ações.

21. A audaciosa pesquisa de Cano (1998) aponta para um significativo crescimento da vitimização ocorrida nas operações policiais, a partir do ano de 1995, quando foram implementadas as “premiações por bravura”. Haveria fortes indícios de que a maior parte dos indivíduos, mortos em operações envolvendo a polícia militar, não teria de fato resistido à prisão; os episódios não constituiriam, assim, “autos de resistência”.

O GPAE buscava ainda trazer outros tipos de exemplos e vivências para as crianças e jovens. Os grupamentos foram reunidos a partir dos princípios básicos da legalidade e do respeito aos direitos humanos, integração, inteligência, prevenção proativa e uso seletivo da força (Resolução SSP nº 0352/2000). A seleção para o grupamento buscava incorporar policiais que fossem voluntários, como forma de contemplar indivíduos com o perfil adequado ao trabalho diferenciado do GPAE. Os “desvios de conduta” constituíam fator importante de afastamento – somente no primeiro ano, 70% dos policiais foram transferidos por este motivo (Carvalho e Misse, s/d).

A expansão do projeto, contudo, sofreu com as limitações e resistências já relatadas acerca dos demais projetos de policiamento comunitário: baixa institucionalização e falta de reconhecimento do projeto no interior da PM; limitações de ordem organizacional, que impediam uma verdadeira descentralização do comando e, por consequência, limitavam a capacidade dos policiais de efetivamente resolver problemas das comunidades, somada à dificuldade de articulação com os demais órgãos estatais. A substituição do GPAE pela Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) não parece ter sido planejada. Na verdade, quando da primeira Unidade de Polícia Pacificadora, na comunidade de Santa Marta, ainda havia GPAEs em funcionamento, os quais foram progressivamente substituídos ou encerrados à medida que aumentava a popularidade e difusão das UPPs.

As UPPs são, em essência, uma continuação do GPAE, ainda que criadas por outras normativas, decretos do governo estadual<sup>22</sup>. O projeto das UPPs surge em 2008 com grande imprecisão e indefinição, e a sobreposição de vários decretos mostra justamente sua arquitetura sendo desenhada ao longo dos anos iniciais. A partir de agosto de 2010, as duas UPPs instaladas – Santa Marta e Providência (esta, ex-GPAE) já se mostram relativamente definidas e estruturadas, apoiadas pela sociedade e pela mídia, e, inicia-se um processo de expansão planejado (33 UPPs no total). Também cria-se o projeto da UPP Social, neste momento, sob responsabilidade do governo estadual<sup>23</sup>. A instalação de uma UPP, oficialmente, faz parte de algo mais amplo no processo de pacificação, constituído por três fases: a primeira, tipicamente militar, chama-

22. Instalação através de: Decreto-lei nº 41.650 de 21 de janeiro de 2009, promulgado pelo Governador; Decreto-lei nº 41.653 de 22 de janeiro de 2009, promulgado pelo Governador; Nota nº 0202 do Boletim da Polícia Militar de 5 de fevereiro de 2009, emitida pelo Comandante Geral, retificada num ponto pela Nota 0042 de 31 de julho do mesmo ano; Decreto-lei nº 42.787 de 6 de janeiro de 2011, promulgado pelo Governador.

23. A transição de governo, ao final de 2010, faz com que a UPP Social tenha que “migrar” para o nível municipal. Parece haver, em decorrência deste e de outros fatores, uma clara desconexão entre a UPP e a UPP Social, mas que ainda não foi adequadamente explorada pela academia.

da de “intervenção tática”, com o objetivo de retomar o controle do território das mãos de grupos armados; a fase de estabilização, em que é implantada a UPP propriamente dita, que, idealmente, serve como base para o início do policiamento comunitário na comunidade; as fases finais contemplam o monitoramento e avaliação, e parecem ainda estar em processo de implementação.

Diferente dos GPAEs, as UPPs não estão subordinadas ao batalhão de área, mas respondem à Coordenadoria de Polícia Pacificadora, diretamente subordinada ao Comando Geral da PM. As UPPs têm, quando da instalação, a área definida do morro como sua área de atuação; em seguida decide-se por uma UPP de tipo A ou B, que são caracterizações de tamanho (mais de 400 policiais e menos de 400 policiais, respectivamente). Toda UPP possui, no mínimo, 100 policiais lotados (FBSP, 2011).

As UPPs têm recebido bastante atenção acadêmica, mas pouco se sabe da rotina policial, exceto a existência do patrulhamento a pé. A despeito das informações ainda escassas, as análises tem sido otimistas, em geral, tendo em vista os aspectos positivos encontrados, sobretudo quando se compara o quadro atual com o anterior – das incursões militares e pontuais nessas áreas. Seu principal resultado é uma diminuição muito significativa da violência letal, principal objetivo da UPP. Observa-se, ainda, um efeito de “difusão de benefícios” sobre a área do entorno da UPP, sentido em até 1.500 metros de distância (principalmente no que se refere à incidência de roubos e homicídios). O principal tipo de violência letal a ser diminuído, o auto de resistência, chega a zero em alguns casos (FBSP, 2011).

Em contrapartida, os aumentos dos índices de crimes não letais nas localidades são atribuídos à diminuição da sua subnotificação, resultante da maior aproximação e confiança na polícia. Seguindo essa tendência, cresce também o número de denúncias contra policiais, o que também pode ser visto de forma positiva, pois indica confiança dos cidadãos nas instituições encarregadas de receber as denúncias. Outro aspecto que se observa é o acesso a serviços públicos e privados; crescimento do comércio, inclusive sua formalização, além dos empregos formais. Algumas UPPs Sociais, principalmente nas intervenções mais “antigas”, têm sido eficientes em prover assistência para a comunidade nesse sentido (Fleury, 2012).

Contudo, o policiamento feito nas UPPs, como em outros casos, também é visto como um projeto complementar ao tradicional. Os problemas enfrentados não possuem natureza distinta daqueles de outros estados: a dificuldade de adaptação da Polícia Militar às novas necessidades e a desvalorização desse modelo criam impedimentos para um desenvolvimento mais “sustentado” do projeto. Por tratar-se de um modelo que propõe a adaptação ao contexto local, a ausência de padronização das ações e procedimentos geram discrepâncias

na atuação policial e, com frequência, um excessivo poder discricionário ao comandante da unidade. A rápida expansão do projeto, provavelmente, contribuiu para uma grande precariedade em termos de infraestrutura, principalmente a completa falta de adequação das bases ao patrulhamento a pé – o que não se observa, por exemplo, em São Paulo.

Assim, como nos dois outros casos, os estudos ainda mostram que existe uma divisão interna na organização entre o policial da UPP e o policial tradicional, com o último tendo mais valor simbólico do que o primeiro. Contudo, é significativo o fato de que o percentual de policiais que preferiam estar lotados em unidades tradicionais de policiamento seja menor do que os níveis encontrados em Minas Gerais (Cesec, 2010; FBSP, 2011).

Em suma, as UPPs constituem um modelo inovador dentro da polícia, quase revolucionário, e os policiais se posicionam de diversas formas frente a esta nova realidade. Alguns abraçam o projeto como uma promessa de melhores tempos, definidos por uma melhor relação com a comunidade e menores riscos de violência. A maioria resiste, em maior ou menor grau, à mudança de paradigma e sente saudades da “verdadeira polícia”, que não em vão é o tipo de polícia que habitava no seu imaginário quando decidiu se candidatar para integrar a corporação. Neste processo, muitos entrevistados manifestam diversos graus de ambivalência, apresentando fatos e argumentos a favor e contra, que são sintomáticos do conflito interno que o novo cenário coloca (FBSP, 2011: 138).

Boa parte dos problemas é devido, certamente, ao precário treinamento recebido, gerando em consequência uma grande dificuldade de entender ou introjetar o ideário do policiamento comunitário. Os policiais ainda estão na busca de “focos de resistência” e, é notável o fato de que uma cartilha de direitos humanos confeccionada pelos moradores de uma das comunidades tenha recebido essa tipificação. É também frequente o desejo de impor “padrões morais” sobre o comportamento dos moradores, podendo ser percebido um certo “papel civilizador” que os policiais, com frequência, atribuem a si próprios. As proibições e restrições que se colocam para as comunidades, de forma seletiva (não impostas “no asfalto”), são vistas obviamente como injustas. Ou seja, ainda existe uma desconfiança mútua, mas que parece diminuir na maior parte das comunidades à medida que avança o projeto<sup>24</sup>. Ainda assim, não são

24. Muitas dessas constatações derivam de pesquisa etnográfica que realizei nas UPPs Santa Marta e Providência, entre os anos de 2009 e 2010. Parte dos resultados foi apresentado no 8º Encontro Nacional da ABCP, em 2012 (Godinho, 2012).

evidentes e muito menos sistematizadas as formas de participação dos moradores nas intervenções que vêm afetando a vida das comunidades – fenômeno que Fleury descreve como “militarização do social”, segundo o qual o acesso a certos direitos (principalmente, a diminuição da violência) é associado à diminuição de certas liberdades, incluindo a de participação.

### ATÉ ONDE FOMOS?

Os casos acima sistematizados não constituem toda a experiência brasileira de policiamento comunitário, mas ajudam a compor um quadro significativo, com importantes pistas sobre o que tem “funcionado” até o momento e o que ainda resta por fazer. Foi possível observar dificuldades específicas em cada local mas, sobretudo, limitações comuns e, que apontam para problemas que vão além dos contextos estaduais.

Dentre esses aspectos comuns, ainda há uma forte barreira organizacional a ser enfrentada, que tem a ver com a alta hierarquização, típica das organizações policiais. Ela dificulta, ou mesmo impede, uma efetiva descentralização do comando e, portanto, a entrega de um serviço “personalizado”, capaz de estabelecer, na ponta, um efetivo diálogo com a comunidade e, por isso, passível de oferecer soluções pacíficas e negociadas aos problemas e conflitos que se apresentam nos territórios.

Outra grande dificuldade observada em todos os casos se encontra na dimensão da subcultura policial, que no Brasil é, ainda, fortemente marcada pelo machismo, pela “ética” do enfrentamento e a dificuldade de absorver a ideia de uma cidadania universal. Isso faz com que, na ausência de um adequado treinamento – maior determinante da cultura policial –, sejam pouco efetivos os esforços para se moldar as práticas do policiamento.

Outro ponto que se destaca dessas intervenções que, em tese, visam “ir além” do sentido tradicional da segurança, em locais caracterizados por grande concentração de desvantagens sociais, é a enorme precariedade das articulações feitas com os demais órgãos públicos para cumprir o objetivo da inserção e proteção social. Em específico, vale ressaltar a falta de sucesso de ações que, por exemplo, insiram jovens egressos do tráfico, como condição para efetivar o ideal da promoção de formas alternativas de sociabilidade e convivência. Essa fraqueza se relaciona, certamente, ao lugar ocupado pela política de segurança no contexto do nosso pacto federativo, que a isola das demais políticas e dificulta imensamente a construção de estratégias transversais e articuladas.

É provável que uma certa dose de pragmatismo e/ou “oportunismo” político tenha determinado, em parte, a ausência de clareza e definição encontradas, em maior ou menor grau, nos três casos. A frágil institucionalidade dos



programas revisitados é revelada, entre outros: pelo baixo volume de recursos despendidos para esse tipo de projeto; a (ainda alta) desvalorização do modelo e dos policiais comunitários; e o baixo apoio governamental e das próprias corporações às iniciativas – a despeito da frequente presença do policiamento comunitário nos discursos oficiais.

Relacionada a isso, certamente encontramos a necessidade de adequação desses programas a distintos projetos políticos – o que inclusive determina, fortemente, suas continuidades e rupturas. Os casos de São Paulo e Rio de Janeiro são exemplares do impacto provocado pela ruptura ocorrida na década de 1990, com a ascensão de governos que adotaram posturas políticas mais conservadoras. Igual efeito só não foi sentido em Minas Gerais, porque sua política de segurança começa a se desenhar com maior robustez apenas ao final daquela década, e quase simultaneamente ao lançamento do I Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), durante o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. Com isso, Minas Gerais pôde tirar partido das “lições aprendidas” sobre a dura década repressiva levada a cabo em São Paulo e no Rio de Janeiro – embora seja muito expressivo o tom “gerencial” assumido, indicativo da perspectiva política adotada pelo governo daquele estado, que predomina, em muitos momentos, sobre o tom democratizante.

A marcha repressiva se interrompe, ainda que parcialmente, com o início da importante atuação do governo federal, no sentido de induzir uma agenda nacional para a segurança pública – que inclui, enquanto um de seus pontos centrais, o fomento à adoção do policiamento comunitário. Iniciado no segundo governo Fernando Henrique, com o I PNSP, esse esforço é retomado, de forma aprofundada, com o Pronasci – Programa Nacional de Segurança Pública, lançado apenas no segundo governo de Lula. A trajetória da atuação do governo federal também denota, é preciso reconhecer, que a descontinuidade lhe é característica. Seu exemplo mais recente é a modesta performance do governo Dilma na segurança pública (Sá, 2012), e o abandono, na prática, da agenda da reforma policial e dos incentivos federais ao policiamento comunitário colocados até então.

Podemos afirmar que há avanços, a despeito dos retrocessos, na agenda da reforma comunitária do policiamento. Essa tem sido uma reforma de tipo “incremental” (Fung, 2002), uma vez que sua difusão que se caracteriza pela multiplicação de experiências pontuais ou locais, ainda que precárias, e mesmo face a todas as limitações existentes. Isso denota tanto a força deste ideário quanto a necessidade da mudança, assumida por muitas lideranças e atores comuns, dentro e fora das polícias, fazendo avançá-la a passos lentos. Seu impacto para a democracia, ainda reduzido, deve ser posto na conta das reformas estruturais, ainda não efetivadas no campo da segurança.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBERNAZ, E. R.; CARUSO, H.; Patrício, L. Tensões e desafios de um policiamento comunitário em favelas do Rio de Janeiro: o caso do Grupo de Policiamento em Áreas Especiais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v. 21, n. 2, p. 39-52, jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>; <<http://www.scielo.br>>
- ALMEIDA, Juniele R. *Farda e Protesto: Policiais Militares de Minas Gerais em greve*. Belo Horizonte: Segrac, 2008.
- BARROS, Lúcio A. de. *Polícia e sociedade: um estudo sobre as relações, paradoxos e dilemas do cotidiano policial*. Tese de doutorado, Belo Horizonte: UFMG, 2005.
- CUNHA, N. V.; MELLO, M. A. da S. Novos conflitos na cidade: A UPP e o processo de urbanização na favela. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, vol. 4, n. 3, p. 371-401, jul./ag./set. 2011.
- FERRAGI, Cesar A. Zare. O sistema Koban e a institucionalização do policiamento comunitário paulista. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, ano 5, ed. 8, fev./mar. 2011.
- \_\_\_\_\_. Sense of purpose and responsiveness: cultural contributions of the Japanese koban for the São Paulo State Military Police. *Revista do Laboratório de Estudos da Violência da Unesp/Marília*, 2011.
- FLEURY, Sonia. Militarização do social como estratégia de integração – o caso da UPP do Santa Marta. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 14, n. 30, p. 194-222, mai./ago. 2012.
- FBSF - Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Os donos do morro: Uma análise exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro*. 2012.
- KAHN, Túlio. Policiamento comunitário em São Paulo: a visão dos policiais. In: *Policiamento comunitário: Experiências no Brasil, 2000-2002*. São Paulo: Página Viva, 2002.
- KAHN, Túlio. HOJDA, A.; ZACCHI, M. Polícia Comunitária: pesquisa de avaliação da experiência no município de São Paulo. *Revista do ILANUD*, São Paulo, n. 19, p. 7-50, 2002.
- MACAULAY, Fiona. Parcerias entre estado e sociedade civil para promover a segurança do cidadão no Brasil. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, ano 2, n. 2, 2005.
- MESQUITA NETO, P. *La Policía comunitaria en São Paulo: problemas de implementación y consolidación*. In: FRUHLING, H. (org.). Washington, DC: *Calles más seguras – Estudios de policía comunitaria en América Latina*, BID, 2004.

- \_\_\_\_\_. *Policamento Comunitário e Prevenção do Crime: a visão dos coronéis da Polícia Militar*. São Paulo em Perspectiva. 18(1), 103-110, 2004.
- MUNIZ, J.; LARVIE, S. P.; MUSUMECI, L.; FREIRE, B. Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário. *Tempo Social; Revista de Sociologia*. USP, São Paulo, 9(1): 197-213, maio de 1997.
- OLIVEIRA JR., A. *Cultura de polícia: cultura e atitudes ocupacionais entre policiais militares em Belo Horizonte*. Belo Horizonte: UFMG, Tese de Doutorado, 2007.
- SILVA NETO, S. A. da. *Cultura organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais: uma visão diagnóstica*. O Alferes, vol. 13, n. 45, abril/junho 1997.
- SOUZA, E. de. *Polícia comunitária em Belo Horizonte: avaliação e perspectivas de um programa de segurança pública*. Belo Horizonte: UFMG, Dissertação de Mestrado, 1998.



GUARACY MINGARDI  
JULIANA VINUTO

## TRÁFICO DE DROGAS E ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS

### INTRODUÇÃO

O debate que propomos neste artigo refere-se ao combate às organizações criminais no Brasil pelas instituições de segurança pública, com foco em organizações ligadas ao tráfico de drogas<sup>1</sup>. Para isso, definiremos o conceito de organizações criminais, a fim de localizar o caso de São Paulo neste debate, pressupondo-o como um caso complexo de organização criminal bem sucedida no que se refere ao comércio de drogas ilícitas, para, posteriormente, avaliar algumas políticas públicas voltadas a esta questão. O tráfico de drogas é um comércio extremamente mutável, que se adapta ao ambiente, mercadoria e clientela, portanto nossa discussão sobre o mercado paulista nem sempre irá explicar o que ocorre em outros locais. Optamos por tratar exclusivamente de um mercado específico, porque a distribuição das drogas usualmente é realizada por traficantes locais, portanto qualquer modelo para buscar analisar o tráfico, agregando características de mais de um estado, tenderá a supressão de informações específicas muito importantes.

Nesse sentido, concordamos com Gilberto Velho (1997, p. 67) quando menciona a importância de se compreender melhor as grandes organizações criminais ligadas ao tráfico de drogas:

A droga não deve ser demonizada, o usuário de drogas não deve ser demonizado, mas existe um tráfico de drogas, um mundo do crime associado ao mundo da droga que deve ser entendido e combatido, não simplesmente

1. O enfoque desse artigo é a atuação da segurança pública frente a organizações de tráfico de drogas, fugindo ao nosso objetivo tratar de outros âmbitos, como a legalização ou a descriminalização das drogas.

prendendo pequenos vendedores, mas efetivamente identificando os grandes grupos ou investidores nesse mercado, o que é muito difícil porque implica entrar em choque com interesses poderosos, com interesses estabelecidos em todos os níveis (Velho, 1997, p. 67).

No que se refere a este assunto, um primeiro cuidado a ser realizado refere-se ao uso indiscriminado do uso da expressão “guerra às drogas”, já que não se trata de uma guerra, mas de repressão às atividades criminosas. Quando o Estado combate uma guerra, existe um inimigo identificável, com liderança clara, porém as organizações criminais são muito mais complexas que isso, tendo liderança fluida e sendo muito adaptáveis, “estando de tal forma relacionadas com o aparelho de Estado que se torna difícil mirar um sem acertar o outro” (Mingardi, 2007, p. 51-52).

### RE-TRABALHANDO UM CONCEITO

Em textos anteriores desenvolvemos uma definição provisória para dois modelos de crime organizado, o tradicional e o empresarial. O primeiro se definiria da seguinte maneira:

Grupo de pessoas voltadas para atividades ilícitas e clandestinas que possui uma hierarquia própria e capaz de planejamento empresarial, que compreende a divisão do trabalho e o planejamento de lucros. Suas atividades se baseiam no uso da violência e da intimidação, tendo como fonte de lucros a venda de mercadorias ou serviços ilícitos, no que é protegido por setores do Estado. Tem como características distintas de qualquer outro grupo criminoso um sistema de clientela, a imposição da lei do silêncio aos membros ou pessoas próximas e o controle pela força de determinada porção de território (Mingardi, 1998, p. 82-83).

Já o modelo empresarial é mais fluido:

O segundo modelo de organização criminosa é menos definido, mais difícil de diferenciar das simples quadrilhas ou de uma empresa legal. Sua característica mais marcante é transpor para o crime métodos empresariais, ao mesmo tempo que deixam de lado qualquer resquício de conceitos como honra, lealdade, obrigação etc. (idem, p. 87-88).

Nesse sentido, como a proposta dessas definições foi justamente impedir o engessamento do conceito, trabalharemos com a expressão “organização criminal”, mas com referência à definição conceitual citada. Concordamos

com Adorno e Salla (2007) e também com Dias (2011), que reconhecem as contradições e divergências do uso de conceitos como “crime organizado” ou “organização criminosa”, pois algumas palavras detêm alta carga semântica ideológica e podem afetar o alcance de um conceito, ligando-o a posições políticas bem específicas, e que não temos a intenção de reproduzir neste texto. Por isso, lançaremos mão da expressão “organização criminal”, pois acreditamos que ela se apresenta de forma menos carregada em termos ideológicos, mas sem a destituir da característica principal desses grupos, que é organização para prática de crimes, segundo a legislação vigente. Não é a modalidade do crime em si que identifica a existência de uma organização criminal, mas algumas características que a diferenciam do crime comum. Para a maioria dos pesquisadores do assunto, cinco são as características específicas do crime organizado: respeito à hierarquia, previsão de lucros, divisão do trabalho, planejamento empresarial e simbiose com o Estado; sendo as quatro primeiras características encontradas em qualquer atividade empresarial moderna, enquanto que a quinta é, de fato, a mais polêmica. Apesar de muitos policiais negarem essa constante, o fato é que, é a mais importante das cinco. Todas as organizações estudadas tem uma ligação com setores do Estado, principalmente com o aparelho repressor (Mingardi, 2007).

Nos últimos 40 anos tem se desenvolvido nos grandes centros brasileiros um tipo específico de organização criminal, aquela nascida nas prisões. Em todo o sistema prisional existem grupos, quadrilhas ou organizações formadas por detentos. Normalmente, eles se restringem a controlar a vida nos presídios. Em alguns casos são organizações que existem fora dos muros e, quando suas lideranças são presas, são transportadas para o interior dos presídios, organizando assim o crime dentro e fora das grades. O exemplo mais estudado é o de Vito Genovese, capo da Família Genovese, que nos anos 1950 e 1960 permaneceu comandando de dentro da cadeia o crime organizado de Nova Iorque (MAAS, s/d).

O caso brasileiro acompanha um terceiro modelo, que é o da Camorra Napolitana. Trata-se de uma organização criada como sindicato de presos, que, no final do século XIX nos presídios napolitanos, conseguiu um grande espaço no meio criminal fora das grades, principalmente no ramo da extorsão. No caso brasileiro, a *Falange Vermelha* foi o primeiro grupo a seguir o modelo. Nasceu no presídio da Ilha Grande nos anos 1970. Mudou para *Comando Vermelho* pouco tempo depois<sup>2</sup> e chegou a seu auge no final dos anos 1980 e início

2. Na verdade quem mudou realmente o nome foi a imprensa, que transformou a *Falange* em *Comando*. Posteriormente, avaliando que o marketing era melhor, adotaram o novo nome.

dos anos 1990, período em que controlava a maior parte do tráfico de cocaína na cidade do Rio de Janeiro. Depois surgiram o *Terceiro Comando*, grupo rival que nasceu na terceira ala do presídio, e os *Amigos dos Amigos*, dissidência do *Comando Vermelho* (CV). Com isso, o mercado ficou fracionado, assim como o controle da prisão. Foi essa quebra do monopólio, agravada pelo surgimento das milícias, que criou espaço para o Estado iniciar programas mais efetivos de repressão e controle de território<sup>3</sup>.

É a partir desse pano de fundo que deve ser encarada a discussão que se segue, na qual desenvolveremos um estudo de caso referente ao mercado de drogas paulista, já que atualmente é o melhor exemplo de organização criminal no Brasil.

### O CASO DE SÃO PAULO

Em São Paulo a situação é simultaneamente mais simples de entender e mais complexa para enfrentar. O *Primeiro Comando da Capital* (PCC) mostra-se como um caso emblemático de organização criminal tradicional, e que atualmente detém considerável controle sobre o comércio ilícito de drogas no estado de São Paulo. Quando nos referimos a organizações criminais tradicionais, ressaltamos que estas possuem um modelo de relacionamento entre os membros baseado no apadrinhamento, na qual um membro recomenda um possível adepto, e sendo este aceito na organização, a carreira de ambos torna-se interligada. Além disso, outros pontos que distinguem tais organizações são a existência de um sistema de clientela, a imposição da lei do silêncio e o controle pela força de determinada porção de território, além de haver uma atuação nos mais diferentes ramos de comércio e serviço, não havendo especialização, mas uma corrida pelos crimes mais rentáveis do momento.

Para tratar do processo histórico, responsável pelo considerável aumento de poder para a maior organização criminal do estado de São Paulo, nos basearemos principalmente em Mingardi (1998) e Dias (2011). Nesse sentido, o PCC se consolidou como o principal distribuidor de drogas ilícitas em São Paulo, principalmente no sistema penitenciário, já que controla quase a totalidade do sistema prisional do estado, evidenciando uma funcionalidade das relações entre o *intra* e o *extramuro* das prisões. Por isso, consideramos importante analisá-lo aqui, bem como as maneiras que as instituições ligadas à

3. Descrever o modelo das organizações criminais no Rio de Janeiro em um parágrafo é uma simplificação extrema de uma situação complexa, inclusive porque o *Terceiro Comando* desmembrou-se em *Terceiro Comando Puro* a partir da favela da Maré, e as milícias tem uma atuação diferenciada dos comandos, além de reunirem outro tipo de membros. Como não é nosso objeto específico, deixaremos a discussão dos detalhes para outros textos.



segurança pública lidaram com essa questão. Foi através do mercado varejista de drogas ilícitas que o PCC firmou-se como organização poderosa. Antes de seu nascimento, o tráfico de drogas em São Paulo era conhecido como um tipo de comércio fragmentado, ao contrário do que se conhecia do caso carioca (Misse, 2007). A entrada do *crack* no cenário paulista inicialmente pulverizou o mercado de drogas ilícitas, enquanto que o Rio de Janeiro manteve uma organização mais centralizada em algumas dezenas de grupos vinculados às três principais organizações de tráfico, *Comando Vermelho*, *Amigos dos Amigos* e *Terceiro Comando*.

Esse momento de pulverização do comércio de *crack* em São Paulo se explica pelo baixo custo de investimento nesse comércio:

A cocaína, já naquela época, era processada e comprada em grande escala no exterior, principalmente Bolívia, Paraguai e Colômbia, o que dificultava a entrada de pequenos traficantes no negócio. O *crack*, desde o começo, nunca implicou investimentos significativos, já que seu principal ingrediente, a pasta base da cocaína, podia ser comprada a baixo custo (um quarto do valor da cocaína) e em pequenas quantidades. A transformação em *crack* era e, ainda é, feita na própria cidade. São necessários apenas pasta base, bicarbonato de sódio, uma panela e um fogão (Mingardi, 2010).

Tal falta de centralização, no qual não existia nenhum mecanismo de controle de conflitos, propiciava disputas violentas entre os donos de bocas de fumo, para manter seu espaço comercial e para receber o pagamento de dívidas de drogas. Considerando 1993 o marco da criação do PCC por presos sentenciados no anexo da Casa de Custódia de Taubaté,<sup>4</sup> houve um longo processo histórico que culminou numa determinada forma de controle social durante o processo de consolidação do PCC, que teve seu ápice na onda de ataques em maio de 2006<sup>5</sup>.

4. Segundo Teixeira (2006), o anexo da Casa de Custódia de Taubaté acabou se tornando um local para a prisão de indivíduos que causassem problemas disciplinares em outras unidades prisionais. Na época do nascimento do PCC, tal unidade era amplamente reconhecida pela utilização de torturas e maus-tratos. Há algumas referências de membros do PCC de que a organização nascera como forma de resistência organizada aos maus-tratos recebidos nesta unidade.

5. "Entre 12 e 20 de maio de 2006, 439 pessoas foram mortas por armas de fogo no estado de São Paulo, conforme laudos necroscópicos elaborados por 23 Institutos Médico-Legais, os quais foram examinados pelo Conselho Regional de Medicina. Comparativamente a igual período em anos anteriores, bem como às semanas anteriores e posteriores a esse período, o volume de mortes é bastante elevado, sugerindo um cenário de excepcionalidade. Essas mortes foram acompanhadas de ondas de violência, como rebeliões em 73 presídios do estado, agressões e ataques contra agentes públicos, sobretudo policiais e agentes penitenciários; contra civis; contra prédios privados, como bancos, e públicos, como postos policiais; além de incêndios de veículos de transporte público, como ônibus" (Adorno e Salla, 2007, p. 7).

Esse controle social liga-se, principalmente, à regulação de vinganças e acertos de contas entre integrantes do PCC, inicialmente dentro da prisão, mas atualmente também fora dela, principalmente em territórios de biqueiras<sup>6</sup>, cujos donos são ligados à organização. Essa expansão do controle social para fora das prisões é consequência da ampliação do poder do PCC, no qual a partir de uma expansão econômica ilícita, ligada principalmente ao tráfico de drogas, ele passa a ocupar uma posição importante como instância de regulação de conflitos. A mediação da cobrança das dívidas de drogas dentro da prisão é um dos exemplos da regulação de conflitos exercida pelo PCC. Antes da hegemonia do *Partido*, muitos conflitos emergiam da relação entre o comerciante de drogas e os seus clientes que não conseguiam saldar suas dívidas, sendo que o primeiro poderia lançar mão de violência física para a cobrança, muitas vezes acarretando em morte de uma das partes. Após a consolidação do PCC, tal cobrança passou a ser mediada, necessariamente, por um integrante do *Partido*, e a execução por dívida foi desautorizada, apelando-se para outras instâncias de resolução de conflitos, como a interdição daqueles que não quitam suas dívidas e, nesse sentido, quem comercializar drogas com os interditados deve arcar com os prejuízos financeiros decorrente dessa ação.

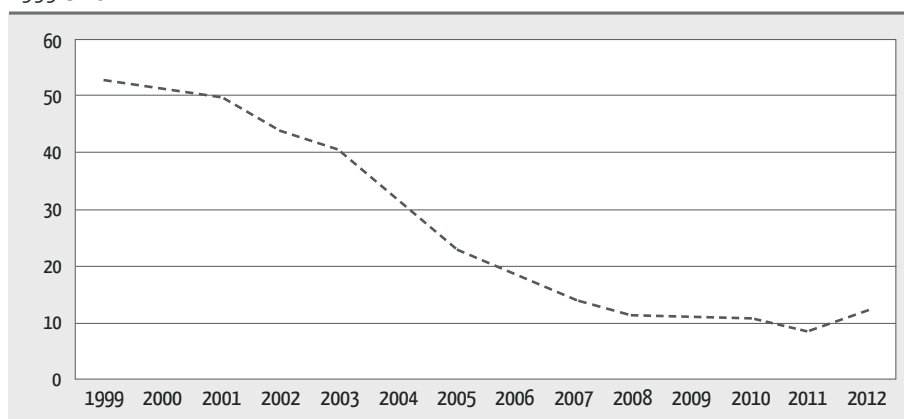
Outra notória atividade de regulação de conflitos exercida pelo PCC é a proibição de venda e uso de *crack* dentro de suas cadeias, dado que esta droga está relacionada, mais do que as outras, à dependência química e a falta de controle. Proibiu-se a venda desta droga a fim de evitar os conflitos internos na prisão decorrentes de seu uso, já que os “nóias” – nome dado aos usuários de *crack* –, são vistos como mais impulsivos e descontrolados. Nesse sentido, enquanto o *crack* é um importante produto no que se refere aos lucros fora da prisão; no interior do cárcere sua proibição “indica o cuidado com a manutenção de uma específica ordem social interna, o que reclama a eliminação desses comportamentos potencialmente desestabilizadores” (Dias, 2011, p. 297).

A regulação dos conflitos entre criminosos, e o quase monopólio da venda de drogas ilícitas em São Paulo, evidentemente tem influência na diminuição de conflitos. As mortes decorrentes de disputas por espaço no mercado paulistano tiveram queda significativa, embora as pesquisas da década de 1990 mostrassem que menos de 30% dos homicídios tinham a ver com o tráfico (Lima, 2002). Outra forma de regulação diz respeito aos “julgamentos”, que são praticados pela organização contra pessoas que cometem determinados tipos de crimes na periferia paulista.

6. Nome dado aos locais de venda de drogas, no varejo, em São Paulo.

Existe, porém, certo exagero quanto ao poder exercido pelo PCC, principalmente no que refere-se à sua influência na queda dos homicídios em São Paulo. É aceito por praticamente todos, pesquisadores e policiais, que o PCC surgiu como um poder de fato, fora dos presídios, apenas em 2005, 2006. Em 2001, 2002, o *Partido* deu sua primeira demonstração de poder, rebelando-se em alguns presídios e matando alguns policiais, mas foi controlado em poucos dias e não provocou grande medo na população. Logo depois começou uma caçada policial a membros do PCC fora da cadeia, o que provocou muitas mortes, inclusive um massacre na Castelinho, Rodovia José Ermírio de Moraes, onde cerca de doze pessoas foram mortas pela PM numa operação muito controversa. Enquanto isso, ocorria uma profunda mudança na liderança do *Partido*. Os antigos chefes foram mortos ou perderam poder. Marcola (Marcos Willians Herbas Camacho) e cia ascenderam à liderança e não saíram mais. Com todas essas ações, o PCC continuava na mídia, porém ainda sem muita influência externa. Dominava algumas poucas biqueiras e aumentava seu poder dentro dos presídios, mas estava longe de assumir o papel que ganhou a partir de maio de 2006, quando realizou os maiores ataques a policiais e rebelou simultaneamente diversos presídios. A partir daí ganhou espaço, principalmente quando, num gesto sem precedentes, a cúpula da segurança paulista fez um acordo, implícito ou explícito, com suas lideranças. O cidadão comum e mesmo o antigo dono de uma biqueira passaram a temer o *Partido* somente depois desses eventos. Porém, a queda dos homicídios já vinha ocorrendo desde 2000. O Gráfico 1 demonstra essa tese.

**Gráfico 1**  
**Homicídio por ano na cidade de São Paulo**  
1999 a 2012



Fonte: Site da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo (SSP/SP).

Como se pode notar, a grande queda ocorreu entre 1999 e 2005. De 2006 em diante, quando é assumido por todos que o PCC tinha uma boa base de poder na periferia paulista, a queda continuou, embora de forma mais moderada. De qualquer forma, é evidente que entre os fatores de queda dos homicídios em São Paulo deve ser computada a ascensão do *Partido* e seu interesse em manter as coisas calmas na sua área de atuação, mas é um entre vários fatores que podem ter influenciado os acontecimentos.

### PROBLEMAS DAS POLÍTICAS DE REPRESSÃO ÀS ORGANIZAÇÕES CRIMINAIS

Nossa análise de algumas políticas voltadas à repressão ao tráfico de drogas tem intenção de questionar a atuação das instituições de segurança pública frente às organizações criminais. Adorno e Salla (2007, p. 10) tem alguma razão ao dizerem que enquanto o crime se mostra cada vez mais moderno, a aplicação de lei continua realizando enormes investimentos em segurança pública, mas ainda “enclausurada no velho modelo policial de correr atrás de bandidos conhecidos ou apoiar-se em redes de informantes”. O ponto central, porém, não é exatamente a suposta dicotomia entre o antigo e o moderno. Não existe mágica quando se trata de inteligência criminal, toda e qualquer forma de apreender uma dada realidade passa por alguns tipos de informação: de caráter humano, e a decodificação de sinais ou imagens.

A forma mais comum de investigação é por meio de fontes humanas. A discussão sobre informantes é antiga, mas usualmente trata-se de debates pouco precisos. Para obter informações sobre criminosos profissionais é necessário conversar com pessoas que com eles se relacionem, afinal, quem sabe mais sobre a biqueira: a dona de casa, o usuário ou quem trabalha lá?<sup>7</sup> Apesar disso, existe uma questão delicada relacionada ao uso dessas informações, sua validação e a barganha para obtê-las. Aceitar informações em troca do esquecimento de crimes é um costume centenário na polícia brasileira.

O aparelho repressivo brasileiro detém algum *know how* referente ao acúmulo de dados brutos para fins de investigação. Seja por meio de grampos telefônicos, infiltração ou dicas de informantes, a quantidade de informações que chega ao aparelho de segurança é enorme. O problema está na qualidade das informações e no tratamento delas. Existem casos em que a polícia nem mesmo sabe se o tráfico local é produto de grupos diversos ou uma mesma organização.

7. Durante a década de 1990, donas de casas, comunidades de base etc, foram entrevistados para diferentes pesquisas com o intuito de explicar as causas dos homicídios na Zona Sul de São Paulo. Para todos os grupos era o tráfico de drogas o maior motivo dos crimes (80%). Porém, quando em algumas pesquisas passou-se a procurar informações dentro dos inquéritos e a partir de entrevistas com pessoas mais próximas à essa realidade, essa porcentagem diminuiu consideravelmente.

Um fato significativo é que, em vários setores do aparelho repressivo, há policiais que utilizam informações – e não boatos – para embasar suas investigações, porém o conhecimento que possuem não é da instituição para a qual trabalham, mas tornam-se informações de cunho pessoal. Ou seja, tal conhecimento não é fornecido à instituição, tornando-se fonte valiosa de poder político particular. Algumas das razões dessa prática entre os integrantes das forças policiais é o secretismo e, ainda mais importante, o desinteresse institucional pelos dados que não podem ser utilizáveis de imediato, devendo ser trabalhados para ter algum valor, o que se traduz na falta de mecanismos de coleta.

Dependendo do evento a ser investigado, é possível haver certo acúmulo de dados brutos significativos, mas eles não são analisados devidamente, o que ocorre normalmente por falta de pessoal qualificado. A produção do conhecimento passa, necessariamente, pela análise e síntese do material, e para essas duas atividades as polícias não têm *expertise* suficiente. Aliado a isso está o fato de que os instrumentos, que deveriam ser utilizados para comparar, avaliar e produzir informações significativas, apresentam dificuldades de uso, sendo normalmente muito complexos, de difícil manuseio ou com falhas de performance. Um exemplo é o formato das informações oriundas do Disque Denúncia, que chegam ao Departamento de Narcóticos (Denarc), que não permite verificar quantas delas referem-se a um mesmo ponto de drogas. Além disso, a busca em boletins de ocorrência eletrônicos, a partir de descrição de fatos, é bastante lenta e frequentemente causa o travamento dos microcomputadores das delegacias. Esses problemas, que parecem menores para quem não lida com essa tecnologia, atrapalham o cotidiano de quem trabalha com informações na polícia em São Paulo e inviabilizam muitas das ações urgentes.

Outra questão relevante é a falta de uma estratégia nacional para enfrentar o problema das organizações criminais. Cada polícia, em cada unidade da Federação, tem sua própria versão de como lidar com o tráfico e, a maior parte delas só pensou nesta questão de forma voluntarista. Essa falta de diretrizes faz com que, em alguns estados populosos, unidades policiais estabeleçam suas próprias metas, sem discussão com outras unidades e sem refletir sobre o todo, desconsiderando questões básicas, pontos fortes e fracos, estrutura etc. É devido a esse contexto que várias questões importantes são secundarizadas no planejamento contra as organizações criminais. É mais importante prender o pequeno, o médio ou o grande traficante? A prioridade deve ser a apreensão da droga ou o combate à organização criminal? Em São Paulo vale a pena encher a cadeia com micro traficantes e fornecer mais recrutas para o PCC? É inteligente ter como alvo central o *Comando Vermelho*, no Rio de Janeiro, e deixar as milícias em segundo plano? Qual é o alvo de cada organização policial?

Estas e várias outras questões devem ser respondidas antes de definir uma estratégia com alguma chance de êxito, e nenhuma delas tem validade universal e atemporal, dado que cada uma deve ser respondida considerando as peculiaridades da organização criminosa ou do mercado de drogas local. Isso leva a uma questão crucial, a sincronização entre os órgãos repressores. O primeiro encontro dos setores policiais que atuam com investigações sobre narcóticos foi em 2010. Compareceram os encarregados de sete ou oito estados, trocaram informações, propostas, queixas etc. Ocorreram mais duas reuniões, inclusive com a presença da Polícia Federal, depois a fonte secou. Houve mudança de enfoque na Secretaria Nacional de Segurança Pública e não ocorreram mais reuniões, nem troca de informações.

A situação nos estados não é diferente disso. Na maioria deles não existe troca real de informações entre Polícia Civil e Polícia Militar, e mesmo entre os diversos órgãos da Polícia Civil paulista. O conhecimento é propriedade do departamento ou delegacia que o conseguiu. O último problema, mas não o menos importante, é a falta de controle sobre os órgãos de repressão. O Judiciário, o Ministério Público, a Secretaria de Segurança, as corregedorias e os superiores em geral tem essa atribuição. Nenhum deles, porém, é proativo. Agem apenas depois do fato ocorrido.

É importante lembrar que, conforme a descrição mais aceita sobre o fenômeno das organizações criminais, *não existe crime organizado sem vínculo com o Estado*. Qualquer organização de criminosos tenta, desde o início, estabelecer contatos dentro do aparelho repressivo, usualmente as instituições policiais, pois é a única forma de se manter em atividade por anos a fio sem ser incomodada. Pensemos na ideia de “ponto de drogas”: o ponto é um local fixo onde cotidianamente comercializam-se drogas ilícitas, o que atualmente no Brasil configura crime. E mesmo assim, tal ponto continua funcionando, como se ninguém soubesse onde está localizado – argumento que é impossível de ser aceito, pois no mínimo o usuário de drogas sabe onde comprá-las. Como é possível? Por meio de truques, de mágica ou por meio da corrupção, indiferença ou incompetência de membros do aparelho repressivo?

### COMO MUDAR O QUADRO ATUAL

Não existe receita ou panaceia, mas algumas coisas devem ser mudadas para que se tenha controle sobre uma organização criminosa como o PCC, sem recorrer a medidas extremas ou ilegais. São formas de atuação que devem ser articuladas simultaneamente:

1) *Recuperar o poder do Estado dentro dos presídios*. O PCC e seus congêneres nasceram e devem boa parte de seu poder a diversas falhas na manuten-

ção do controle do sistema prisional. Quebrar essa hegemonia terá como consequência a perda da capacidade dessas organizações para recrutar membros e fazer valer sua autoridade. Atualmente, um indivíduo recém-detido tem cerca de 80% de chances de ser obrigado a se aliar com o PCC.

2) *Quebrar financeiramente o Partido.* A regra mais conhecida no meio internacional sobre o combate das organizações criminais é o “*follow the money*”, siga o dinheiro. No caso em pauta, não apenas seguir para identificar a origem e o proprietário, mas principalmente apreender o lucro ilícito e verificar as partes financiadoras dessa organização. Sem esse dinheiro, lavado cotidianamente em postos de gasolina, empresas fantasmas, lojas de veículos, o PCC não poderia bancar várias de suas atividades, inclusive aquelas que angariam simpatias, como a distribuição de cestas básicas ou o chamado turismo penitenciário – transporte de esposas e filhos de presos para visitá-los<sup>8</sup>.

3) *Priorizar o fechamento das biqueiras pertencentes à organização.* Segurança pública é como qualquer política pública: nunca se tem dinheiro ou pessoal para fazer tudo o que é necessário. Por isso, é importante estabelecer prioridades. E a prioridade no combate ao tráfico não deve ser o criminoso isolado ou a pequena quadrilha, mas o enfrentamento das grandes organizações, como o PCC. Primeiramente, é preciso identificar os locais, as pessoas que trabalham, os produtos vendidos, a quem se presta contas, para onde vai o dinheiro etc. Depois desse levantamento, a ação deve basear-se no conhecimento e fechamento dos pontos de drogas, bem como de todas as suas ramificações.

4) *Estabelecer rígido controle sobre o aparelho policial.* Principalmente sobre os grupos encarregados de investigar ou combater as organizações criminais. Como não é possível atuar em todos os casos, os órgãos de controle devem investigar alguns episódios de prisão relacionados ao tráfico de drogas, mesmo que não haja suspeita *a priori*. Esses casos devem ser escolhidos aleatoriamente, para impedir perseguições ou proteção a apadrinhados.

Tais pontos são apenas um esboço da longa caminhada que o Estado brasileiro deve fazer antes de controlar essa, e talvez outras, organizações criminais. Antes, porém, é necessário dar nome aos bois. Chamar o PCC de “facção que atua dentro e fora dos presídios em São Paulo” é, antes de tudo, um erro factual. O *Partido* não é facção; isso indicaria que é apenas uma pequena parte num todo

8. Obviamente o espaço ocupado pelo PCC neste item acarretaria menos poder para a organização se o Estado atuasse em locais vulneráveis onde vive grande parte da população. Porém, como estamos tratando apenas sobre a atuação das forças de segurança pública no combate a organizações criminais, não nos aprofundaremos nesse assunto, que detém caráter mais estrutural do que as pontuações feitas aqui.

e já demonstrou que é muito mais que isso. Vale lembrar que o primeiro passo para a Itália começar a enfrentar a máfia siciliana foi reconhecer sua existência e mostrar à população que era apenas mais um bando de criminosos, quebrando a mística de uma organização que sempre agiu nas sombras.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADORNO, S.; SALLA, F. Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. *Revista Estudos Avançados*, v. 21, n. 61, São Paulo, set./dez. 2007.
- DIAS, Camila C. N. Da pulverização ao monopólio da violência: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista. Tese (Doutorado em Sociologia). São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2011.
- LIMA, R. S. *Conflitos sociais e criminalidade urbana: uma análise dos homicídios cometidos no Município de São Paulo*. São Paulo: Sicurezza, 1ª ed., 2002.
- MAAS, Peter. *O caso Valachi*. Coleção Vida e Aventura, Livros do Brasil, Lisboa, 1973.
- MINGARDI, Guaracy. *O Estado e o crime organizado*. São Paulo: IBCCrim, 1998.
- MISSE, Michel. “Notas sobre a sujeição criminal de crianças e adolescentes”. In: SÉ, J. T. S.; PAIVA, V. (org.). *Jovens em conflito com a lei*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.
- \_\_\_\_\_. A trajetória vertiginosa do crack. *Revista Scientific American*. Ed. E., n. 3, p. 36-46, abril de 2010.
- \_\_\_\_\_. O trabalho da Inteligência no controle do Crime Organizado. *Revista Estudos Avançados*, v. 21, n. 61, São Paulo, set./dez. 2007.
- TEIXEIRA, Alessandra. *Do sujeito de direito ao estado de exceção: O percurso contemporâneo do sistema penitenciário brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2006.
- VELHO, Gilberto. Drogas, níveis de realidade e diversidade cultural. In: Riveiro, M.; Seibel, S. *Drogas: hegemonia do cinismo*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 1997.



BENEDITO MARIANO

## FORMAÇÃO CIDADÃ PARA UMA GUARDA CIVIL MUNICIPAL CIDADÃ

Falar sobre segurança pública – erros e acertos – implica numa análise mínima sobre o histórico da segurança pública no Brasil. As polícias brasileiras, em especial as estaduais que são majoritárias no sistema, carregam consigo cinco características históricas:

1. **Dualidade na atividade policial.** Temos duas “meias” polícias para realizar a atividade policial básica (policiamento ostensivo e de investigação). Essa estrutura anacrônica do sistema surgiu no período imperial e se manteve com o surgimento da República. Essa dualidade produziu uma disputa entre as instituições policiais estaduais e uma “mistura” de atribuições. É comum a polícia investigativa (Polícia Civil) realizar policiamento ostensivo e a polícia ostensiva (Polícia Militar) realizar investigação. Como não avançamos nas últimas décadas com a possibilidade de unificação das polícias, o debate que parece menos utópico é vislumbrar a perspectiva do ciclo completo da atividade policial, para institucionalizar o que as polícias já fazem na prática.

2. **As polícias surgiram inspiradas para fazer controle social dos pobres.** Criadas no período colonial e estruturadas no Império, as polícias eram o braço armado das oligarquias rurais e sua ação era contra aqueles que não tinham títulos de terra e/ou que eram escravos. O Brasil foi um dos últimos países do mundo a abolir a escravidão e, para tal, foram necessários mais de 300 anos.

3. **Cultura repressiva.** Historicamente nossas polícias têm uma cultura de “caçar” o criminoso e não de evitar o crime. Mesmo na República, a cultura do “capitão do mato” continuou presente na forma de se realizar o policiamento ostensivo, razão pela qual ainda temos um dos maiores índices de violência

policial letal. Essa identidade repressiva ficou mais aguda nos períodos autoritários. Infelizmente, a transição democrática não produziu mudanças estruturais no sistema de segurança pública e ainda hoje essa cultura repressiva está presente, especialmente em ações policiais nas periferias das cidades.

4. **Inteligência policial voltada para “polícia política”.** Os órgãos de inteligência das polícias estaduais e também da Polícia Federal nos períodos autoritários e ditatoriais serviram à polícia política. Desde a ditadura Vargas até o período militar, a inteligência policial servia para bisbilhotar partidos políticos e movimentos sociais, populares e sindicais. A transição democrática aboliu os órgãos de polícia política. Entretanto, ainda temos dificuldades no setor de segurança pública para utilizar a inteligência policial naquilo que ela se destina: subsidiar ações estratégicas de enfrentamento ao crime, em especial contra o crime organizado. Talvez a Polícia Federal seja a que melhor fez essa transição.

5. **Dificuldade em fazer Prevenção.** Na Constituição Federal de 1988, principal marco da transição democrática no Brasil, a palavra prevenção só aparece uma vez no capítulo III - Da Segurança Pública, no artigo 144, quando cita os órgãos federais e estaduais responsáveis pela segurança pública. Somente quando dispõe sobre a competência da polícia federal a palavra prevenção aparece: “prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência.” Nosso sistema de segurança pública é centralizado nos estados e no Distrito Federal há um “vácuo” constitucional no que tange à prevenção nas polícias estaduais. Como falar em transversalidade das políticas públicas de segurança se o conceito que propicia isso não faz parte da referência constitucional das polícias estaduais?

Na verdade, a transição democrática não forjou um sistema democrático de segurança pública. Mesmo reconhecendo os esforços de vários governos estaduais e federal, no sentido de que as polícias atuem dentro do marco da legalidade democrática, o modelo de polícia que ainda temos está esgotado e não se coaduna com os avanços alcançados em outros setores do Estado.

É neste cenário que se apresenta uma nova agência pública de segurança no Brasil que são as Guardas Civis Municipais, previstas na Constituição Federal, no seu artigo 144, parágrafo 8º: “Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.” Na prática, as Guardas Civis Municipais, além da proteção ao patrimônio público vêm realizando policiamento ostensivo nos seus respectivos municípios. Hoje, calcula-se que existam 850 instituições de guardas civis, com efetivo próximo de 80 mil agentes municipais em todo o país.

## OS DESAFIOS DAS GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS

Possivelmente, o maior desafio das guardas civis municipais (GCMs) é o de se apresentarem como o novo no sistema de segurança pública. Sem uma lei federal que estabeleça sua regulamentação e com limitação constitucional, as guardas civis vêm atuando de acordo com a orientação de seus gestores municipais. É comum, também na esfera municipal, a confusão entre policiamento ostensivo e policiamento repressivo, muito em razão da cultura repressiva do setor de segurança pública. O que caracteriza o policiamento ostensivo é o fato do agente de segurança ser reconhecido pela população por meio do uniforme ou da farda. Os GCMs usam uniformes porque não são militares. A Polícia Militar tem uma tradição de policiamento ostensivo repressivo. *Para as GCMs se apresentarem como fator de oxigenação do sistema de segurança pública, devem realizar o policiamento ostensivo preventivo.*

É nesta condição que ela ocupará o “vácuo” constitucional do sistema de segurança pública. Por atuar na esfera do poder local, as GCMs têm vocação natural para o trabalho preventivo e comunitário. No município, a possibilidade de combinar ações preventivas policiais com ações de políticas públicas sociais, de prevenção ao crime e à violência, é maior que nas esferas do estado e da união. Entretanto, isto não é fácil. Há um senso comum ainda presente em muitas guardas civis municipais de substituírem ou fazerem exatamente o que as PMs fazem, ou seja, a cultura de repressão não está longe do imaginário das agências municipais de segurança, pelo contrário “o sonho de algumas GCMs é ser PM” e muitas vezes, isso é incentivado pelos próprios gestores municipais. Criar uma instituição eminentemente preventiva e comunitária no setor de segurança pública, mesmo que de forma complementar como é o caso das guardas civis municipais, passa necessariamente por criar novos paradigmas, em especial na formação dos agentes.

Na cidade de São Bernardo do Campo, a partir da criação da Secretaria de Segurança Urbana e do novo Estatuto da Guarda Civil Municipal, na gestão do prefeito Luiz Marinho, foi criado o Centro de Formação e Ensino em Segurança Urbana, na perspectiva de realizar uma nova formação para a GCM.

A concepção da Guarda Civil Municipal cidadã, preventiva e comunitária, tem em seus princípios norteadores da disciplina e hierarquia – o respeito à dignidade humana, à cidadania, à justiça, à legalidade democrática e o respeito à coisa pública – valores que deveriam se materializar no conteúdo da formação dos cursos de ingresso, acesso e educação continuada dos guardas civis municipais. Esse é o grande desafio.

Quando falamos em nova formação, em mudanças culturais, sabemos que elas são processuais. São muitos os desafios pelo caminho e temos que ter a compreensão de que as mudanças não ocorrem no curto prazo.

É preciso reconhecer que há resistência aos temas que visam a uma formação para e por uma segurança cidadã.

No caso da GCM de São Bernardo do Campo, instituída em agosto de 2000 e até 2008 comandada por oficiais da Polícia Militar, a formação era muito semelhante a de seus comandantes: muita disciplina militar e pouca dimensão da prevenção.

Temas novos, como políticas afirmativas, igualdade racial, relações de gênero, violência contra idosos, pessoas com deficiência, população de rua, policiamento preventivo e comunitário, mediação de conflitos e diversidade sexual, entre outros, foram inseridos na estrutura curricular. Em um primeiro momento, nos cursos de ascensão profissional (criados com a instituição da carreira única na GCM de São Bernardo do Campo, em 2010), essas disciplinas foram majoritárias em relação às matérias mais técnicas e operacionais. Não por serem mais importantes, mas porque as matérias técnicas e operacionais deveriam ser pautadas a partir da visão interdisciplinar e transversal da ação preventiva que se pretendia construir.

Vários desses temas geraram estranheza e muita resistência por parte de alguns agentes da GCM, acostumados a trabalhar técnicas operacionais e o uso diferenciado da força. Pensar o agente como multiplicador desses conhecimentos e, mais que isso, de uma postura cidadã respeitosa e acolhedora ia, muitas vezes, na contramão do que tinham aprendido nos últimos anos. Ainda não conseguiam enxergar, na prática, para que iriam utilizar esse conhecimento. Inicialmente, para alguns GCMs, parecia algo da “cabeça dessa turma dos direitos humanos”.

A nova formação da GCM acontecia ao mesmo tempo em que outras mudanças profundas aconteciam na instituição. A principal delas, a cadeia de Comando passar a ser totalmente ocupada por guardas civis municipais de carreira a partir da criação do novo plano de cargos, salários e carreira única. Essa era uma antiga reivindicação dos GCMs, mas, na prática, não foi um processo fácil. Nos primeiros oito anos da Guarda Civil Municipal, nenhum GCM ocupou a função de gestor. Houve dificuldades do GCM com função subordinada aceitar um outro GCM com função superior, e também do GCM com função superior se portar enquanto gestor frente aos subordinados. Na verdade, os GCMs não foram formados para a função de comando.

Para citar uma das dificuldades, entre os novos temas, o que possivelmente causou maior resistência, e nos impeliu refletir sobre a melhor forma de abordá-lo, foi o tema “diversidade sexual”. Com vários guardas declaradamente evangélicos, era comum ouvir de alguns, durante a aula, de forma bem direta: *“Isso tá errado! Na Bíblia está escrito que a família é composta pelo homem, a mulher*

*e os filhos que tiverem*". Este fato foi um divisor de águas na formação e, a partir daí, decidimos incorporar a disciplina "Estado laico" em todos os cursos.

A inserção da discussão sobre a laicidade do Estado certamente contribuiu muito para aumentar a compreensão sobre o papel dos guardas civis municipais enquanto agentes públicos. Foi importante para que o GCM não perdesse de vista sua atuação enquanto agente público e, a percepção para que sua crença não o levasse a uma postura homofóbica e de abuso de autoridade contra pessoas que não comungam com sua religiosidade. Sua atuação profissional nas ruas não pode ser pautada pelas crenças pessoais, morais e religiosas.

Passados três anos do início dessa nova formação, em São Bernardo do Campo, o desafio continua e existe ainda resistências a serem enfrentadas. Entretanto, a formação sistêmica em todos os cursos, como é possível verificar nas estruturas curriculares abaixo, uma postura clara e objetiva de valorização da prática operacional voltada à prevenção e ao trabalho comunitário, aliada à integração com o Departamento de Políticas Preventivas da Secretaria (responsável pelos projetos de prevenção situacional da violência, realizados em grande parte de forma matricial com as secretarias sociais), vem fortalecendo uma visão crítica numa parte significativa do efetivo da Guarda Civil de que a prevenção é o caminho que qualifica as GCMs no sistema de segurança pública. Exemplo disso é o aumento crescente de GCMs interessados nos cursos de Libras, oferecidos a todo o efetivo desde 2011.

**Quadro 1****Estrutura curricular base para os cursos de acesso às funções de Guarda Civil Municipal  
1ª e 2ª Classes**

<b>Eixos temáticos e disciplinas</b>	<b>Carga horária</b>
<b>MÓDULO 1 – A GESTÃO INTEGRADA DA SEGURANÇA PÚBLICA E O PAPEL DAS GUARDAS MUNICIPAIS</b>	
I. 1. – Política de Segurança Pública no Brasil – história, contexto e gestão integrada	
Segurança Pública no Brasil: história, instituições e diferentes concepções	4h
Gestão Integrada da Segurança Pública:	
O papel dos municípios na gestão da segurança	4h
I. 2. – Papel das Guardas Municipais:	
Conceito de Guarda Civil Municipal Preventiva e Comunitária e funções e atribuições das Guardas Municipais	4h
Controle externo e interno da atividade do Guarda - Corregedoria, ouvidoria, código de conduta	4h
<b>MÓDULO 2 – SEGURANÇA CIDADÃ E CIDADANIA: ética, cidadania e direitos humanos</b>	
II.1 – Sociologia da violência	6h
II.2 – Políticas afirmativas	4h
II.2.1 – Relações sociais de gênero e violências contra a mulher e doméstica	4h
II.2.2 – Diversidade sexual	4h
II.2.3 – Etnia e raça	4h
II.2.4 – Idoso	2h
II.2.5 – Pessoa com deficiência	4h
II.3 – Criança e adolescente	8h
II.4 – População em situação de rua	2h
II.5 – Estado laico	2h
<b>MÓDULO 3 – O POLÍCIAMENTO PREVENTIVO E COMUNITÁRIO DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL: Atribuições, limites e ações integradas</b>	
III.1 – Princípios constitucionais: direitos humanos, direitos individuais, princípios administrativos	6h
III.2 – Estudos de casos	8h
III.3 – Mediação de conflitos interpessoais e coletivos	4h
III.4 – Conceito de disciplina e hierarquia em uma guarda cidadã: princípios e posturas no novo estatuto da GCM	2h
<b>AVALIAÇÃO</b>	<b>4h</b>
Total de horas	80h
Trabalho de conclusão	20h
<b>Total de horas</b>	<b>100h</b>

**Quadro 2****Estrutura curricular - curso de formação para Guardas Civis Municipais 3ª Classe - Curso de Ingresso**

Carga horária total: 612 horas

<b>Disciplina</b>	<b>Hora aula</b>
<b>Módulo 1 – Segurança Pública Brasileira e o papel das Guardas Civis Municipais</b>	<b>38</b>
Aula inaugural – Apresentação do curso e das diretrizes.	04
Segurança Pública no Brasil: história, instituições e diferentes concepções	04
O Papel Constitucional da Guarda Civil Municipal	04
Gestão Integrada da Segurança Pública: O papel dos municípios na gestão da segurança	04
Sociologia da violência	04
História da Guarda Civil Municipal de São Bernardo do Campo	04
Policamento preventivo e comunitário	12
Avaliação	02
<b>Total</b>	<b>38</b>
<b>Módulo 2 – Conhecimento Institucional e Ordem Unida</b>	<b>44</b>
Organograma da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo	02
Organograma da S.S.U. e Estrutura Organizacional da GCM	02
Estatuto da GCM - Lei Complementar nº 7, de 7 de julho de 2010	12
Ordem Unida	26
Avaliação	02
<b>Total</b>	<b>44</b>
<b>Módulo 3 – Noções de Direito</b>	<b>40</b>
Noções de Direito Constitucional - Direitos e Garantias Individuais e Coletivas	08
Noções de Direito Penal	20
Noções de Processo Penal	10
Avaliação	02
<b>Total</b>	<b>40</b>
<b>Módulo 4 – Direitos Humanos e Legislação Especial</b>	<b>70</b>
A Guarda Civil Municipal e o respeito à alteridade	08
Direitos Humanos e Cidadania - Convenções Internacionais de Direitos Humanos	04
Ética	04
Políticas afirmativas	04
Estatuto da Criança e do Adolescente	08
Rede de atendimento à criança e ao adolescente vítima de violência	04
Violência contra o idoso	04
Relações de gênero: violência doméstica e Lei Maria da Penha	04
Fluxo de atendimento municipal: mulheres vítimas de violência	04
Pessoa com deficiência	04
Rede de atendimento à população de rua	04

continua ►

## Continuação

<b>Disciplina</b>	<b>Hora aula</b>
Igualdade racial	04
Diversidade sexual	04
Estado laico	04
Legislação que define abuso de autoridade e tortura	04
Avaliação	02
<b>Total</b>	<b>70</b>
<b>Módulo 5 – Proteção Ambiental</b>	<b>14</b>
Legislação específica	04
Inspetoria da Guarda Ambiental. Área de atuação	08
Avaliação	02
<b>Total</b>	<b>14</b>
<b>Módulo 6 – Segurança Escolar e Ronda Cidadã:</b>	
<b>Programas Estratégicos da Secretaria de Segurança Urbana</b>	<b>14</b>
Atribuições do Guarda Civil Municipal 3ª Classe	02
Atuação do GCM na segurança escolar – Ronda Escolar	04
Programa Ronda Cidadã (Metodologia)	02
Atuação do GCM em posto fixo – postura, compostura e compromisso com o papel da Guarda Civil na segurança de patrimônios municipais e seus usuários	04
Avaliação	02
<b>Total</b>	<b>14</b>
<b>Módulo 7 – Trânsito e Condução de Veículos Oficiais</b>	<b>26</b>
Noções de trânsito	08
Condução de veículos oficiais	04
Direção defensiva	04
Contraf – Controle de tráfego de viaturas – responsabilidades do motorista	08
Avaliação	02
<b>Total</b>	<b>26</b>
<b>Módulo 8 – Instrução Operacional</b>	<b>80</b>
Técnicas operacionais	50
Uso diferenciado da força	08
Registro de ocorrências - Preenchimento de talão de ocorrências	04
Mediação de conflitos e gerenciamento de crise	16
Avaliação	02
<b>Total</b>	<b>80</b>
<b>Módulo 9 – Tiro Defensivo de Prevenção</b>	<b>60</b>
Prática de tiro defensivo de proteção à vida – Conceitos e normas de segurança para uso do armamento	46
Armas letais e não letais: leis, normas e procedimentos	04



## Continuação

<b>Disciplina</b>	<b>Hora aula</b>
Estatuto do Desarmamento - Lei nº 10.826/2003	08
Avaliação	02
<b>Total</b>	<b>60</b>
<b>Módulo 10 – Noções de Primeiros Socorros e Combate a Incêndio</b>	<b>22</b>
Atuação emergencial para preservação da vida – Técnicas de primeiros socorros	12
Prevenção e combate a incêndio	08
Avaliação	02
<b>Total</b>	<b>22</b>
<b>Módulo 11 – Condicionamento Físico e Defesa Pessoal</b>	<b>72</b>
Educação Física	40
Defesa Pessoal	32
<b>Total</b>	<b>72</b>
<b>Módulo 12 – Políticas Públicas para Segurança Pública</b>	<b>06</b>
Políticas integradas de prevenção da violência	04
Rede nacional de Educação a Distância em Segurança Urbana (EAD)	02
<b>Total</b>	<b>06</b>
<b>Módulo 13 – Comunicação, Informação e Tecnologia em Segurança Pública</b>	<b>22</b>
CIM – Centro Integrado de Monitoramento	04
Comunicação operacional – viaturas, rádios comunicadores, código “Q”	08
CIE – Centro Inteligência e Estatística	04
Comunicação interna – elaboração e tramitação de documentos	04
Avaliação	02
<b>Total</b>	<b>22</b>
<b>Módulo 14 – Prevenção ao uso de drogas</b>	<b>14</b>
Drogas existentes – dependência e consequências	04
Prevenção ao uso de drogas e atuação do GCM	08
Avaliação	02
<b>Total</b>	<b>14</b>
<b>Atividades complementares</b>	<b>90</b>
Orientação para Trabalho de Conclusão de Curso	04
Apresentação do Trabalho de Conclusão de Curso	04
Apresentação das inspetorias regionais	04
Ensaio para formatura	16
Estágio supervisionado	40
Relações interpessoais na função de Guarda Civil Municipal	08
Introdução a Linguagem Brasileira de Sinais - LIBRAS	10
Outras atividades necessárias	04
<b>Total</b>	<b>90</b>
<b>TOTAL CURSO</b>	<b>612</b>

O curso de formação continuada de 80 horas, é um curso anual obrigatório por conta do porte de arma e possui, além das obrigatórias aulas teóricas e práticas de tiro, uma estrutura curricular que se altera anualmente, de forma a atender às necessidades da instituição no momento. Outro desafio que se coloca na formação cidadã diz respeito à linguagem dos professores ou instrutores. Se os agentes de segurança, incluindo-se os guardas civis municipais que têm ação complementar fundamental no sistema, carregam uma visão de senso comum contrário a uma formação e prática de respeito e promoção dos direitos humanos, ao falar é preciso cuidado para não explicitar preconceitos com relação a esses agentes do estado. Professores e instrutores vinculados a políticas públicas sociais ou a movimentos da sociedade civil têm papel relevante na formação cidadã, mas nunca podem perder de vista que falar aos agentes de segurança implica ter uma linguagem que considere a cultura repressiva que, em última análise, eles também são vítimas.

É certo que essa nova formação da Guarda Civil Municipal de São Bernardo do Campo tem por objetivo tornar os agentes mais conscientes, com uma visão interdisciplinar, mais próximos da população, contribuindo, conseqüentemente, para que se tornem melhores servidores públicos, melhores cidadãos e, fundamentalmente, protagonistas de uma nova cultura de segurança pública no Brasil.

Felizmente, uma Guarda Civil Municipal Cidadã vem ganhando espaço no debate nacional. Após implementar a Matriz Curricular Nacional para as Guardas Civis Municipais, o Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, criou um grupo de trabalho para elaborar a minuta de um projeto de lei federal para regulamentar as Guardas Civis Municipais. O substitutivo ao PL de nº 1.332, que tramita no Congresso Nacional, tem muito da contribuição desse grupo de trabalho. Pronto para votação no plenário da Câmara dos Deputados, o projeto significará a regulamentação das GCMs como instituições preventivas e comunitárias subordinadas ao Poder Público Municipal.

No município de São Bernardo do Campo, a GCM está descentralizada em cinco Inspetorias Regionais, e tem como função proteger o patrimônio público e as pessoas que trabalham e utilizam os espaços públicos, priorizando a segurança escolar e rondas cidadãs na cidade, com uma nova postura na abordagem, que amplia a sensação de segurança. Ela também participa do grupo intersecretarial sobre população de rua, coordenado pelas secretarias de Assistência Social e Saúde, busca entender e mediar os conflitos interpessoais e estruturais, amparada numa formação que valoriza a cultura da paz e a prevenção, e compreendendo que ela é parâmetro para a construção dos alicerces

da segurança pública cidadã. Em São Bernardo do Campo foi constituída uma corregedoria autônoma e independente do departamento da GCM - órgão que reúne um efetivo de 700 homens e 300 mulheres, vem se aprimorando na sua missão de prevenir e inibir o crime e a violência.

A segurança cidadã passa, necessariamente, por mudanças estruturais nas polícias estaduais, implicando em um novo modelo de polícia, mas também na inclusão das guardas civis municipais, se forem capazes de agregar novos valores como a prevenção, essencial ao sistema de segurança pública.



URSULA DIAS PERES

SAMIRA BUENO

**PACTO FEDERATIVO E  
FINANCIAMENTO DA SEGURANÇA  
PÚBLICA NO BRASIL**

**INTRODUÇÃO**

As relações federativas no Brasil, no contexto posterior à Constituição Federal de 1988, têm sido marcadas por um panorama de complexidade, no qual convivem simultâneas e contraditórias tendências centralizadoras e descentralizadoras, sem uma clara atribuição de competências que gerasse o tão propalado federalismo cooperativo, presente nos artigos da Constituição (Arretche, 2004; Almeida, 2005; Souza, 2001). Se no início dos anos 1990 as instituições federativas estavam plenamente instauradas no Brasil, a “distribuição das funções administrativas entre os níveis de governo” (Riker, 1987) era uma agenda política aberta, em construção, marcada por conflitos.

A Constituição Federal (CF) inseriu importantes mudanças nas regras de funcionamento do sistema tributário, coroando um processo que combinava redemocratização política com descentralização fiscal e federativa. Houve uma redistribuição de receitas públicas, por meio de uma considerável transferência de recursos fiscais do nível federal para o estadual e local (Granado e Peres, 2011), apesar de não definir as obrigações quanto à oferta de serviços.

O formato resultante foi o das competências concorrentes para a maior parte das políticas sociais brasileiras. Assim, qualquer ente federativo estava constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas sociais, mesmo que, simetricamente, nenhum ente federativo estivesse constitucionalmente obrigado a implementar programas nestas áreas (Arretche, 2004:22). Desta forma, o processo de descentralização das políticas sociais no Brasil foi caracterizado, na primeira metade da década de 1990, como “caótico, lento, insuficiente ou mesmo inexistente” (Medeiros, 2001; Almeida, 1995).

Além das áreas sociais, a segurança pública é um das áreas mais afetadas pela não regulamentação do art. 23 da CF, que trata das atribuições concorrentes entre os entes. A proeminência dos estados na implementação de políticas de segurança pública e a baixa capacidade de indução e coordenação do governo federal estão em muito relacionadas a esse vácuo constitucional. A ausência de regras que regulamentem as funções e o relacionamento das polícias federais e estaduais, e mesmo das polícias civis e militares, por exemplo, produz no Brasil um quadro de diversos ordenamentos para a solução de problemas similares de segurança e violência sem, contudo, conseguirmos grandes avanços em boa parte do território nacional.

Esse quadro chama ainda mais atenção na medida em que, no plano legal e normativo, existe uma zona de sombra em relação à definição conceitual do que significa segurança e ordem públicas (Lima *et al*, 2013), abrindo margem para que as instituições indicadas no art. 144 da CF tenham que atuar com alto grau de autonomia e discricionariedade, fato não necessariamente positivo para elas próprias e para a sociedade.

Até por esta razão, a discussão sobre as possibilidades de um movimento coordenado por diferentes entes da Federação, na construção de uma política nacional de segurança pública, implica discutir financiamento das esferas. Hoje, os estados são responsáveis por boa parte do financiamento da segurança pública, mas nas últimas décadas o governo federal tem assumido diferentes ações programáticas, com repasses de recursos em volume expressivo para estados e municípios. Vale destacar que os municípios são entes federativos de muita expressão no tratamento da segurança pública, seja porque a literatura especializada tem demonstrado que as soluções de políticas públicas implicam ações locais, seja porque diversos municípios começaram a se engajar nesta questão nos últimos anos, com a criação de secretarias de segurança urbana, seja pela criação de guardas municipais, pela elaboração de planos de segurança e criação de conselhos comunitários de segurança.

A despeito dessas relações entre as três esferas, uma das questões de maior dificuldade hoje, na análise de políticas de segurança pública é, determinar bases de comparação entre municípios e estados, assim como entre programas e ações e, em especial, as transferências realizadas pelo governo federal por meio de convênios.

### SEGURANÇA PÚBLICA EM PROCESSO

A década de 1990 inaugurou no campo da segurança pública, um momento de inflexão importante na medida em que alguns governos estaduais, especialmente São Paulo e Pará, iniciaram um movimento que buscava repen-

sar o papel das polícias, na tentativa de fazer com que as duas corporações policiais estaduais trabalhassem de forma mais integrada.

Segundo Lima e Sinhoretto (no prelo), esse momento de inflexão no campo da segurança pública buscava reafirmar, num contexto de recém-democratização do país, a necessidade de polícias alinhadas a um modelo de ordem pública baseado na cidadania, garantia de direitos e acesso à justiça. Assim, essas discussões parecem induzir, não sem contradições e resistências, mudanças de repertório e formulação de novos enunciados políticos, nos quais mecanismos de *accountability* e de governança sejam compreendidos enquanto instrumentos de eficiência democrática, vinculando o respeito aos direitos humanos às práticas operacionais das polícias, na prevenção da violência e no enfrentamento do crime.

Muitas das ações de modernização operacional das polícias levadas a cabo, sobretudo após 1995, podem ser vistas como indutoras de importantes deslocamentos discursivos, mas ainda não foram suficientemente fortes para provocar mudanças substantivas na arquitetura institucional da segurança pública no Brasil.

Pensar mecanismos incrementais de indução de eficiência nos processos de gestão é uma estratégia para fazer frente aos desafios estruturais postos e, nessa direção, algumas iniciativas importantes têm sido tomadas pelo governo federal desde 1995.

### **O governo FHC, PNSP e FNSP**

Segundo Soares (2007), até o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, o governo federal permaneceu ausente na discussão e na promoção de mecanismos de indução de uma política nacional de segurança pública. Somente após a tragédia do Ônibus 174, no Rio de Janeiro<sup>1</sup>, o governo trouxe a público a proposta do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), que vinha sendo formulada pelo Ministério da Justiça. O plano veio na sequência da criação do Ministério dos Direitos Humanos e do Plano Nacional de Direitos Humanos. Destaca-se também a criação, em 1997, da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp). O PNSP, apesar de bem intencionado, carecia de um diagnóstico situacional e de uma visão sistêmica do problema a

1. O sequestro do ônibus 174 foi um episódio marcante da crônica policial do Rio de Janeiro, no Brasil. No dia 12 de junho de 2000, às 14h20m, o ônibus da linha 174 (atual 158) (Central-Gávea), ficou detido no bairro do Jardim Botânico por quase cinco horas, e seus passageiros ameaçados sob a mira de um revólver, por Sandro Barbosa do Nascimento, sobrevivente de outro episódio trágico da cidade do Rio de Janeiro, a Chacina da Candelária. Nesta chacina, seis menores e dois maiores sem-tetos foram assassinados por policiais militares.

ser enfrentado, com dificuldade para definir ações programáticas concatenadas com objetivos, metas, prazos e indicadores.

No que tange ao financiamento, o destaque do documento foi a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). Essa iniciativa tinha por objetivo fornecer condições à Senasp de fomentar políticas públicas de segurança. No entanto, a ausência de visão sistêmica supracitada enfraqueceu as possibilidades do FNSP, que acabou por adotar uma política de pulverização de recursos entre os diversos entes da federação.

### **A criação do FNSP e a política pontual de repasses**

Segundo Lima (2010), o FNSP foi uma medida complementar a outras já tomadas pelo governo FHC na composição do PNSP. De acordo com Adorno, “o PNSP pretendeu alcançar a Segurança Pública em seu conjunto e propunha uma abordagem sistêmica e holística no enfrentamento dos problemas da Segurança Pública no país”. O PNSP era extremamente abrangente, com 124 programas e ações que previam a atuação em diversas áreas da segurança pública e regiões do país. (Adorno 2003, p. 122 *apud* Lima, 2010). Essa grande diversidade de ações redundou em dificuldade de foco e ausência de coordenação, o que dificultou a eficácia da implementação do plano.

### **O primeiro governo Lula, as propostas do SUSP e Pronasci**

No primeiro mandato do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva houve importantes ações na área de segurança, como a criação, em 2004, da Força Nacional de Segurança (FSN) com o objetivo de apoiar os estados e municípios em situações de crise. Foi também na gestão de Lula que surgiu a proposta de criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que pretendia articular as ações federais, estaduais e municipais na área da Segurança Pública e da Justiça Criminal, associando integração federativa com autonomia dos órgãos de segurança pública. Em consonância com essa ideia, foram propostos os Gabinetes de Gestão Integrada (GGI), que em cada estado trabalharia a integração das diferentes polícias e apoiaria o planejamento e monitoramento de projetos. Segundo Lima (2010), o SUSP apresentou avanços no sentido da modernização do combate ao crime, da maior participação da sociedade na discussão das questões concernentes à segurança.

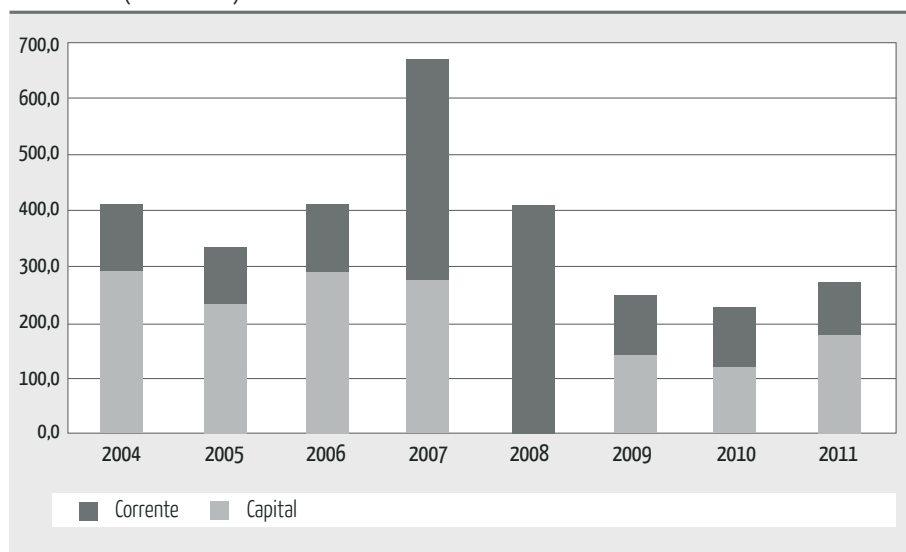
Por sua vez, Soares (2007), ressalta que a criação do SUSP não alterou, de fato, o cenário da segurança pública nacional, visto que não ocorreu a real assunção da coordenação desse processo pela União. Com isso, a prevalência na tomada de decisão sobre processos de prevenção de violência continuou eminentemente dos estados, com suas diferenciações regionais.



O FNSP, que deveria dar o respaldo à criação do SUSP, continuou a ser operacionalizado em convênios mais pulverizados do que articulados na construção de uma pauta única da segurança pública. Conforme análise de Grossi (2004), a maior parte dos recursos do Fundo, no período de 2000 a 2003, foi utilizada com despesas de capital, para a aquisição de equipamentos e material permanente para as polícias, guardas e bombeiros. No Gráfico 1, a seguir, percebe-se ainda a importância das despesas de capital, com exceção dos anos de 2007 e 2010.

### Gráfico 1

#### Evolução dos Gastos do Fundo Nacional de Segurança Pública 2004-2011 (em milhões)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Ministério da Justiça (Ministério da Justiça, 2013).

\* As informações do exercício de 2008 não estavam disponíveis na abertura "corrente e capital".

Nota: Valores atualizados pelo IPCA até dez/2011.

Percebe-se pelo Gráfico 1 uma inflexão nos gastos do FNSP a partir de 2008. Isto aconteceu porque no segundo mandato do governo Lula houve uma mudança de pauta na política de segurança e, em agosto de 2007, foi lançado o Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania (Pronasci), cuja previsão inicial de investimento era de 6 bilhões de reais até o final de 2012.

O Pronasci propôs a articulação de 19 ministérios, com 94 ações e intervenções nos diversos entes subnacionais. Segundo Soares (2007), o Pronasci,

assim como o primeiro plano de segurança do governo Lula, parte do pressuposto que direitos humanos e eficiência policial devem ser trabalhados e almejados em conjunto. Segundo o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc, 2010), o Pronasci é o primeiro programa nacional de Segurança Pública que foi efetivamente implementado. O programa inova, segundo o Inesc, ao focar na qualificação dos profissionais da segurança e ao propor o desenho de ações conforme indicadores sociais e de violência.

A execução orçamentária dos primeiros anos do Pronasci demonstra que o maior volume de execução no período se deu nas ações de fortalecimento das instituições de segurança pública, em especial a concessão de bolsas de estudo.

### Quadro 1

#### Resumo da Execução Orçamentária do Pronasci 2008 a 2011 (em R\$)

Principais Programas	2008			2009		
	Orçado (Lei nº 11.647/24/3/2008)	Empenhado	% Empenhado/Orçado	Orçado (Lei nº 11.897/30/12/2008)	Empenhado	% Empenhado/Orçado
Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - Total	1.649.708.358	1.205.525.945	73,1	1.293.077.836	1.386.477.321	107,2
Gestão e Comunicação do Pronasci	44.168.936	28.589.933	64,7	39.772.358	46.289.353	116,4
Concessão de bolsas-formação a policiais militares e civis, agentes penitenciários, guardas e bombeiros	704.907.815	181.158.210	25,7	528.685.166	770.863.580	145,8
Fortalecimento das instituições de segurança pública nacional	202.944.766	345.829.876	170,4	150.887.460	167.319.902	110,9
Valorização de profissionais e operadores de segurança pública nacional	61.145.889	52.571.338	86,0	52.691.574	19.498.322	37,0
Modernização de estabelecimentos penais	23.597.721	17.806.324	75,5	22.231.337	3.530.732	15,9
Campanha de desarmamento nacional	46.993.854	3.141.436	6,7	11.200.957	3.893.266	34,8
Apoio à implementação de políticas sociais	205.985.577	190.597.641	92,5	153.282.525	85.294.700	55,6
Apoio à implementação de políticas de segurança cidadã	202.897.740	198.160.379	97,7	201.931.147	193.592.651	95,9
Apoio à construção de estabelecimentos penais especiais	124.416.229	156.489.535	125,8	127.242.873	93.394.576	73,4

continua ►

## Continuação

Principais Programas	2010			2011		
	Orçado (Lei nº 12.214/26/01/2010)	Empenhado	% Empenhado/Orçado	Orçado (Lei nº 12.381/09/02/2011)	Empenhado	% Empenhado/Orçado
Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - Total	1.629.452.976	1.520.364.694	93,3	2.038.885.414	784.675.383	38,5
Gestão e Comunicação do Pronasci	41.588.215	15.789.620	38,0	30.000.000	7.898.087	26,3
Concessão de bolsas-formação a policiais militares e civis, agentes penitenciários, guardas e bombeiros	641.951.427	705.933.296	110,0	637.920.000	558.597.397	87,6
Fortalecimento das instituições de segurança pública nacional	312.711.389	227.023.137	72,6	111.545.000	65.219.829	58,5
Valorização de profissionais e operadores de segurança pública nacional	42.654.580	34.351.241	80,5	35.000.000	30.104.283	86,0
Modernização de estabelecimentos penais	22.393.654	0	0,0	20.000.000	7.140.449	35,7
Campanha de desarmamento nacional	10.663.645	2.863.375	26,9	10.000.000	5.410.520	54,1
Apoio à implementação de políticas sociais	149.397.666	99.290.034	66,5	130.000.000	37.911.312	29,2
Apoio à implementação de políticas de segurança cidadã	149.291.029	153.296.941	102,7	117.230.000	70.004.766	59,7
Apoio à construção de estabelecimentos penais especiais	122.631.917	33.127.711	27,0	50.000.000	-	-

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Ministério da Justiça.  
 Nota: Valores atualizados pelo IPCA até dez/2011.

Os recursos do Pronasci estão alocados na Senasp, secretaria também responsável pela execução dos recursos do FNSP. Tais recursos, no entanto, têm representado mais do que o dobro do montante desse Fundo, demonstrando seu peso na então política de segurança do governo federal, e de certa forma esvaziando o papel do FNSP.

Com a atual estruturação do Pronasci se ganha, por um lado, em agilidade, pois o Fundo previa a análise de um comitê gestor e outros procedimentos mais detalhados e específicos. Por outro, porém, perde-se em termos de debate coletivo, ao suprimir a avaliação do comitê, enfraquecendo o fundo e, em con-

sequência, a concepção do SUSP. Na atual gestão da presidenta Dilma Rousseff, na qual o Pronasci perde protagonismo na política de segurança do governo federal, faz-se necessário ponderar qual mecanismo pode ser induzido e que se beneficie de maior eficácia da ação e de maior efetividade da política.

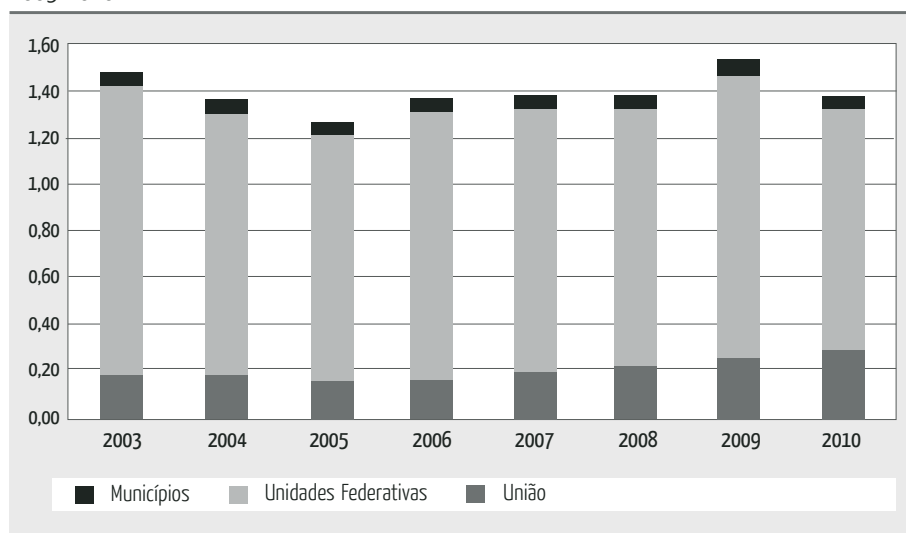
### Segurança pública nas esferas federal, estadual e municipal

Pode-se afirmar que, nos últimos anos, houve avanços historicamente inéditos na área da segurança pública. O governo federal se fez presente com mais ênfase, comparativamente a toda história democrática do país.

Como já argumentado anteriormente, o Pronasci tem hoje uma relevância maior em termos orçamentários do que o FNSP. Ambos os recursos, no entanto, são utilizados para o fortalecimento da política de segurança pública nacional, implicando o repasse financeiro para estados, municípios e outras entidades. Esse volume de recursos é significativo em termos políticos, apesar do grande volume de gastos dos estados (como mostra o Gráfico 2), pois a maior parte do gasto dos estados está focada em despesas com pessoal e custeio das polícias, sobrando baixo volume para investimentos como desenvolvimento tecnológico, polícia comunitária e outros.

#### Gráfico 2

Despesas realizadas com a função Segurança Pública em relação ao PIB  
2003-2010



Fonte: elaboração própria, com base no Anuário do FBSP (2011).

Nota: Valores atualizados pelo IPCA até dez/2011.

O Gráfico 2 demonstra que, apesar de ter maior volume de recursos, os estados praticamente estagnaram a alocação de recursos em segurança pública nos últimos anos. O crescimento maior é dos recursos da União.

Segundo levantamento recente de Costa *et al.* (2011), boa parte do investimento dos estados brasileiros depende dos repasses do governo federal. Isto demonstra a importância dos recursos da União para induzir uma política alocativa na segurança pública. No entanto, essa política alocativa não pode prescindir de dados e informações sobre violência em cada localidade e região brasileira, assim como implica, obrigatoriamente, em uma visão e atuação sistêmica em segurança. A respeito da necessidade de organização informacional da Segurança Pública, o governo vem tentando estabelecer bases para a cooperação e o intercâmbio de dados estatísticos e informações criminais. Algumas iniciativas, como o Infoseg (1995), a Plataforma Integrada de Informações sobre Justiça Criminal e Segurança Pública (2003), o Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal (Sinespjc, 2004), e atualmente o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp).

Não obstante essas iniciativas, há a concepção de que seria importante para o Ministério da Justiça a criação de um órgão responsável pela avaliação dessas informações, além da sistematização das informações orçamentárias e financeiras de estados e municípios, como hoje ocorre na saúde, com o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops), e na educação, com o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), que permitem controlar e criar critérios para repasses, conveniamentos e apoios técnicos.

Na tentativa de suprir essa carência, o governo federal enviou ao Congresso no final de 2011 projeto de lei instituindo o Sinesp, que objetiva integrar diversas bases de dados estaduais e federais, bem como investir na modernização tecnológica das áreas de produção de informações criminais no país. Em 2012, o Sinesp foi aprovado e, para implementá-lo, a Senasp está procedendo a uma série de pactuações técnicas, metodológicas e políticas com as Unidades Federativas. Uma questão relevante vinculada com a necessidade de sistematização dos dados é a importância de uma avaliação sistêmica da segurança pública ligada à própria característica dessa política. Como lembra Soares (2007), é muito complicado determinar a alocação de recursos públicos em função dos maiores índices de criminalidade ou em função dos mais baixos, na medida em que se corre o risco de premiar soluções falidas em segurança pública ou enviar recursos para os menos necessitados. Além disso, há a questão da migração da criminalidade, tanto geográfica quanto tipológica

(Soares, 2007). Sendo assim, uma atuação efetiva em segurança precisa ser sistêmica, organizando as políticas e os gestores de forma articulada, entre estados, municípios e União. A ação pontual está fadada ao fracasso no médio prazo, ou ao sucesso efêmero no curto prazo.

Atualmente, pode-se afirmar que na maioria dos municípios as informações orçamentárias, financeiras e de resultados da gestão pública são imprecisas e sem padronização, o que ocorre também nos Estados da federação. Nesse sentido, olhando os recursos de que dispõe hoje o Ministério da Justiça para induzir políticas de segurança, é possível imaginar que esse ministério possa capitanear uma mudança de postura a respeito das informações e prestação de contas dos municípios e estados, com o objetivo de esclarecer: o que tem sido feito por estes com os recursos; como ocorre sua contabilização; e o resultado dessas ações.

### **Governos locais e segurança pública no Brasil**

Ainda que a Constituição Federal marque a abertura democrática no país e a diferenciação entre segurança pública e defesa nacional, o art. 144 é restritivo em relação à concepção de segurança, mesmo sendo o principal marco normativo sobre a segurança pública no Brasil. Ao afirmar que segurança é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, o texto amplia o rol de responsáveis pela segurança. Mas, ao enumerar como órgãos responsáveis por garanti-la, as polícias estaduais (civil, militar e corpo de bombeiros) e federais (polícia federal, rodoviária federal e ferroviária federal), restringe novamente a segurança pública como uma questão de polícia.

A partir do texto constitucional, sobra pouco ou nada para a responsabilidade dos municípios quando se trata de segurança pública, focando-se principalmente na constituição das guardas municipais. Contudo, a partir do ano 2000 os municípios passaram a desenvolver ações mais diretamente voltadas a questões de segurança pública, pressionados pelo crescimento da violência e como alternativa ao fato de não poderem interferir no planejamento e na tomada de decisões sobre as ações da área, embora fossem responsáveis por parcela significativa dos recursos necessários aos gastos operacionais das polícias estaduais, como alugueis de prédios para delegacias e unidades das PM, combustível e manutenção de viaturas e, mesmo, auxílios para os policiais (Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 2, 2008:58).

Desde então, ganhou força o debate sobre o papel do município nessa área, uma vez que, além da discussão sobre a concorrência entre as competências estadual e municipal na segurança pública, tal debate vem sendo pautado por algumas outras questões como a discussão sobre o marco institucional/le-

gal e as atribuições dos municípios na segurança pública, a relação com as polícias, a criação de mecanismos de participação social e de gestão nas políticas locais de segurança pública, o desenvolvimento e a qualificação de políticas urbanas de prevenção, a relação com o governo federal, entre outras.

### MARCOS INSTITUCIONAIS E ATRIBUIÇÕES LEGAIS

O entendimento de que segurança pública é muito mais do que prender, julgar e punir é premissa básica para compreender a importância da atuação municipal na segurança. Especialmente se considerarmos que a segurança pública deve ser composta pela dimensão de controle do crime e da violência, com o aprimoramento das agências de segurança pública e justiça criminal e pela dimensão preventiva, marcada pelo conhecimento das causas e situações que propiciam dinâmicas criminais e violentas e pela capacidade de implantar políticas que integram diferentes áreas (segurança, saúde, educação, infraestrutura urbana, assistência social etc) em ações planejadas e locais para prevenir tais dinâmicas.

Se considerarmos a importância da dimensão preventiva na política de segurança, a própria interpretação constitucional aponta para a possibilidade da inserção do município na segurança. No modelo federativo brasileiro, criado pela CF de 1988, é atribuída aos municípios a responsabilidade sobre a gestão dos serviços públicos de interesse local. Logo, se as políticas locais são concebidas de modo integrado, tendo como enfoque transversal o ordenamento do espaço público e a prevenção da violência, o resultado será “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantindo o bem-estar de seus habitantes”, como é proposto no art. 182 (Ricardo e Caruso, 2007:107).

Além dessa análise ampliada da CF, há uma série de avanços institucionais, que gradualmente vão delimitando o papel do município na segurança pública, como os planos nacionais de segurança pública, o FNSP, a proposta do SUSP e o Pronasci.

Mesmo no âmbito dos planos nacionais, no entanto, o foco da discussão é a guarda municipal. Não trata das outras possibilidades de elaboração de ações e políticas locais preventivas mais amplas.

Em 2001 foi elaborada a Lei do FNSP (lei nº 10.201/01), que em 2003 foi alterada para dar conta deste novo papel atribuído aos municípios pela lei nº 10.746/03. Antes dessa alteração, apenas os municípios que possuíssem guardas municipais podiam pleitear recursos do Fundo.

Todos esses avanços institucionais, ainda que não forneçam uma definição clara e precisa sobre o efetivo papel do município na segurança pública, estimulam e criam canais para essa participação. Entretanto, fica claro que a

participação do município na segurança ainda está muito vinculada à guarda municipal. Embora este seja o órgão que materializa uma força de segurança municipal, há outras formas de o município implantar políticas de prevenção da violência, sem a existência de uma guarda, inclusive.

O próprio debate sobre uma eventual alteração constitucional se restringe à ampliação do poder atribuído às guardas municipais. Essa é uma discussão importante, mas secundária e que deve vir após a análise mais aprofundada sobre qual é, de fato, o mandato das guardas municipais na segurança pública, ou seja, discutir o objeto de sua atuação, requisito e restrições, assim como a exclusividade, concorrência, sobreposição ou compartilhamento das suas atribuições, e ainda os modos e meios de realizá-las. A existência de instâncias de gestão, a capacidade de planejar uma política local, a qualificação de programas de prevenção e a promoção da intersetorialidade, são pontos essenciais nessa discussão.

### RELAÇÃO DAS PREFEITURAS COM AS POLÍCIAS

Como visto anteriormente, não há uma definição precisa sobre as atribuições e responsabilidades do município. Delimitar atribuições na segurança significa defini-las em conjunto com as responsabilidades dos outros entes da federação, particularmente, com os estados.

Não há um padrão ou um protocolo que regule a relação entre estados e municípios na questão da segurança pública, variando muito conforme o tipo de relação que cada município estabelece com os governos estaduais e com as próprias polícias, e transparecendo em conflitos de competência. Nos locais em que a relação é boa, as prefeituras podem tranquilamente desenvolver suas ações. Nos locais em que não é, as atividades dos municípios ficam muito prejudicadas, especialmente aquelas que dizem respeito às guardas municipais, considerando que muitas vezes as atividades da guarda são compreendidas como concorrência ao trabalho das polícias estaduais.

Outra característica que, muitas vezes, marca essa relação é o apoio financeiro dado pelos municípios às polícias estaduais. Não há um dado preciso sobre isso, mas é notório o fato de que em muitas cidades é a prefeitura quem financia a manutenção de viaturas e combustível, paga pró-labore para os policiais, o aluguel de prédios para a instalação de delegacias e unidades da polícia militar, entre outros.

Alguns problemas decorrem dessa relação, como o fato de ser uma maneira paliativa de investir na segurança pública, já que investir nas polícias civil e militar é uma obrigação do governo do estado. E também o fato de que essa pode ser uma forma alternativa ao investimento nas políticas preventivas.



## ESTRUTURAS DE GESTÃO DE UMA POLÍTICA MUNICIPAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

A Munic 2009 – Pesquisa de Informações Básicas Municipais, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), trouxe um capítulo específico sobre segurança pública. A pesquisa mapeou a existência de órgão gestor responsável por planejar e coordenar a política municipal de segurança (podendo ser uma secretaria, uma coordenadoria ou algum outro órgão), de conselho municipal de segurança, instância que viabiliza o controle e a participação sociais, de um fundo municipal de segurança, de plano municipal de segurança e da Guarda Municipal.

A criação de tais estruturas demonstra uma disposição política de investir na área da segurança pública, por parte do gestor municipal, identificando o tema como uma prioridade de gestão. Há uma lógica na presença do conjunto dessas estruturas: a existência de um órgão gestor é fundamental para a definição de um lugar institucional para a segurança pública no organograma municipal, o que, conseqüentemente, torna o tema uma prioridade, com orçamento e condições de planejamento e gestão; a existência de um fundo municipal cria uma alternativa para o financiamento de ações de segurança, envolvendo outros setores da sociedade que não exclusivamente o poder público no apoio às ações, uma vez que permite doações de diferentes fontes; o conselho municipal e/ou comunitário de segurança possibilita o controle e a participação sociais, além de, em alguns casos, servir para fiscalizar e acompanhar a destinação dos recursos do fundo municipal; o plano municipal de segurança é o instrumento de planejamento e gestão que permite a implantação e o monitoramento de um conjunto de ações integradas; e a Guarda Municipal constitui a força de segurança do nível municipal, com um potencial preventivo e comunitário (Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 2, 2008, p. 59).

Segundo o IBGE, dos 5.564 municípios do país, 22,1% possuem algum tipo de órgão de gestão de segurança pública, sendo que 10,4% têm conselho municipal de segurança pública, 4,42% dispõem de um fundo municipal de segurança pública, 5,91% possuem um plano municipal de segurança pública e 15,50% contam com Guarda Municipal.

Porém, ao analisar a existência de órgão gestor, conselho, fundo e plano municipais de segurança e da guarda municipal, percebe-se que não há um padrão, ou seja, nem sempre o município que possui um órgão gestor, tem também um conselho, fundo, ou plano. O mesmo vale para a presença das guardas. Isso denota que não há ainda uma visão sistêmica de uma política municipal de segurança.

## PADRÕES DOS GASTOS MUNICIPAIS

De igual modo, com base nos dados do relatório das informações sobre despesas e receitas de cada município brasileiro, divulgadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (Finbra, STN), nota-se que os municípios no período 2003-2010 tiveram um crescimento de 120% em seus gastos com segurança. No entanto, se há um incremento das despesas relacionadas à área, o mesmo não pode ser dito dos municípios que declaram estas despesas, que crescem apenas 11% em números absolutos.

Goiás e Santa Catarina são os estados em que há maior participação dos municípios na área. No entanto, é nos estados de São Paulo e Rio Grande do Sul que observa-se aumento substantivo entre os que afirmam declarar despesas com segurança, em muito provocado pelo fato de, segundo o Ministério da Justiça, ser nesses estados que estão concentrados o maior número de projetos de criação de Gabinetes de Gestão Integrada Municipal e Observatórios Municipais de Segurança

### Quadro 2

Perfil dos municípios que declararam gastos na função Segurança Pública  
2010

Populacional	Total de municípios brasileiros por classe de tamanho da população	% populacional municípios	Declararam gastos em segurança	% dentre o total de municípios com classe de tamanho	Despesa declarada por classe de tamanho da população	% dentre o total declarado
Até 5.000 habitantes	1.301	23,4	488	37,5	12.223.317,11	0,5
De 5.001 a 10.000	1.212	21,8	394	32,5	23.338.164,10	0,9
De 10.001 a 20.000	1.401	25,2	432	30,8	50.189.091,60	2,0
De 20.001 a 50.000	1.043	18,7	408	39,1	170.586.496,50	6,8
De 50.001 a 100.000	325	5,8	175	53,8	233.120.995,52	9,3
De 100.001 a 500.000	245	4,4	178	72,7	896.356.182,62	35,6
Mais de 500.000	38	0,7	31	81,6	1.129.963.258,74	44,9

Fonte: Elaboração própria com base nos dados extraídos do Finbra/STN; Censo 2010, IBGE; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.  
Nota: Valores atualizados pelo IPCA até dez/2011

Segundo o levantamento realizado pela STN em 2010, dos 5.564 municípios do país, 2.106 declararam gastos em segurança pública totalizando 2.359.209.740,29 de reais. Ainda que a participação dos municípios menores seja relevante, os municípios com mais de 100 mil habitantes são responsáveis

por 80% das despesas declaradas na área e protagonistas no processo de incremento dos investimentos municipais, na última década.

### POSSIBILIDADES DE ORGANIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES FINANCEIRAS EM SEGURANÇA PÚBLICA

Para que se possa ter a dimensão das ações implementadas localmente, por meio dos repasses do Ministério da Justiça, é necessário caminhar e aprimorar o controle das informações dos entes federativos em segurança pública, com especial ênfase à estruturação do Sinesp. Sugere-se nesta parte algumas pequenas ações de cunho incremental e gerencial, ao alcance dos gestores da área.

Dentre as ações possíveis, por exemplo, há a padronização e inclusão de um dígito verificador que indique a fonte do recurso ou, mesmo, a inserção da descrição funcional-programática até o nível de projeto/atividade.

#### **A Legislação de Fundos**

Uma das possibilidades de organização dos recursos de segurança pública seria a operacionalização de repasses fundo a fundo, entre o governo federal e as demais esferas federativas, a exemplo do que ocorre nas áreas de saúde, educação e assistência social. No entanto, melhorar a transparência e facilitar o controle do recurso implica uma série de outros processos. O Fundo Nacional de Segurança Pública não conta com recursos vinculados, sendo que o recurso disponível advém do orçamento do Ministério da Justiça.

A ausência de recursos vinculados não é impeditiva para a criação dos fundos estaduais e municipais, a exemplo da assistência social. No entanto, esse procedimento na assistência ocorreu em conjunto com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e implicou a criação de programas e ações padronizadas de assistência nos estados e municípios, obrigando a criação de conselhos e fundos para recebimento dos repasses. A lógica dessa operacionalização remonta à Lei Orgânica de Assistência Social de 1993, mas no caso da segurança pública essa questão é bem mais complexa, pois não existe uma lei orgânica ou uma sistematização de competências entre União, estados e municípios, como existe a LDBN na educação, a Lei nº 8.080 na saúde e a LOAS na assistência.

O modelo de repasses hoje utilizado pelo Fundo Nacional de Segurança Pública supõe a realização de convênios entre o Ministério da Justiça e os entes federados. O termo de convênio pode articular regras de contabilização e prestação de contas, que esclareçam e facilitem o controle e a utilização de informações de recursos para a análise das políticas públicas de segurança. Os critérios hoje utilizados para classificação orçamentária da receita e despesa,

desenvolvidos em conjunto pelas secretarias do Tesouro Nacional (Ministério da Fazenda) e do Orçamento Federal (SOF), possibilitam criar um modelo de contabilização que facilite a evidenciação do uso dos recursos de segurança pública nos estados e municípios. É evidente que, sendo os recursos do FNSP apenas parte do que é utilizado pelas secretarias estaduais e municipais de segurança, não há garantia de que os orçamentos dos entes subnacionais sejam alterados como um todo. Há o risco de que, por mais que essa seja uma solução tecnicamente promissora, os constrangimentos políticos provoquem, muitas vezes, um cenário de descoordenação e baixa eficiência, em nome da autonomia federativa. Isso não impede, contudo, que medidas sejam propostas e pactuadas entre as diferentes instâncias.

### **Possibilidades de indução via convênios**

Atualmente, os repasses de recursos do FNSP são feitos mediante assinatura de termos de conveniamento com cada ente, seja municipal ou estadual. Da mesma forma, os recursos do Pronasci são repassados por meio da assinatura de convênios com diferentes entidades.

Para a realização de convênios existem diferentes decretos e portarias, como o Decreto nº 6.170/2007 e a Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011, além da Lei nº 4320/1964 e a Lei nº 101/2000, que exigem previsão orçamentária de ambas as partes (concedente e conveniente), seja para a receita, seja para a despesa, para que se viabilize a celebração do convênio, bem como é necessário apresentar um plano de trabalho e a prestação de contas do recurso recebido. Clarificar a previsão orçamentária e também explorar o detalhamento da prestação de contas, induzindo a uma contabilização padronizada das receitas e despesas, objeto do repasse, podem ser alternativas para melhorar a gestão dos recursos da segurança pública.

Como proposta para padronização de receitas e despesas, sugere-se a padronização da rubrica de receita; controles por uso de fontes; cruzamento das classificações de despesas detalhando subfunções e classificação institucional (identificação do responsável pelo gasto público); e destaque dos programas de governo na classificação programática. Assim, na elaboração dos termos de convênio todos os convenientes pactuariam classificar em suas receitas as transferências referentes à segurança pública, de forma detalhada e com o mesmo código, facilitando a avaliação posterior de orçamentos e balanços.

Ressalta-se a importância da prestação de contas e controle dos convênios. A prestação de contas é um momento importante, no qual é possível analisar o que foi feito do recurso, como foi aplicado, contabilizado e inclusive

buscar resultados precisos gerados pelo conveniamento. Neste caso, os termos de convênio elaborados pela Senasp já solicitam, por exemplo, relatórios trimestrais da execução físico-financeira do convênio, em atendimento ao disposto no inciso I, do art. 5º, da Portaria/GM nº 3.746/2004.

Seria importante solicitar também relatórios de detalhamento da execução orçamentária com quadros de execução da arrecadação por fontes de recurso, da despesa por função e subfunção, programas e órgãos. Dessa forma, seria possível conferir a estruturação das sugestões propostas nos itens anteriores.

### **Induzir a capacidade de governança dos estados e municípios**

Além de buscar induzir a organização e apresentação das informações de receitas e despesas conveniadas é importante ter em conta que será necessário, continuamente, buscar apoiar estados e municípios em sua capacidade de governança.

A partir das informações levantadas em recente pesquisa de Costa (2011), financiada pela Senasp, torna-se evidente a existência de uma série de limitações à gestão cotidiana da segurança pública nos estados brasileiros. Os problemas envolvem questões institucionais, de sustentabilidade, estrutura organizacional, capital social, comunicação etc.

Do apresentado na pesquisa chama a atenção o fato de que os secretários estaduais de Segurança Pública não têm total ascendência sobre a política de recursos humanos da pasta. Poucos são os locais onde há quadros com capacitação para gestão, tecnologia da informação e outras áreas técnico-administrativas, além dos salários bastante baixos.

Nesse aspecto também chama atenção o fato de que houve um redução número de profissionais que realizaram algum dos cursos oferecidos pela Senasp. Do informado apenas 13% das secretarias tiveram profissionais com esse tipo de capacitação. Dessa forma, é sabido que o esforço de capacitação já existe, mas a adesão tem sido baixa.

A pesquisa mostra ainda que os recursos repassados pela Senasp para o FNSP e Pronasci são muito relevantes, estes aparecem em primeiro e segundo lugar entre os recursos recebidos de outras fontes que não o tesouro estadual, como mostra o Quadro 4 (ver página seguinte).

Desta maneira, é necessário aproveitar este cenário para induzir a estruturação das secretarias estaduais de Segurança Pública. O mesmo pode ser assumido para as gestões municipais, partindo do pressuposto de que a organização local é ainda mais recente e incipiente nas políticas de segurança pública, seja pela inexistência das polícias, seja pelas maiores dificuldades orçamentárias.

**Quadro 3****Recursos recebidos de outras fontes**

2010 (em R\$)

<b>Origem dos recursos</b>	<b>Valor total</b>
Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP)	85.464.772,66
Pronasci	110.062.736,20
Recursos municipais	1.508.388,58
Organismos internacionais	17.552.268,38
Outras fontes federais (exceto FNSP e Pronasci)	70.752.646,94
Cooperação com outros órgãos e unidades do mesmo Estado	18.110.124,61
Ministério da Justiça (outras unidades)	28.905.814,36
Secretaria de Direitos Humanos (SDH)	6.460.516,21
<b>Total geral</b>	<b>338.817.267,93</b>

Fonte: COSTA *et al.* (2011)

Nota: Valores atualizados pelo IPCA até dez/2011.

**CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As recentes transformações na área da segurança pública provocaram, sem dúvida, o fortalecimento de um discurso político democrático que se tornou hegemônico e que gerou tensões nas formas autoritárias de organização e execução de políticas públicas. Mas, paradoxalmente, esse mesmo discurso ainda não conseguiu viabilizar reformas estruturais mais significativas, que transformem um modelo voltado para a defesa do Estado em um modelo dedicado à defesa da sociedade e da cidadania.

A transformação do discurso em práticas de governo ainda enfrenta resistências consideráveis e, por vezes, até mesmo retrocessos. Sem reformas legislativas mais substantivas, os esforços tendem a dar conta de apenas parte dos problemas, e os canais e espaços de coordenação e articulação correm o risco de se verem enfraquecidos.

Prova deste fato, é que, pelos dados apresentados, o novo papel político do município na segurança pública parece estruturado tão somente no aumento dos recursos disponíveis pelo FNSP e pelo Pronasci, no âmbito Federal. Municípios que já tinham ações aumentaram seus gastos, mas não houve uma mudança estrutural, em termos sociojurídicos, que modificasse o pacto federativo para incluir novas atribuições às cidades.

É válido ressaltar que houve avanço significativo dos marcos políticos, na definição do papel dos municípios na segurança, mas ainda há muitas questões em aberto e esse papel somente ficará claro quando pensado em con-

junto com as outras esferas federativas, incluindo um debate sobre reformas dos padrões de policiamento e das instituições policiais. Como dito no início, os municípios são as faces mais visíveis da segurança local, mas as polícias precisam assumir o território como peça-chave, no planejamento operacional de suas ações, sob o risco de reificarem padrões pouco eficientes.

Conforme mencionado, para que seja possível ter-se a dimensão das ações implementadas localmente, por meio dos repasses do Ministério da Justiça, é necessário caminhar e aprimorar o controle das informações dos entes federativos em segurança pública, com especial ênfase à estruturação do Sinesp.

Com mais e melhores informações disponíveis será possível avaliar ações e entender quais são, de fato, as que contribuem para os objetivos de redução da violência e a melhoria dos direitos humanos. É evidente que este é um árduo e tortuoso processo, mas que se não colocado como tarefa dos gestores públicos tende a enfraquecer propostas de mudanças mais amplas.

A boa notícia é que, se reformas institucionais são urgentes, esse é um desafio que pode ser dinamizado a partir de algumas pequenas ações de cunho incremental e gerencial, ao alcance dos gestores da área. O principal ganho dessa postura é, sem dúvida, a incorporação da transparência e da avaliação no ciclo das políticas públicas de segurança e, desse modo, dotando-as de maior eficiência democrática de prevenção da violência, do crime e na garantia de direitos da população brasileira.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANUÁRIO DO FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 2, 2008.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17-26, jun. 2004.
- ALMEIDA, M. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 28, n. 10, p. 88-108, 1995.
- \_\_\_\_\_. Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, v. 24, p. 29-40, jun. 2005.
- COSTA, A. (coord.) et al. Estado, segurança pública e governança: Uma Análise das Secretarias Estaduais de Segurança Pública. Relatório Final. Senasp, Brasília, jul. 2011.
- GRANADO, A. C.; PERES, U. D. *Reforma tributária: Aspectos importantes acerca da Federação, atribuições dos entes e o financiamento da ação pública*. Cadernos Adenauer. n. 1 ano XI, p. 45-61, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2010.

- GROSSI, B. *Orçamento e segurança pública: um Estudo de Caso do Fundo Nacional de Segurança Pública*. Monografia apresentada ao Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas da Universidade de Brasília e à Associação Brasileira de Orçamento Público. Brasília, 2004.
- INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos. *Segurança pública e cidadania: uma análise orçamentária do Pronasci*. Brasília, 2011.
- LIMA, R. S. de; SINHORETTO, J. Qualidade da democracia e polícias no Brasil. Capítulo de Livro (no prelo).
- LIMA, R. S. de; AMORIM, G.; OLIVEIRA, P. S. de. Segurança pública e ordem pública: apropriação jurídica das expressões à luz da legislação, doutrina e jurisprudência pátrios das expressões à luz da legislação, doutrina e jurisprudência pátrios. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo, v. 7, n. 1, p. 58-82, fev./mar. 2013.
- LIMA, J. A. F. *As Políticas Públicas de Segurança no Brasil*. 2010. Disponível em: <[www2.forumseguranca.org.br/node/22982](http://www2.forumseguranca.org.br/node/22982)>. Acesso em março de 2013.
- MEDEIROS, M. A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais nos anos 1930 aos anos 1990. Rio de Janeiro: IPEA. Texto para discussão n. 852, 2001.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Portal do Ministério da Justiça. Disponível em: <[portal.mj.gov.br](http://portal.mj.gov.br)>. Acesso em abril de 2013.
- RICARDO, C. e CARUSO, H. Segurança Pública: um desafio para os municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, ano 1, ed. 1. Fórum Brasileiro de Segurança Pública: São Paulo, 2007.
- RIKER, W.H. *The development of American federalism*. Norwell: Kluwer Academic, 1987.
- SOARES, Luiz E. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. *Revista Estudos Avançados*, 21 (61), 2007.
- SOUZA, Celina. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: Processo decisório, conflitos e alianças. Dados – *Revistas de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001.



## SOBRE O ORGANIZADOR

**GUARACY MINGARDI** é mestre em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e doutor pela Universidade de São Paulo (USP). Autor de dois livros e cerca de 90 artigos sobre segurança pública. Foi investigador de polícia, professor da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESP), coordenador de análise criminal do Ministério Público de São Paulo, diretor científico do Instituto Latino-americano das Nações Unidas (Ilanud), secretário de Segurança da cidade de Guarulhos (SP), diretor do Departamento de Políticas, Programas e Projetos (DEPRO) da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), pesquisador da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas e assessor da Comissão Nacional da Verdade (CNV). Atualmente é consultor.



## SOBRE OS AUTORES

**BENEDITO DOMINGOS MARIANO** é mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP). Foi Ouvidor de Polícia do Estado de São Paulo, secretário de Segurança Municipal da cidade de São Paulo, presidente do Conselho Nacional dos Secretários Municipais de Segurança Pública, membro do CONASP e, em 2002, um dos coordenadores do Plano de governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Atualmente é secretário em São Bernardo do Campo e coordenador da Câmara Setorial de Segurança Municipal do Grande ABC.

**DORIAM BORGES** é doutor em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Estuda violência e criminalidade desde 1999. Entre suas publicações destaca-se “O Medo do Crime no Rio de Janeiro: Uma análise sob a perspectiva das Crenças de Perigo”. É professor do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e membro do Laboratório de Análise da Violência da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), onde pesquisa violência, criminalidade e segurança pública.

**FELIPE DA SILVA FREITAS** é mestrando em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB) e pesquisador do Grupo de Pesquisa em Criminologia da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). É gerente de projetos da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) da Presidência da República, atuando como coordenador do Plano de Prevenção à Violência contra Juventude Negra e membro do Conselho Nacional de Juventude.

**JULIANA VINUTO** é graduada em Ciências Sociais e mestranda em Sociologia, ambos pela Universidade de São Paulo (USP). É pesquisadora do Núcleo de Antropologia do Direito (NADIR) e tem se dedicado a questões relacionadas aos Direitos Humanos, punição e violência, com foco em pesquisas sobre adolescentes em conflito com a lei.

**LETÍCIA GODINHO** é mestre e doutora em Ciência Política e graduada em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). É professora de Administração Pública da Escola de Governo e pesquisadora do Núcleo de Estudos de Segurança Pública da Fundação João Pinheiro. Atua na área da segurança pública, possuindo publicações e pesquisas nesta área; atualmente pesquisa experiências de “policimento comunitário” no Brasil e no mundo.

**PATRICIA NOGUEIRA PRÖGLHÖF** é graduada em Relações Internacionais pela Universidade Estadual de São Paulo (Unesp) e pós-graduada em Organizações Humanitárias e de Solidariedade pela Université Lumière Lyon II. Atualmente cursa o mestrado acadêmico em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV) na linha de pesquisa Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional. Trabalha como coordenadora no Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

**RENATO SÉRGIO DE LIMA** é doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP) com Pós-Doutorado no Instituto de Economia da Unicamp. Atualmente é assessor técnico da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade). É editor da Revista Brasileira de Segurança Pública, ex-secretário executivo (2006-2012) e membro do Conselho de Administração do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Fez parte do Conselho Fiscal da Sociedade Brasileira de Sociologia (2012-2013) e do Comitê Editorial da Revista Brasileira de Sociologia. Foi professor do Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo - USP (2004 e 2005).

**SAMIRA BUENO** é graduada em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP) e mestranda do programa de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Atualmente é secretária-executiva do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

**URSULA DIAS PERES** é graduada em Administração Pública e doutora em Economia pela FGV-SP. Atuou como gestora em orçamento público e consultora nas áreas de planejamento, gestão de políticas públicas, recursos da educação e fundos municipais. Foi assessora geral do Orçamento na Secretaria de Finanças do Município de São Paulo. Atualmente é secretária adjunta de Planejamento, Orçamento e Gestão no Município de São Paulo e professora da EACH-USP.

**Coleção *Projetos para o Brasil* e suas respectivas coordenações:**

- ★ **A QUESTÃO FISCAL E O PAPEL DO ESTADO**  
Amir Khair
- ★ **BRASIL, CRISE INTERNACIONAL E PROJETOS DE SOCIEDADE**  
Wladimir Pomar
- ★ **POLÍTICA DE SEGURANÇA: OS DESAFIOS DE UMA REFORMA**  
Guaracy Mingardi
- ★ **CONSÓRCIOS PÚBLICOS E AS AGENDAS DO ESTADO BRASILEIRO**  
Marcela Cherubine e Vicente Trevas
- ★ **INFRAESTRUTURA, TRANSPORTES E MOBILIDADE TERRITORIAL**  
José Augusto Valente
- ★ **MODELOS E ALTERNATIVAS ENERGÉTICAS**  
Luiz Pinguelli Rosa
- ★ **PACTO FEDERATIVO, INTEGRAÇÃO NACIONAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**  
Carlos Brandão e Hipólita Siqueira
- ★ **REGULAÇÃO DO TRABALHO E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS**  
José Dari Krein, José Celso Cardoso Jr., Magda de Barros Biavaschi e Marilane O. Teixeira
- ★ **DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA E QUESTÃO AGRÁRIA**  
Carlos Guilherme A. Mielitz Netto
- ★ **COMUNICAÇÕES, DESENVOLVIMENTO, DEMOCRACIA**  
Desafios brasileiros no cenário da mundialização mediática  
Marcos Dantas

- ★ **POLÍTICA EDUCACIONAL, CIDADANIA E CONQUISTAS DEMOCRÁTICAS**  
Balço de uma década  
Pablo Gentili
  
- ★ **POLÍTICAS SOCIAIS, DESENVOLVIMENTO E CIDADANIA**  
Livro 1 - Economia, Distribuição da Renda e Mercado de Trabalho  
Livro 2 - Educação, Seguridade Social, Pobreza, Infraestrutura Urbana e Transição Demográfica  
Ana Fonseca e Eduardo Fagnani
  
- ★ **ESTRUTURA PRODUTIVA E COMPETITIVIDADE**  
Fernando Sarti
  
- ★ **CONTEXTO GLOBAL E O NOVO POSICIONAMENTO BRASILEIRO**  
Samuel Pinheiro Guimarães
  
- ★ **PADRÃO DE ACUMULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO**  
Vanessa Petrelli Corrêa
  
- ★ **SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL**  
Vicente Andreu
  
- ★ **EXPERIÊNCIA DEMOCRÁTICA, SISTEMA POLÍTICO E PARTICIPAÇÃO POPULAR**  
Leonardo Avritzer
  
- ★ **CIDADES BRASILEIRAS E A QUESTÃO URBANA**  
Nabil Bonduk e Rossella Rossetto

O livro *Política de segurança: os desafios de uma reforma* foi impresso pela Gráfica Santuário para a Fundação Perseu Abramo. A tiragem foi de 500 exemplares. O texto foi composto em Berkley no corpo 11/13,2. A capa foi impressa em papel Supremo 250g; o miolo foi impresso em papel Pólen Soft 80g.