

FABIO DE SÁ E SILVA

SEGURANÇA PÚBLICA
ATIVISMO DIGITAL CIDADANIA SUSTENTÁVEL
REGULAÇÃO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO

Violência e Segurança Pública

ESTADO LAICO E FAMÍLIA: NOVOS CONCEITOS **SOCIALISMO**
AÇÕES AFIRMATIVAS INDUSTRIALIZAÇÃO
DESENVOLVIMENTO



Coleção O Que Saber

**Violência e Segurança
Pública**

FABIO DE SÁ E SILVA

São Paulo, 2014

SUMÁRIO

Apresentação	05
Introdução	06
Capítulo 1 Violência	09
Entre a predisposição, a criação cultural e os dados da realidade	
Entre a positividade e a negatividade do fenômeno	
Pobreza e violência: entre fator de causa e fator de vitimização adicional	
Entre o Estado ilegítimo e o Estado necessário	
Passos à frente	
Em síntese...	
Capítulo 2 Segurança Pública	33
De FHC a Lula: avanços e limites na construção de uma política nacional de segurança pública (PNSP)	
A PNSP no governo Dilma	
Em síntese...	
Capítulo 3 Desafios	59
A multiescalaridade da violência	
A (problemática) identidade violência/crime, segurança/pena (de prisão): I.	

A (problemática) identidade violência/crime, segurança/pena (de prisão): II.

Inter/transdisciplinaridade

Considerações Finais	75
Referências Bibliográficas	79
Notas e Comentários	89
Sobre o autor	105

Apresentação

A Fundação Perseu Abramo cumpre a eminente tarefa de contribuir com a formação política e intelectual da sociedade brasileira. Nossos livros tem a humilde pretensão de levar ao público leitor questões pouco versadas pelas tradicionais linhas editoriais.

Neste ano, optamos por constituir publicações que atendam demandas de conhecimento aprofundado sobre a realidade brasileira, com apontamentos e perspectivas de avanços. Assim, estão em curso a produção de três coleções: “Projetos para o Brasil”, “Estudos sobre os Estados” e “O que saber”.

“O que saber” está imbuída do espírito de seu tempo. Inspirada em publicações de fácil leitura, visa editar pequenos livros que dão conta de temas atuais, que tenham a ver com os novos entraves sociais do mundo moderno, ou de outros assuntos que nunca saem da atualidade e merecem revisitação.

Entre os assuntos dos primeiros números da coleção, nós traremos subsídios sobre o ativismo digital, a regulamentação dos meios de comunicação, os movimentos em torno do passe livre, as ações afirmativas, o Estado laico, os novos conceitos de família, o socialismo, entre outros.

O terceiro livro da coleção “O Que Saber” nos convida para discutir sobre uma outra questão urgente da sociedade moderna: “Violência e Segurança Pública”. O pesquisador e professor Fabio de Sá e Silva nos apresenta o tema com subsídios importantes. A partir de uma leitura e abordagem social, trata da violência e o modo como se deu a instituição das políticas de segurança pública aí refletidas.

Boa leitura!

A diretoria
Fundação Perseu Abramo

Introdução

Os ventos da juventude – que sempre misturam um pouco de ingenuidade e um pouco de ousadia – estimularam Mateus Andrade de Freitas, de 21 anos, morador da cidade de Santos, litoral do estado de São Paulo, a encarar aquele dia como se fosse apenas mais um. A tarde caía e o relógio indicava ser hora de enfrentar um novo período de aulas. Abrindo a geladeira, Mateus verteu um copo de refrigerante, sobra da festa que havia ocorrido em sua casa no domingo, na qual, além do dia das mães, ele e sua família celebraram os 80 anos de sua avó. Terminando de arrumar a mochila, dirigiu-se, enfim, à escola.

Mas aqueles não eram exatamente dias como outros – e, no fundo, tanto Mateus quanto seus familiares sabiam disso. A TV, sempre ligada na pequena sala de estar de sua casa, havia noticiado durante toda a tarde a ocorrência de trágicos eventos em várias partes do estado. Todos esses casos seguiam mais ou menos o mesmo padrão. Jovens como Mateus, que em geral estavam apenas a circular por espaços públicos da cidade, como ruas ou padarias, vinham sendo sistematicamente alvejados – e quase sempre de maneira fatal. Encapuzados, os autores desses tiros saltavam de carros ou motos, abordavam as vítimas, efetuavam os disparos, e partiam em retirada, de maneira tão rápida e decidida como haviam aparecido.

Mateus, no entanto, não foi capaz de ligar uma coisa à outra quando, chegando à escola, foi dispensado junto com outros colegas sem explicações. Entre esses colegas, estava outro jovem, Ricardo Porto Noronha.

Vendo que a noite havia lhe reservado um tempo com o qual não contava de antemão, Mateus passou em casa, deixou a mochila e foi se encontrar com Ricardo e o restante da turma em uma pizzeria do bairro. Não tardou muito para que o cotidiano dos dois jovens passasse

a integrar o infeliz repertório dos eventos reportados horas antes na TV. Homens encapuzados entraram de súbito na pizzaria, dispararam fatalmente contra ambos, abandonaram o local e – além dos corpos ensanguentados e inertes – deixaram muito pânico e tristeza na memória das testemunhas.

A explicação para a liberação das aulas, que só viria mais tarde, era de que a direção da escola havia recebido um telefonema anônimo ordenando um “toque de recolher” em função do qual não teria visto outra escolha senão a de interromper as atividades. E todos esses eventos, como se soube depois, resultaram de conflito entre uma facção criminosa nascida nos presídios paulistas, o Primeiro Comando da Capital (PCC), e as forças de segurança do estado, especialmente a polícia militar¹.

A história de Mateus, Ricardo e dos vários jovens de periferia que perderam a vida em São Paulo apenas naquela semana não é, porém, senão a expressão de um problema mais amplo que, embora venha adquirindo posição de destaque nos debates públicos, ainda não deu ensejo a respostas adequadas por parte do sistema político brasileiro: *a violência*.

Em que termos, porém, esse problema tem sido compreendido? Quais são os principais limites presentes nessa compreensão? Quais são as respostas que têm sido concebidas para o seu enfrentamento? Por que elas ainda não têm sido capazes de produzir mudanças concretas e sinalizar para uma inversão de sua trajetória? Que agenda, portanto, pode ser vislumbrada por partidos e governantes para a promoção da *segurança pública*? Essas são algumas questões trabalhadas neste volume da Coleção *O Que Saber*.

Além desta introdução e de uma seção final composta por *notas e referências bibliográficas* para o aprofundamento no tema por parte do leitor, o volume está dividido em três capítulos de conteúdo propriamente substantivo. O *Capítulo 1* faz uma revisão crítica de dados e análises sobre a *violência* no Brasil, utilizando as principais fontes e trabalhos publicados ao longo das últimas décadas na comunidade dos cientistas

sociais. O *Capítulo 2* resgata a trajetória recente da política nacional de *segurança pública*, examinando os sentidos e as muitas limitações na ação do estado para fazer frente à *violência*. O *Capítulo 3*, por fim, discute os desafios teóricos e políticos existentes para uma tomada de posição e a formulação de novas e mais criativas soluções em relação aos problemas indicados nos capítulos anteriores.

Violência

Embora a expressão *violência* possa ser compreendida e abordada sob várias perspectivas no âmbito da filosofia e das ciências sociais, não há dúvida de que, no Brasil contemporâneo, ela é portadora de um núcleo de sentido bem mais claramente determinado: a violação da lei penal (o cometimento de condutas definidas legalmente como crimes), que atravessa sistematicamente o cotidiano da maioria das nossas cidades, trazendo implicações negativas (lesões ou ameaças de lesão) para bens como a vida, a integridade física e o patrimônio de indivíduos (vítimas).

Se essa associação quase imediata não chega a ser característica exclusiva do Brasil (Jackman, 2002), ela bem reflete o processo pelo qual a violência assumiu entre nós os contornos de um “problema público” (Barreira e Adorno, 2010). Nos últimos 30 ou 40 anos, verifica-se a emergência e a consolidação, entre os brasileiros, de uma sensação de crescimento incontrolável da *criminalidade urbana*. Esse quadro envolveria aspectos não apenas quantitativos, mas também qualitativos. Além de aumentarem em número, os crimes agora contemplariam modalidades e meios cada vez mais violentos – como roubos, sequestros e homicídios, em geral acompanhados pelo uso de armas de fogo de grosso calibre –, bem como maior grau de complexidade, atrelando-se, por exemplo, a quadrilhas, organizações ou facções criminosas. Como consequência, emerge entre as famílias do país uma sensação de cada vez mais medo (Caldeira, 2000) e uma postura de cada vez mais reatividade em relação a esse fenômeno e aos sujeitos que nele estão envolvidos (os criminosos).

A evidência mais recente a esse respeito pode ser encontrada na primeira pesquisa verdadeiramente nacional de vitimização, conduzida no ano de 2010, por iniciativa da Secretaria Nacional de Segurança

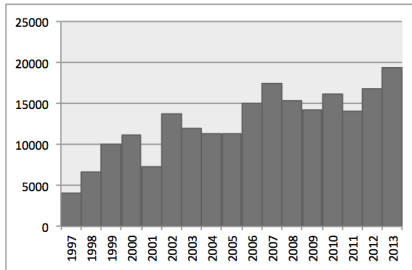
Pública do Ministério da Justiça – SENASP/MJ (Brasil, 2013a e 2013b). Segundo os dados tornados públicos pelo órgão, apenas 9,9% dos entrevistados naquela ocasião afirmaram que a criminalidade havia diminuído em suas cidades nos últimos 12 meses, enquanto que outros 60,3% consideraram que esta havia aumentado.

Essa sensação mais geral, declarada nas entrevistas, também se desdobra em expectativas e comportamentos específicos. Considerando dados nacionais, a pesquisa verificou que 49,6% da população tem “muito medo” de ser assassinada; 46,4% de ter objetos pessoais de valor tomados à força por outras pessoas (roubo ou assalto); 45,1% de ter a residência invadida ou arrombada; 39,9% e 39,4% de serem vítimas de sequestro ou sequestro relâmpago, respectivamente; e 37,8% de ser vítima de agressão sexual. Assassinato, roubo ou assalto e invasão e arrombamento da residência também estão entre os crimes dos quais esses entrevistados mais acreditavam que poderiam ser vítimas nos 12 meses subsequentes à pesquisa, apresentando o que os analistas denominaram de alto grau de “tensão latente”. Não parece ser obra do acaso, afinal, que 78,1% dos entrevistados afirmaram que, “em razão da violência...”, evitam sair de casa portando muito dinheiro, objetos de valor ou outros pertences que chamam a atenção; ou que 53,7% afirmaram que deixam de ir a alguns lugares da cidade; ou ainda que 46,8% deixam de ir a bancos ou caixas eletrônicos.

A mídia impressa e eletrônica não apenas acompanhou esse processo, mas participou dele ativamente. Ao longo do tempo, tem crescido a atenção e a cobertura dedicada pelos jornais a crimes urbanos violentos, o que torna estes fenômenos cada vez mais presentes no repertório cotidiano das famílias. Dados extraídos da base Factiva/Dow Jones, tendo como universo de busca o que seriam as principais publicações do Brasil e da América Latina no idioma português, mostram que no período entre 1997 e 2013 esses veículos disseminaram quase 216 mil textos contendo as expressões *violência*, *criminalidade*

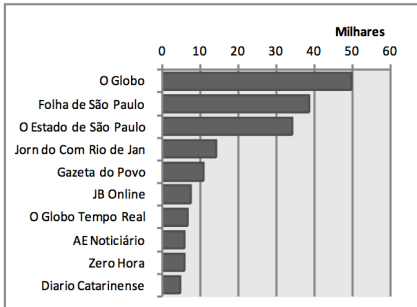
e segurança pública (Gráfico 1). Em contas rápidas e aproximadas, isso equivale a mais ou menos 37 textos veiculados por dia no país (ou 260 por semana) nesses temas – a maioria dos quais, parece ser correto estimar, apresenta tônica ou conteúdo negativos² –, sendo que, entre os dez veículos que mais respondem por essas publicações, há nítido destaque para aqueles sediados no Rio de Janeiro e em São Paulo (Gráfico 2).

Gráfico 1. Textos publicados em português entre 1997 e 2013 contendo as expressões *violência*, *criminalidade* e *segurança pública*, nos principais veículos de mídia (jornais e seus correspondentes online) do Brasil e da América Latina, sem repetição.



Fonte: Base de dados Factiva/Dow Jones. Elaboração do autor.

Gráfico 2. Dez maiores fontes dos textos publicados em português entre 1997 e 2013 contendo as expressões *violência*, *criminalidade* e *segurança pública*, nos principais veículos de mídia (jornais e seus correspondentes online) do Brasil e da América Latina, sem repetição.



Fonte: Base de dados Factiva/Dow Jones. Elaboração do autor.

Se a investigação extrapolasse o âmbito dos jornais, é bem provável que os resultados se repetiriam. Na TV – veículo que atrai a atenção cativa da maioria da população brasileira em seu tempo livre, como demonstram outras sondagens³ –, surgiram programas e personagens especializados em explorar, discutir e em grande medida criticar o que se entende ser a inércia do poder público diante da dita explosão da criminalidade e dos comportamentos tidos como criminosos⁴. E mesmo o cinema e a literatura, não obstante trabalhem com outra linguagem e estimulem outros tipos de discussão, deram forte vazão a trabalhos empenhados em retratar a questão, de que são exemplos notáveis as produções *Ônibus 174 (2002)*, *Cidade de Deus (2002)*, *Falcão - Meninos do Tráfico (2006)*, *Tropa de Elite I e II (2007 e 2010)* e *Salve Geral (2009)*.

Além da preocupação dos cidadãos e da atenção da mídia, a criminalidade urbana violenta também despertou a curiosidade e o engajamento de alguns dos melhores nomes das recentes gerações de cientistas sociais no país. Clivagens e recortes, como por especializações temáticas ou por opções metodológicas, não puderam ser evitados. Em seu conjunto, porém, a produção da academia brasileira sobre o tema gerou importantes subsídios para o seu dimensionamento, bem como para a sua compreensão e crítica a partir de bases mais sistemáticas.

Quatro trabalhos nos últimos 20 anos mereceram destaque pela cuidadosa tentativa de sistematizar a produção assim acumulada (Adorno, 1993; Zaluar, 1999; Kant de Lima, Misse e Miranda, 2000; Barreira e Adorno, 2010). Para conduzir uma aproximação inicial, mas com alguma pretensão de abrangência em relação ao tema, como é a proposta desta Coleção, parece conveniente tomá-los como fios condutores.

Contemplar o quadro delineado nesses escritos, no entanto, está longe de ser tarefa das mais fáceis. Isso se deve menos à profusão dos textos catalogados ou a uma possível dificuldade dos autores para destrinchá-los e mais pelo que, a partir desse destrinchar, emergem

como “dualidades” (Zaluar, 1999), “inconsistências” (Barreira e Adorno, 2010) ou, em uma palavra, *polarizações* na leitura do fenômeno, na tentativa de explicá-lo a partir de suas “causas últimas”.

Partindo de uma livre interpretação sobre aqueles textos, essas polarizações são agrupadas em torno de quatro eixos: (i) predisposição, criação cultural ou dado da realidade, (ii) positividade ou negatividade da violência, (iii) pobreza e violência, e (iv) legitimidade do Estado no trato com a violência. Depois de uma breve exposição de cada uma, o capítulo discute como estudos subsequentes souberam dar um passo adiante das polarizações, procurando não mais pelas “causas últimas” da violência, mas sim pelas *condições* e *mecanismos* a partir dos quais se dá a sua (re)produção. Talvez por circunstâncias históricas, pois aparecem quando o país como um todo já se colocava em posição diferente na sua relação com o problema, esses estudos já dialogam com as tentativas de se construir soluções de política pública para debelá-lo – o que constitui, afinal, o objeto do capítulo 2.

Entre a predisposição, a criação cultural e os dados da realidade

Uma primeira polarização verificada nos trabalhos sintetizados por aqueles autores dizia respeito à própria pertinência de se falar no “movimento” da violência (Adorno, 1993; Barreira e Adorno, 2010) como um efetivo processo de “escalada”, como as abordagens convencionais tornaram comum avaliar⁵.

Duas teses estruturalmente distintas, mas portadoras de um núcleo interpretativo comum, se destacaram nesse questionamento. A primeira reconhecia a existência e gravidade do problema da violência, porém via nele a expressão de uma predisposição da cultura brasileira. Apoiando-se nas análises que descreviam ou dimensionavam a criminalidade urbana violenta, tais estudiosos recusavam o mito de um povo

cordial, denunciando a existência de traços autoritários e/ou hierárquicos na nossa forma de sociabilidade. Esses traços poderiam se manifestar de forma mais difusa – como no apoio dos cidadãos a medidas como a pena de morte ou o linchamento de criminosos, desde então documentado por pesquisas de opinião –, ou de forma mais localizada – como nas relações sociais marcadas pela desigualdade de poder, com destaque para a opressão das polícias em relação às populações mais pobres. A violência, em todo caso, era tratada como mera consequência desse estoque de incivilidade, que se colocava como obstáculo à construção de uma nação verdadeiramente moderna. Reduzi-la ou controlá-la demandaria uma reinvenção profunda da nossa própria identidade, algo, porém, que apenas a história seria capaz de resolver.

A segunda tese, embora também examinasse a violência desde o plano de representações culturais, entendia-a como “criação”, promovida, sobretudo, pela mídia. A preocupação de fundo era que, ao colocar a criminalidade urbana na ordem do dia das famílias, a mídia estaria criando um grande “fantasma”, que não condizia com a realidade e que tinha por principal objetivo ativar os dispositivos do poder estatal (em especial as polícias) ou do mercado (a segurança privada, que experimentou grande crescimento ao longo dos anos 1990)⁶, para a proteção das classes médias e o controle repressivo das camadas mais pobres ou marginalizadas da população.

Deve-se registrar que esta segunda tese não é totalmente equivocada – ao menos no que diz respeito à crítica objetiva a uma possível sobre-representação da mídia para o fenômeno. Corroborando iniciativas anteriores, e desta vez com amostra de alcance bem maior, a pesquisa nacional de vitimização conduzida pela Senasp pode ser utilizada para reconhecer-lhe a pertinência. Na oportunidade, 21% dos entrevistados declararam ter sido vítima de crimes nos últimos anos. No entanto, os eventos que mais prevaleceram foram de agressão (14,3%), discriminação (10,7%) e furto de objeto (9,8%, sendo que a maioria dos

casos se refere a telefones celulares), bem acima de crimes teoricamente mais violentos, como o roubo de objeto (3,6%) ou o sequestro relâmpago (0,1%).

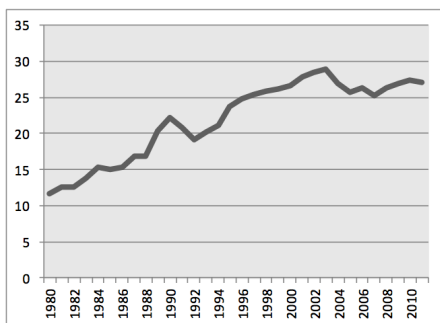
Tampouco parece equivocado supor que, na medida em que pressiona o Estado a dar respostas mais efetivas para o problema, o aumento na veiculação e no tom das notícias sobre a criminalidade acaba por gerar uma profecia que se autorrealiza, já que mais “criminosos” caem nas redes de controle da polícia, da justiça criminal e do sistema penitenciário. Isso, porém, não permite falar objetivamente de qualquer “escalada” da violência. Maior ação das polícias sobre a dinâmica das ruas *sempre* detectará mais ilegalidades. No mais, as prisões, multas e apreensões daí decorrentes não necessariamente implicam maior segurança para os cidadãos, por mais que ajudem a legitimar os detentores de mandato como defensores dos “cidadãos de bem”, contra os “criminosos”.

Exemplo recente disso esteve nas operações contra usuários de crack em várias cidades, mas especialmente São Paulo, motivadas, ao menos em parte, pela insistente denúncia da imprensa contra a “epidemia de crack” nesses centros. Embora essas medidas se prestem a uma “limpeza” provisória do cenário urbano, é difícil pensar que ajudem a reduzir as estatísticas de crimes, em especial os mais violentos. Pelo contrário, há forte suspeita de que a dispersão dos usuários de crack após aquelas operações gerou uma profusão de novos focos de pequenos crimes contra o patrimônio na cidade. É bem possível que, na Cracolândia, aqueles usuários tivessem encontrado uma rede de apoio de subsistência – em ações de caridade, políticas públicas de assistência, ou na pura e simples associação de uns com os outros –, rede essa que foi desfeita pelas tais operações, obrigando-os a um reposicionamento (nem sempre fácil e “pacífico”) na vida urbana.

O avanço dos estudos, especialmente em suas frentes de “contar as vítimas e os crimes” (Zaluar, 1999) ou de “contar os crimes e cri-

minosos” (Lima, 2005), permitiria, todavia, identificar as limitações de ambas essas teses. Um dos carros-chefes do contraponto foi a taxa de homicídios – eventos que, ademais, tinham a “virtude” de se referirem ao bem mais elementar das sociedades modernas (a vida). Tomando por base não os dados das agências da segurança pública – as ocorrências policiais, sobre as quais até hoje os cientistas sociais têm grandes reservas –, mas sim os dados do sistema de saúde, era possível notar, ao menos até o início dos anos 2000, um comportamento crescente para este indicador (Gráfico 3)⁷.

Gráfico 3. Taxas de homicídio no Brasil entre 1980 e 2011 (Valor por 100 mil habitantes).



Fontes: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE; SIM/DATASUS. Elaboração do autor.

Contrastando esses números, ademais, com os de outros países, não poderia haver espaço para dúvida: o Brasil apresenta um quadro de violência instalada, que cresceu nas últimas décadas e que é comparável a países em situação de graves conflitos ou guerras civis deflagradas. Relatório do UNODC com dados de 2010 estimava que os cerca de 50 mil homicídios registrados no Brasil aquele ano correspondiam a mais de 10% das 468 mil mortes desse tipo no mundo, sem considerar países que estavam em situação de guerra ou guerra civil. Isso conferia ao

Brasil o primeiro lugar em números absolutos para esses eventos, em relação aos demais países do globo⁸.

Incluindo na conta os países em guerra ou guerra civil, o cenário em nada melhorava. O Relatório da Convenção de Genebra de 2008 estimava que o número de mortos por homicídio entre 2004 e 2007 no Brasil era quase igual às vítimas de mortes diretas nos 62 países que, nesse mesmo período, viviam em conflito armado, sendo maior do que o dos 12 desses países que, sozinhos, respondiam por 81,4% desse tipo de morte (*Tabela 1*)⁹. Em 2011, embora apenas os dados agregados estivessem disponíveis, uma nova edição deste relatório reiterava as condições verificadas anteriormente: as 55 mil mortes diretas em conflito armado havidas no mundo eram comparadas textualmente aos 48 mil homicídios do Brasil¹⁰.

Tabela 1. Homicídios em países ou localidades em conflito (2004-2007), em comparação com o Brasil. 12 países ou localidades com os maiores conflitos no período considerado (N=62), compreendendo 81,4% das mortes em conflitos diretos.

País/região	Total de vítimas	Taxa média (vítimas por 100.000 hab.)
Iraque	76.266	64,9
Sudão	12.719	8,8
Afganistão	12.417	9,9
Colômbia	11.833	6,4
República Democrática do Congo	9.347	4,1
Sri Lanka	9.065	10,8
Índia	8.433	0,2
Somália	8.424	24,4
Nepal	7.286	6,8
Paquistão	6.581	1
Caxemira	4.956	-
Israel/Palestina	2.247	8,3
Total (12 maiores de 62)	169.574	11,1
Demais países (50 de 62)	38.775	-
Total Geral	208.349	-
Brasil: Homicídios	192.804	25,7
Brasil: Vítimas de armas de fogo	147.373	20

Fontes: UNODC (2011); Waiselfisz (2012a, 2012b, 2013). Elaboração do autor.

Levando tudo em conta, afinal, a crítica ao papel da mídia na criação de uma “cultura do medo” certamente não poderia ser jogada fora – até porque, em termos políticos, seus efeitos no reforço a discursos e políticas de maior repressão pareciam inegáveis¹¹. Esse grau de pertinência, porém, não era suficiente para minimizar a existência e a gravidade do fenômeno (violência) em si.

A explicação pelo estoque de incivilidade cultural teve de enfrentar a constatação de que, envolvidos nesses crimes, como vítimas e autores preferenciais, estavam precisamente as camadas mais pobres da população, que até então figuravam apenas como vítimas nos modelos analíticos preponderantes. Essa constatação, que introduziu grandes dilemas morais e políticos para os estudiosos, até então majoritariamente identificados com agendas de esquerda e movimentos pelos direitos humanos, deu ensejo a duas outras polarizações: uma relacionada ao próprio caráter da violência, se algo positivo ou negativo na construção histórica de um país desigual como o Brasil; outra relacionada às interfaces e intersecções entre pobreza e violência.

Entre a positividade e a negatividade do fenômeno

Admitir que a violência existe e ocupa lugar relevante na sociedade seria algo necessariamente ruim? Ou, ao contrário, haveria na violência algum dado de *positividade*? Afinal de contas, a noção de que um certo número de crimes é *normal* nas sociedades modernas não remonta às origens da sociologia? Por que, então, condená-los sumariamente nas análises científicas e debates públicos? Essas perguntas deram ensejo a outra notável polarização entre os cientistas sociais engajados em tratar do tema.

A preocupação, mais uma vez, residia na tentativa de compreender os eventos de criminalidade urbana como expressões de ten-

sões societárias que o Estado, a comunidade ou mesmo o mercado não eram capazes de administrar – ou que, por suas formas despóticas de ação (ou omissão), não raramente acabavam por agravar.

A violência, nesse sentido, seria algo próximo do que Gil e Chico (1978) chamaram, certa vez, de um “Grito desumano./ Que é uma maneira de ser escutado”: a explicitação de conflitos que, na verdade, sempre estiveram latentes em um país marcado pela desigualdade, dando *visibilidade a exclusões*, por um lado – a exemplo dos “arrastões” que tomaram conta das praias nas décadas de 1980 e 1990 –, e às inadequações e/ou o despreparo das instituições do país para dialogarem com os problemas vividos pelos excluídos, por outro – a exemplo de linchamentos, furtos ou saques famélicos e outros atos pelos quais esses sujeitos buscavam fazer “justiça com as próprias mãos” (Benevides, 1982). Inquietações em relação à violência e demandas por políticas de segurança, nesse quadro, traziam o componente pernicioso da negação dos conflitos e da tentativa, mesmo que inconsciente, de se impor um consenso, em natural prejuízo das classes e grupos historicamente desfavorecidos.

Aqui, como em muitas outras narrativas surgidas no processo de redemocratização, não deixava de haver a romantização da comunidade e de algumas de suas “éticas particularistas” – especialmente as dos setores marginalizados – que, mesmo quando erradas, estavam por acertar. Zaluar (1999), porém, deixa evidente as armadilhas embutidas nessa perspectiva relativista que, uma vez admitida, não pode ser utilizada apenas para dar conta de um tipo específico de ação violenta e da “ética particularista” à qual ela corresponde. Se violência é expressão dessa ética “particularista” contra uma ética “geral” hegemônica e, por isso mesmo tem uma carga inerente de positividade (e legitimidade), não há como não reconhecer essa mesma carga nas “éticas” dos demais grupos que agem violentamente, tais como “a dos policiais militarizados ou corruptos, a dos grupos de extermínio, a dos crimes encomen-

dados por fazendeiros, comerciantes e empresários, a que mata homossexuais, índios, mulheres e crianças”; enfim, “aqueles condenados por serem autoritários, ditatoriais, despóticos, ou, ainda, militarizados” (Zaluar, 1999, p. 37-8)¹². O dilema fica ainda mais saliente – e, talvez, incontornável – nos casos em que é difícil distinguir os portadores das “éticas particularistas” consideradas legítimas (*sic*) de tais segmentos “autoritários, ditatoriais, despóticos, ou, ainda, militarizados”. O tráfico de drogas, as milícias e os grupos de extermínio – a criminalidade organizada, em resumo – estão entre os melhores exemplos disso, pois costumam conjugar uma variedade de atores, com interesses e posições diferentes (o vendedor, o gerente, o financiador, o informante, o matador, o corruptor etc.). Para uns, o crime pode ser um meio de vida; para outros, um meio de sociabilidade.

A relevância adquirida pela criminalidade organizada na produção da violência urbana, aliás, é forte responsável pela crise dessa perspectiva mais romântica e pelo subsequente deslocamento do eixo de compreensão e crítica acerca do fenômeno. Nesse caminho, porém, era necessário dar conta de outros debates igualmente acirrados.

Pobreza e violência: entre fator de causa e fator de vitimização adicional

Uma terceira polarização na literatura, que também não deixava de abordar a violência sob um ângulo de positividade, resultou das análises que encontravam relação entre pobreza e criminalidade urbana. A diferença é que, ao invés de valorizar a violência como a afirmação da ética dos excluídos, ela enfatizava os *déficits* da ação do Estado na garantia de direitos e meios de vida decente para esses amplos segmentos populacionais que, privados de condições mínimas de sobrevivência, tinham muito menos condição de resistir ao chamado do crime. O

Estado, assim, era visto não apenas como o responsável principal pela produção da violência, mas, em última análise, como o seu principal perpetrador – ora porque negava sistematicamente às camadas mais humildes direitos básicos ao trabalho, à moradia, à saúde e à educação; ora porque acionava sua máquina repressiva para a contenção preferencial das ilegalidades cometidas por essas mesmas camadas, em detrimento das elites e dos criminosos de colarinho branco. Criticar a violência ou reclamar por segurança era, mais uma vez, postura conservadora: se, por um lado, a solução para o problema só poderia vir de uma radical transformação da estrutura da sociedade, baseada, no mais das vezes, em políticas sociais; por outro lado a crítica poderia incrementar ainda mais a vitimização daqueles segmentos.

Mas, assim como na relativização da violência ante o entendimento de que se tratava da expressão de “éticas particularistas” próprias dos oprimidos – e ainda que tenha sido construída a propósito de incentivar que o Estado assumisse maiores responsabilidades em relação às políticas sociais –, a associação entre criminalidade e pobreza se mostrou mais perniciosa que favorável aos interesses dos mais pobres. A crítica sociológica à ação repressiva do Estado sobre esses grupos, apesar de contundente, não parecia suficiente para que as elites políticas e as classes médias e altas se convencessem a trocar repressão por políticas sociais, em meio a percepções (subjetivas, mas também objetivas) que apontavam para o aumento da criminalidade. Enquanto isso, ademais, pesquisas sobre o crime organizado mostravam a importância de outros fatores no envolvimento com a violência, registrando, por exemplo, que indivíduos *jovens* do sexo *masculino* (não necessariamente de origem pobre) predominavam entre os recrutados pelo tráfico, processo esse associado à tentativa de desenvolvimento de uma identidade masculina ou de um “etos de guerreiro” (Zaluar, 1994). Esse etos, mais que a condição de pobreza, era o que dava sentido à iniciação daqueles jovens em uma espiral, destrutiva, de vidas entrecortada

pelo envolvimento com a criminalidade, “mas também por quaisquer motivos que ameacem o *status* ou o orgulho masculino dos jovens em busca de uma virilidade – do ‘sujeito homem’, como afirmam – marcada como resposta violenta ao menor desafio, por conta de rixas infantis, por um simples olhar atravessado, por uma simples desconfiança de traição ou, ainda, apenas porque estavam lá no momento do tiroteio” (Zaluar, 1999, p. 39). Era necessário, em todo caso, matizar a relação de causalidade direta traçada entre pobreza e criminalidade e desenvolver leituras mais finas acerca da construção social desse fenômeno.

Entre o Estado ilegítimo e o Estado necessário

Uma quarta polarização verificada, por fim, dizia respeito à legitimidade do Estado para atuar como articulador de respostas para o complexo quadro que os estudos iam delineando. A preocupação central decorria da vocação opressora das agências estatais – como polícia, justiça criminal e instituições penitenciárias –, a esta altura já exaustivamente denunciada, junto com a desigualdade social, como a causadora de uma modalidade estrutural de violência, que vitimava sistematicamente a população mais carente.

A relação entre aquelas agências e a população já era bastante turbulenta. No período da ditadura militar, coube a elas, especialmente às polícias militar e civil, instrumentalizar a repressão de boa parte dos “dissidentes”, como estudantes, trabalhadores, intelectuais e artistas urbanos. Naturaliza-se, portanto, para muitos dos integrantes dessas organizações, a percepção de que sua atividade pode ocorrer à margem da lei e não subordinando-se a esta (Pinheiro, 1982 e 1984). O advento da democracia e de uma ordem constitucional não pareceu suficiente para uma ruptura com essas tradições – que alguns novamente atribuí-

ram a uma *cultura hierárquica*, que reconhece a cidadania em diferentes graus para diferentes segmentos da população (Kant de Lima, 1989). Assim é que, nos fins da década de 1980, multiplicam-se registros de “esquadrões da morte” formados por policiais (por exemplo, Barcellos, 2003), assim como do uso da tortura como “técnica investigativa” predominante (por exemplo, Mingardi, 1992; e Oliveira, 1994).

Atualmente, esse tema retornou à agenda com o debate sobre os “autos de resistência”, figura estatística utilizada pelas polícias em centros como São Paulo para contabilizar indivíduos mortos no contexto da ação policial, por alegada resistência ou reação à abordagem policial. O aumento do número de autos de resistência e, principalmente, a maior proporção ocupada por esses eventos em relação ao total de homicídios, é um indicador de excesso na ação das polícias (Bueno, no prelo) – como execuções sumárias ou práticas de “justiçamento oficial” –, formando um quadro que alguns têm denominado, sem maiores rodeios, de “letalidade policial”. Tudo conduz, mais uma vez, à percepção do Estado e das polícias como *perpetradores* da violência e, portanto, como atores *ilegítimos* para participar dos debates sobre como debelá-la. O contraponto a esta perspectiva passava pela advertência de que o reconhecimento do Estado e das polícias nas políticas anti-violência era um elemento definidor da própria democracia (Adorno, 2002; Tavares dos Santos, 2004). Uma coisa, assim, seriam as *instituições*, como parte de um projeto político de sociabilidade; outra coisa seriam as *práticas institucionais* empiricamente observáveis. Estas últimas seriam sempre passíveis de reformas e reconstruções, sem que fosse necessário abrir mão das primeiras ainda mais quando não se sabe ou não se tem certeza sobre o que se colocar no lugar delas. Adorno (2002) foi um dos principais autores desse contraponto, em alguns casos salientando que uma eventual perda de centralidade das polícias nas políticas antiviolença poderia representar, na verdade, a concretização do projeto neoliberal, com o esvaziamento do Estado, o

fortalecimento de soluções “privadas” e o reforço de hierarquias e fragmentações sociais na garantia de um bem público tão importante. As propostas de “polícia comunitária”, assim, teriam de ser vistas com cautela pela esquerda, pois poderiam ativar uma difusão de mecanismos despóticos de controle (a formação de verdadeiras polícias privadas), mesmo que constituídos sob o manto democrático (sic) da não estatalidade ou da não oficialidade.

Essa busca pela afirmação do Estado e das polícias como elementos *necessários* nos debates sobre como debelar a violência – ainda que, para muitos, na categoria dos *males necessários* –, levaria a formas bem mais sofisticadas de se abordar criticamente aqueles atores. É o caso dos estudos que se voltaram para a formação e a reprodução de *culturas organizacionais* nas polícias, ou dos estudos sobre os limites do Inquérito Policial para a eficiência e a equidade na ação policial de natureza investigativa. Essa tendência se repetiria em outras frentes de estudo sobre o tema.

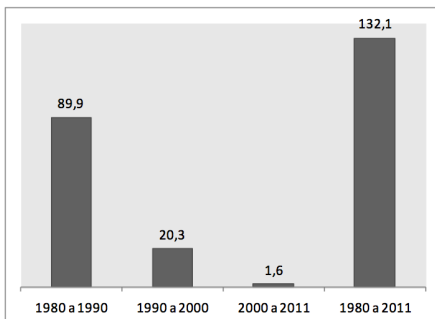
Passos à frente

Ao invés de engessar o debate, as polarizações destacadas nas seções anteriores acabaram por desempenhar uma função construtiva para o campo, oferecendo hipóteses e/ou pontos de apoio para estudos subsequentes, os quais, incorporando novos métodos e unidades de análise, agregariam sobremaneira ao conhecimento geral disponível sobre a criminalidade.

A relativa melhoria na disponibilidade e na qualidade de dados, embora esteja longe do ideal, e a possibilidade de se empreenderem análises desagregadas, mesmo sem o uso de técnicas estatísticas so-

fisticadas, estão entre os grandes responsáveis por tais avanços. Voltemos, por exemplo, ao caso das taxas de homicídios (mortos por 100 mil habitantes), facilmente calculáveis com base nos dados do sistema de saúde e do IBGE. Se um olhar para a situação geral era indicativo de crescimento renitente, a segmentação por períodos históricos e a decomposição em níveis menores de análise, como os estados e os municípios, já permite formar outro quadro para a compreensão do fenômeno.

Gráfico 4. Taxas de homicídio no Brasil entre 1980 e 2011 (Crescimento).



Fontes: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE; SIM/DATASUS; Waiselfisz (2013, 2012b). Elaboração do autor.

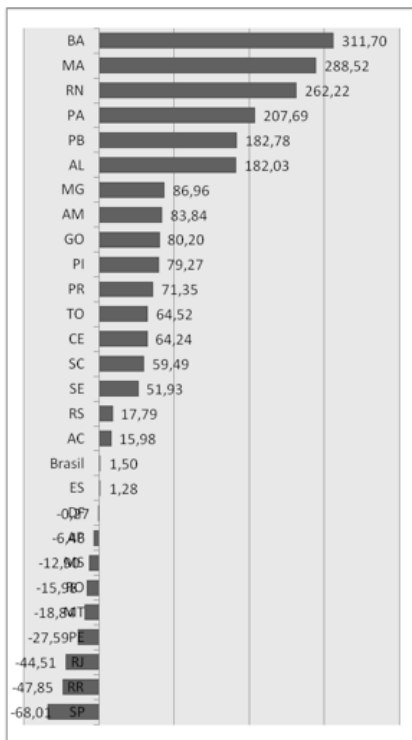
Analisando-se os dados no período compreendido entre 1980 e 2011 pode-se destacar um crescimento acumulado de mais de 130% no indicador. Quando se considera apenas o período entre 2000 e 2011, por sua vez, o crescimento em relação às décadas anteriores é sensivelmente menor – de apenas 1,6 % (Gráfico 4). E no período mais recente, a partir de 2010, chega mesmo a haver um decréscimo na taxa.

Porém, quando se desloca o eixo de avaliação para os estados, o quadro volta a ficar complexo e intrigante. O crescimento mais baixo ou o eventual decréscimo das taxas observadas em nível nacional

Violência e Segurança Pública

no período de 2000 a 2011 não apresentam distribuição homogênea nas unidades da federação. Em algumas dessas unidades, ao contrário, crescimentos extraordinários “descompensam” as estatísticas nacionais, como: Bahia, com 311,70%, Maranhão, com 288,52%, Rio Grande do Norte, com 262,22%, Pará, com 207,69%, Paraíba, com 182,78% e Alagoas com 182,03% (Gráfico 5).

Gráfico 5. Variação percentual das taxas de homicídio no Brasil entre 2000 e 2011 (por Estado).



Fontes: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE: SIM/DATASUS: Waiselfisz (2012a e 2013). Elaboração do autor.

Essas análises, que poderiam ser desdobradas em outras, considerando os municípios ou regiões metropolitanas, parecem sugerir a existência de uma forte dinâmica *territorial* perpassando os crimes de homicídio (Waiselfisz, 2012a e 2013; Cerqueira et all 2013). Resultados como esses permitiram o deslocamento da pergunta sobre se há ou não um crescimento da violência, para a pergunta sobre onde, como e porque ela cresce ou, eventualmente, até mesmo diminui.

Tais virtudes da quantificação, ou do que Zaluar chama da “contagem” de vítimas, foram, também, suplementadas por estudos qualitativos, baseados em métodos como a observação e a etnografia (o que a mesma Zaluar denomina de qualificação da quantificação). Os estudos mais exemplares, nesse caso, são mesmo os que abordam o crime organizado. Revelando traços sutis, porém determinantes da (re) produção da violência e da criminalidade, como o peso da masculinidade e do etos do guerreiro no recrutamento para o tráfico (Zaluar), além de aspectos singulares das biografias de integrantes de quadrilhas e facções, tais estudos ajudaram a situar o objeto/problema em meio a novas “...tramas da cidade e seus nexos – configurações urbanas, mercados informais ilegais, narcotráfico e crimes de toda espécie” (Barreira e Adorno, 2010, p. 336), tramas essas que se apropriam “da vida cotidiana de segmentos que vivem nas metrópoles, em especial nos bairros onde predominam precárias condições de vida” (id. em p. 337). Entender essas tramas, seus pontos de conexão e seus mecanismos de (re)produção passa a ser tarefa das mais instigantes para os analistas; e desafio coletivo central para um país que pretenda lidar com o problema da violência de maneira consequente.

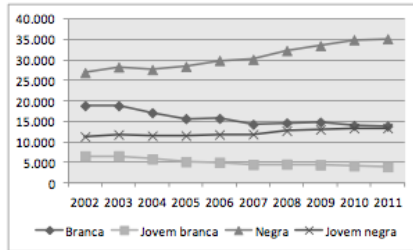
A faceta institucional do fenômeno felizmente não passou ao largo dessas análises. No caso das polícias, isso conduziu a estudos sobre *culturas organizacionais*, ou seja, hábitos que se instalam e se reproduzem nas organizações, com força para moldar o caráter e as expectativas de seus integrantes (Bretas, 1997; Paixão, 1982), às vezes em

direção oposta a das leis e políticas públicas instituídas para governá-las (caso da tortura [Mingardi, 1992; Oliveira, 1994]), às vezes como resultado dessas leis (caso da investigação policial, que encontra na estrutura burocrática e cartorial do Inquérito Policial um de seus maiores fatores de ineficiência [Misse, 2010]).

Dois linhagens adicionais de estudos abrem caminhos para a ampliação do conhecimento sobre a violência. A primeira está relacionada à vitimização de grupos específicos, tais como negros, mulheres, crianças e jovens. Nos últimos anos – não sem uma forte dose de mobilização e de pressão sobre as instituições, os governos e a própria comunidade científica –, esses grupos entram no radar de estudiosos, estatísticas e políticas públicas como vítimas preferenciais ou desproporcionais da criminalidade.

O *Gráfico 6* é ilustrativo dos diagnósticos que podem ser gerados a partir desse esforço de olhar para a vitimização de grupos específicos, considerando-se, no caso, a cor ou raça e a faixa etária das vítimas de homicídio no período entre 2002-20. Fica evidente a sobrevitimização dos negros e dos jovens negros em relação aos brancos, considerando-se tanto o comportamento dos números absolutos (caem os homicídios de brancos e jovens brancos, enquanto sobem os de negros e jovens negros), quanto os números relativos que a partir desses dados podem ser calculados. Muitos têm se referido a este quadro como o de um verdadeiro “genocídio”¹³.

Gráfico 6. Números absolutos de vítimas brancas e negras de homicídio (2002-2011): total e população jovem.



Fontes: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE: SIM/DATASUS; Waiselfisz (2013). Elaboração do autor.

Além de efeitos específicos sobre as condições de vida e o reconhecimento das demandas de tais grupos – por exemplo, o Plano *Juventude Viva*¹⁴, lançado pelo governo federal em 2012 com o objetivo de reduzir o número de homicídios contra jovens negros, ou a *Lei Maria da Penha*, editada em 2006, com o objetivo de reduzir a violência doméstica e familiar contra a mulher –, essa abordagem reforçou a necessidade e a pertinência de um tratamento mais contextualizado da violência e da criminalidade, que escapasse dos esquemas interpretativos pautados pela pobreza, a cultura e outros fatores macroestruturais, porém sem perder de vista a necessária preocupação com a desigualdade. Além disso, tem ajudado a resgatar a dimensão *política* da noção de violência (Debert, 2008), na medida em que dá ênfase a comportamentos e condutas mais sutis, ou que ainda não faziam parte do universo de comportamentos e condutas proibidas pelo direito penal (crimes), mesmo que, para isso, tenha que se servir de processos de criminalização, como adiante se comentará, em tom crítico. É o caso, pois, da incorporação de categorias como *discriminação racial* (até então tida como problema de ordem ético-cultural, intangível para as instituições e as políticas públicas) e *desigualdade de gênero* (relegada ao plano das relações privadas, no qual, argumentava-se não competia ao

Estado interferir) como fatores específicos de vulnerabilização a crimes violentos.

A segunda linhagem está ligada à avaliação de políticas públicas e à aproximação que ela tem proporcionado entre a academia e o campo das políticas públicas, em especial a partir dos anos 2000. Três fatores parecem responder por essa aproximação. Primeiro, alguns cientistas sociais começavam a cruzar as fronteiras entre as análises livres e desinteressadas próprias da academia e a colaboração com partidos e governos na formulação ou implementação de políticas para o setor. Segundo, formaram-se comunidades (epistêmicas) que conjugavam cientistas sociais e profissionais da segurança pública, como o *Fórum Brasileiro de Segurança Pública* e a *Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública* (Renaesp). Terceiro, na medida em que as políticas públicas de segurança passavam a constituir um “campo” em transformação (no sentido que Bourdieu atribuiria à expressão “campo”, como espaço que diferentes atores lutam para moldar de acordo com seus interesses), a aproximação de alguns dos integrantes deste campo com a academia parecia tornar-se estratégica para ambos os lados. Acadêmicos ajudariam a legitimar o campo e seus recém-chegados integrantes, contra corporativismos e práticas arcaicas e autoritárias nele instituídas. Ao mesmo tempo, o conhecimento que produziam seria legitimado como “válido”, em oposição, uma vez mais, aos “discursos competentes” dos detentores de “saberes práticos”.

Essas interações entre acadêmicos e formuladores de políticas nem sempre foram fáceis, mas renderam *insights* novos e importantes para a problematização da violência, a partir de uma preocupação com as condições práticas sobre como estancar sua existência e reprodução, em suas mais diversas facetas. Esses estudos cuidaram de examinar problemáticas como a da eficácia e efetividade de programas de prevenção à violência, o alcance e os efeitos de projetos de reformas das polícias civis ou militares, ou os impactos de mudanças legislativas so-

bre a ação de agências estatais e as taxas de encarceramento¹⁵. Em todos esses casos, porém, repetiu-se a busca por um entendimento mais contextualizado e nuançado do fenômeno, o que, sem dúvida alguma, ajudaria a informar iniciativas reformistas, até onde isso fosse possível.

Em síntese...

Com apoio em textos referenciais sobre o tema, este capítulo buscou dar coerência aos esforços para se compreender a *violência* – definida, em princípio, como sinônimo de *criminalidade urbana* –, fenômeno que, nos últimos trinta ou quarenta anos, parece ter *crescido* e se tornado *mais violento* e *complexo*. Tais esforços apontam para *inconsistências*, *dualidades*, ou *polarizações* que, para além de valor analítico, refletem a saliência e o significado do tema para debates políticos de mais longo alcance, nos quais está em causa o próprio processo de construção do Brasil como uma moderna democracia, em meio às rupturas (mas, não menos importante, às continuidades) que marcam o país das últimas décadas.

A tentação de associar a violência (e, portanto, a criminalidade) a esquemas culturais ou forças estruturais e a recusa de se reconhecer nas agências estatais (polícias, justiça criminal e sistema penitenciário) o arcabouço institucional necessário e legítimo para enfrentá-la remetem a uma questão cara à esquerda: *Como reconhecer a problemática sem, com isso, legitimar o recrudescimento de mecanismos de controle social formais e informais – e mesmo de soluções de mercado –, em especial sobre segmentos mais pobres e desfavorecidos?* A questão se torna ainda mais dramática a partir do final dos anos 1990, quando, por um lado, o neoliberalismo ameaça as aspirações mais igualitárias de sociabilidade afirmadas pela Constituição de 1988, e as privatizações arriscam trans-

formar a segurança em uma *commodity*; e, por outro lado, os próprios movimentos de direitos humanos ou por igualdade (de gênero, raça etc.) recorrem ao Estado e ao repertório do crime e da pena para serem amparadas as suas pretensões de reconhecimento.

Felizmente, estudiosos não se viram imobilizados por essas questões. Na medida em que se depararam com elas, souberam refinar as suas perguntas e rotas de investigação. Junto com o eixo das preocupações políticas em torno do tema, estas se deslocaram de uma tentativa de buscar as “causas últimas” da violência (criminalidade) – entre as quais se pretendia situar o próprio Estado –, para uma tentativa de entender sob que *condições* e por quais *mecanismos* ela se (re)produz; e de que maneira, também a partir do Estado, é possível submetê-la a alguma forma de *controle democrático* (Adorno, 1993; Barreira e Adorno, 2010). As perguntas que passaram a animar o campo e que devem mediar a nossa aproximação em relação ao fenômeno (violência), assim, não são muito diferentes das que Kant de Lima, Misse e Miranda estabeleceram há quase 15 anos: “Quais as condições sociais que favorecem a emergência em massa de um individualismo descontrolado ou desnormalizado, produtor de incivildades, exclusão e violências? Quais as barreiras sociais que se constroem em reação a esse individualismo e como elas podem negá-lo, sem negarem simultaneamente a prevalência e a legitimidade do conflito, em uma sociedade tão desigual como a nossa?” (2000, p. 61).

Segurança Pública

Se no uso corrente, mesmo de especialistas, a expressão *violência* se tornou sinônimo de criminalidade urbana, que impacta ou ameaça impactar bens como a vida, a integridade física e a propriedade, a expressão *segurança pública*, em contrapartida, passou a significar tudo o que leva ou poderia levar à redução da violência, protegendo, portanto, esses bens.

Nesse sentido, o conceito remete diretamente para o campo das *políticas públicas* – iniciativas sistemáticas encabeçadas por órgãos de governo, objetivando alterar uma realidade vista como problemática ou imperfeita (Goodin, Rein e Moran, 2006; Saporì, 2007) –, radicalizando o movimento em curso no âmbito das análises científicas. A preocupação com a produção de soluções concretas torna ainda menos relevante procurar pelas “causas últimas” da violência; e muito mais relevante entender as *condições* e mecanismos a partir dos quais ela se (re)produz socialmente para, a partir daí, conceber formas apropriadas de intervenção. E as preocupações de caráter mais ideológico, especialmente aquelas provenientes da esquerda, se não chegam a desaparecer – até porque não deveriam –, dão lugar a uma abordagem bastante mais pragmática em torno de formas de “controle democrático” da violência.

O livro *Meu Casaco de General*, de Luiz Eduardo Soares (2000), é um registro precioso dessa guinada. O cenário é o Rio de Janeiro do governo Garotinho (1998-2002). O enredo gira em torno da busca de alternativas para a redução da violência no estado, o que envolve iniciativas de modernização da polícia, orientação estratégica e bem informada das atividades repressivas, e integração entre estas e projetos de prevenção em comunidades dominadas pelo tráfico. Tudo isso, por sua vez, ocorre em meio a inúmeros constrangimentos como os interesses

corporativos, a corrupção de agentes públicos e a timidez das lideranças políticas para produzir determinadas rupturas.

Os polos sintetizados no capítulo anterior aparecem em cores vivas, mas a polarização se mostra inibidora de qualquer ação consequente. Estado e polícia são agentes da violência, mas também são vistos como partícipes inexoráveis de sua superação. A comunidade é, por um lado, vítima e, por outro, protagonista de resistência contra a violência; mas é também (se nela for possível incluir os envolvidos com o tráfico), um locus de opressões e hierarquias. A pobreza aparece como fator de risco, mas dentro de um conjunto mais amplo de circunstâncias, entre as quais a subordinação territorial das populações mais pobres ao tráfico e o *ethos* da masculinidade entre os jovens. As soluções, por conseguinte, devem saber separar o joio do trigo e aplicar o veneno apenas sobre o primeiro – sabendo, ademais, que a diferença entre o veneno e o remédio é, muitas vezes, apenas uma questão de dose. A história que dá base ao livro, como se sabe, termina com a demissão pública de Soares pelo governador Garotinho. Porém, as tensões vividas e expostas por ele permanecem ilustrativas do que está em jogo quando se trata não apenas de entender, mas também – e, sobretudo de transformar uma realidade marcada pela violência.

É no plano federal, todavia, que tais esforços adquirem maior importância. A formulação e a implementação de políticas com contornos cada vez mais *nacionais* para a segurança pública escancaram os termos do debate, permitem a formação de novos consensos, legitimam processos locais de experimentação e inovação e expõem mais concretamente os limites instituídos para a promoção de mudanças de maior quilate. A trajetória dessas políticas – objeto, aliás, de poucos debates, quer no plano da academia, quer no plano político-eleitoral – é matéria preciosa para se compreender o passado, o presente e o futuro dos temas tratados neste livro. As próximas seções deste Capítulo se dedicam a contar um pouco dessa trajetória.

De FHC a Lula: avanços e limites na construção de uma política nacional de segurança pública (PNSP)

Até o início dos anos 2000, a ação do poder público frente ao processo de “escalada” da violência era marcada por duas características principais – responsáveis, aliás, por grande parte da desconfiança quanto à capacidade do Estado para lidar com esse problema sob uma perspectiva democrática. De um lado, havia uma rígida divisão de competências no plano federativo, a qual conferia aos Estados e ao Distrito Federal grande autonomia na concepção e na execução de suas próprias medidas e iniciativas no setor. A ação do governo federal resumia-se basicamente à mobilização da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal (PF e PRF), não raro de maneira desarticulada da ação das forças estaduais. De outro lado, havia uma grande centralidade da ação policial de caráter ostensivo na agenda dos governos estaduais – traduzida por bordões como “Rota na rua”¹⁶ –, a qual o governo federal ora endossava, ora fingia ignorar¹⁷.

Os governos do então presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-1998 e 1999-2002) instituíram três condições importantes, mas ainda tímidas, para romper com aquele quadro. Nesse período, (i) foi criada a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), no Ministério da Justiça (MJ), estabelecendo unidade de coordenação de proposições reformistas até então dispersas na agenda federal; (ii) foi elaborado, em 2000, o I Plano Nacional de Segurança Pública, intitulado *O Brasil Diz Não à Violência*; e (iii) foi criado o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), que estabeleceu, no plano federal, maior poder de indução e articulação sistêmica de iniciativas¹⁸.

De um ponto de vista eminentemente técnico, o plano do governo FHC tinha vários defeitos. Seus 15 compromissos e 124 ações incorporavam iniciativas fragmentadas, com direções potencialmente contraditórias (por exemplo, a “eliminação de chacinas e execuções su-

márias”, no Compromisso nº 9 e a “inibição de gangues e combate à desordem social”, no Compromisso no 8). No entanto, alguns dos pontos desse plano abrem oportunidades relevantes de experimentação em tópicos que, anos mais tarde, se revelariam estruturais nos debates da área. É o caso da “integração operacional das polícias” – Ação 8 do Compromisso nº 1, “combate ao narcotráfico e ao crime organizado”; e da busca pela “integração de programas sociais de prevenção”, decorrentes da implementação da Ação 3 do Compromisso nº 15, que deu origem a uma iniciativa bastante vanguardista, o Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção da Violência (PIAPS).

As possibilidades abertas pela criação da Senasp e do FNSP, por sua vez, só foram exercitadas muito lentamente. Passos importantes foram dados no primeiro governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006). Sob a inspiração de outro Plano Nacional para o setor, desta vez elaborado no âmbito do Instituto Cidadania e adotado como plataforma de campanha do ex-presidente, a Senasp enunciou linhas mais estratégicas e estruturantes para sua atuação e a mobilização dos recursos do FNSP, escapando ao binômio viaturas/armamento.

A essa altura, algumas experiências aparentemente mais aptas à produção de segurança começavam a se destacar pelo mundo, merecendo endosso, por exemplo, de instituições como o Banco Mundial ou o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). As duas mais conhecidas foram as de Nova York e Bogotá. A de Nova York, que marcou as gestões do então prefeito Rudolf Giuliani (1994-2002), era baseada na política do “tolerância zero”. A tese central era a de que expressões de desordem urbana – pichações, abandono de espaços públicos, “janelas quebradas”¹⁹, como se costumava dizer – geravam um ambiente propício para transgressões mais violentas, como furtos e roubos. Era necessário, assim, agir incisivamente contra aquelas pequenas ilegalidades. A de Bogotá, que marcou as gestões dos pre-

feitos Antanas Mockus (1995-1997 e 2000-2003) e Enrique Pañalosa (1998-2000), tinha características mais ligadas ao que, depois, se passou a chamar de “segurança cidadã” (OEA, 2009; Mesquita Neto, 2006; Tavares dos Santos, 2004)²⁰.

Dois elementos tornavam a experiência de Bogotá especialmente atrativa para o público brasileiro, cioso que era em relação ao uso de medidas de policiamento ostensivo como “solução” para a violência: a perspectiva da cultura cidadã, ou seja, a necessidade de um convencimento moral dos cidadãos sobre a importância de se respeitar as leis, de maneira a “harmonizar” as moralidades individuais e as prescrições legais e estimular uma reprovação difusa de condutas transgressoras; e a perspectiva “epidemiológica”, que abordava a violência como um problema de saúde pública, cujos “fatores de risco” deveriam ser descobertos e desarmados. Sob esta última bandeira, a prefeitura veio a encontrar um padrão de crimes violentos, desaguardo em homicídios, que era associado a brigas triviais, armas e uma “cultura de violência” predominante nos lares locais. Em resposta, adotou medidas como a imposição de horário limite para o funcionamento de bares, campanhas de desarmamento e orientação de famílias sobre o caráter perverso da violência doméstica (Magalhães e Olivato, 2012).

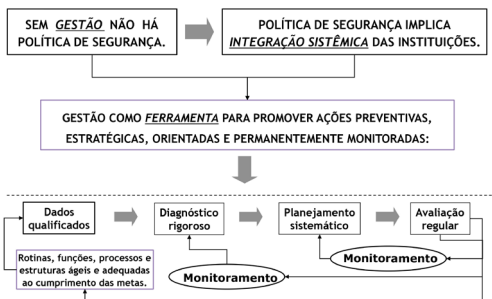
Tanto o “tolerância zero” de Nova York quanto a “segurança cidadã” de Bogotá são vistos como responsáveis por um forte declínio na violência em seus respectivos contextos. Mas ambos são, igualmente, objeto de fortes controvérsias. Em primeiro lugar, parece haver algum grau de estilização e mistificação na difusão internacional desses modelos como “boas práticas”²¹. A política de Nova York, por exemplo, ia muito além de conter a “quebra de janelas”, tendo começado, na verdade, com um duro golpe na corrupção policial, incluindo a demissão em massa de integrantes da polícia local. E a política de Bogotá, em especial a partir do governo Pañalosa, também incorporou uma preocupação com a “ordem urbana”, adotando medidas que em

muito lembram o padrão do “tolerância zero” e que, portanto, depõem um pouco contra a perspectiva “cidadã” adotada retoricamente para legitimá-la (Magalhães e Olivato, 2012). Em segundo lugar, essas experiências são questionadas em sua efetividade, havendo suspeita de que as quedas na violência e especialmente nos homicídios com as quais elas coincidem, teriam sido motivadas por outros fatores, todos eles ligados à tendências mais nacionais, como mudanças demográficas nos Estados Unidos ou quebras na organização de cartéis e milícias na Colômbia. De todo modo, as experiências especialmente a de Bogotá agregaram novos elementos à gramática brasileira sobre segurança pública. A maior participação dos municípios na política, a necessidade de dados e de ações estrategicamente orientadas e a valorização da prevenção (antecipatória), em detrimento da pura repressão (reativa), foram os principais desses elementos.

Foi com bastante legitimidade, portanto, que o plano lançado no primeiro governo Lula adotou como um de seus principais pressupostos a carência de planejamento e gestão na PNSP. O modelo alternativo a ser induzido, em contraposição àquele herdado do período pré-1988, envolvia a formulação de bons diagnósticos da criminalidade, os quais alimentariam “ações preventivas, estratégicas, orientadas e permanentemente monitoradas” por atores da segurança pública e do sistema de justiça criminal (*Figura 1*). Dessa forma, ao invés de reagir a demandas por aparelhamento das organizações estaduais, o governo federal passava a induzir e articular políticas reformistas e mais complexas, que envolviam componentes como: coleta sistemática de dados em matéria criminal, pactuação das diretrizes nacionais de formação de policiais e fomento a projetos de prevenção à violência e promoção dos direitos humanos (*Figura 2*).

Pressupostos para uma política de segurança eficiente

Figura 1. Ilustração do Plano Nacional de Segurança Pública do primeiro governo Lula (Pressupostos).



Fonte: Ministério da Justiça

Diretrizes da política nacional de segurança pública

Figura 2. Ilustração do Plano Nacional de Segurança Pública do primeiro governo Lula (Diretrizes).



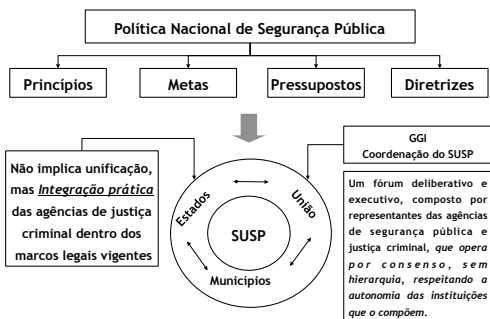
Fonte: Ministério da Justiça

Um dos pontos mais altos destes plano foi a proposição de institucionalidade própria, à qual caberia a tarefa de coordenar a integração de forças, abordagens e níveis de governo na execução das ações

ali previstas. Os Gabinetes de Gestão Integrada (GGIs) surgiram, assim, nos estados e municípios, como “foros deliberativos e executivos, compostos por representantes das agências de segurança pública e justiça criminal, que operam por consenso, sem hierarquia, respeitando a autonomia das instituições que o compõem” (Brasil, 2003b).

Criação do sistema único de segurança pública

Figura 3. Ilustração do Plano Nacional de Segurança Pública do primeiro governo Lula (Criação do SUSP).



Fonte: Ministério da Justiça

Supervisionados por comitês gestores nos estados e na União, os GGIs eram a base de uma estrutura de governança modelada como sistema de política pública, ao qual se deu o nome de Sistema Único de Segurança Pública – SUSP (Figura 3, acima). Nas palavras de Soares,

O SUSP não implicaria a unificação das polícias, mas a geração de meios que lhes propiciassem trabalhar cooperativamente, segundo matriz integrada de gestão, sempre com transparência, controle externo, avaliações e monitoramento corretivo. Nos termos desse modelo, o trabalho policial seria orientado prioritariamente

para a prevenção e buscaria articular-se com políticas sociais de natureza especificamente preventiva (Soares, 2007, p. 89).

Parece desnecessário dizer que a indução desse novo modelo demandaria audaciosos programas de reforma das instituições da segurança pública, habilitando-as a operar em um cenário marcado pela integração operacional e cultural entre forças (Polícias Civil e Militar e Guardas Municipais) e abordagens (repressiva e preventiva); ao longo dos diversos níveis de governo (União, Estados e Municípios) e sob algum crivo de participação e controle social (por meio de ouvidorias independentes e até mesmo conselhos). Assim é que, como uma espécie de pano de fundo estruturante, o plano trazia uma curiosa proposta de experimentalismo nas formas organizacionais de prestação dos serviços de segurança, sobretudo as polícias, partindo de uma mudança sutil, porém bastante impactante no texto da Constituição de 1988. Conforme o longo, porém necessário, depoimento de Soares,

Paralelamente à aludida institucionalização do SUSP, o Plano Nacional de Segurança Pública do primeiro mandato do presidente Lula propunha a desconstitucionalização das polícias, o que significa a transferência aos estados do poder para definir, em suas respectivas constituições, o modelo de polícia que desejam, precisam e/ou podem ter. Sendo assim, cada estado estaria autorizado a mudar ou manter o *status quo*, conforme julgasse apropriado. Isto é, poderia manter o quadro atual, caso avaliasse que a ruptura do ciclo do trabalho policial, representada na organização dicotômica, Polícia Militar [PM] – Polícia Civil estivesse funcionando bem. Se a avaliação fosse negativa – caso se constatasse desmotivação dos profissionais e falta de confiança por parte da população, ineficiência, corrupção e brutalidade –, mudanças poderiam ser feitas e novos modelos seriam

experimentados. Por exemplo, a unificação das atuais polícias estaduais; ou a criação de polícias metropolitanas e municipais (pelo menos nos municípios maiores) de ciclo completo; ou a divisão do trabalho entre polícias municipais, estaduais e federais, de acordo com a complexidade dos crimes a serem enfrentados, sabendo-se, entretanto, que todas atuariam em regime de ciclo completo, ou seja, investigando e cumprindo o patrulhamento uniformizado (Soares, 2007, p. 61).

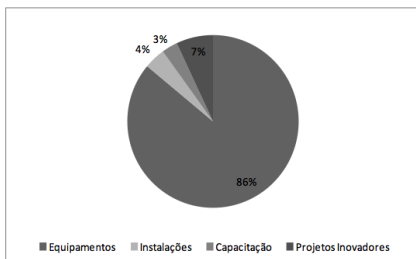
Esse traço estruturante do plano não é trivial, dado o longo histórico de críticas ao funcionamento das polícias no Brasil, que, na esteira do processo de redemocratização, já havia ensejado até mesmo propostas de extinção de categorias, como a Polícia Militar (Pinheiro, 1982 e 1984). Nesse aspecto, o plano sugeria via intermediária para lidar com a desilusão acerca das formas organizacionais existentes. Por um lado, estimulava o surgimento de novos desenhos de polícia, transferindo “aos estados o poder para definirem, em suas respectivas constituições, o modelo de polícia que desejam, precisam e/ou podem ter” (Soares, 2007, p. 61). Por outro lado, induzia a integração das diferentes formas, mantidas ou em vias de criação, no âmbito dos GGIs.

A implementação desse plano viria a ocorrer apenas em parte, com alguns deslocamentos relevantes na agenda. As reformas organizacionais foram retiradas completamente da pauta, com consequências que serão debatidas mais adiante neste capítulo. A gestão do conhecimento caminhou razoavelmente, com a estruturação de pesquisas e a coleta de dados que, no entanto, pouco informaram a gestão estratégica originalmente proposta. A articulação entre repressão e prevenção também teve algum progresso, resultando na celebração de convênios com diversos municípios em torno de projetos de prevenção, porém ainda sob demanda (lógica “de balcão”), sem diretrizes precisas e/ou

pactuadas sobre o que esses projetos deveriam conter. Já a formação dos profissionais da segurança pública ganhou grande visibilidade, com a promoção de iniciativas de capacitação a distância e o surgimento da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp).

O quadro geral da política, no entanto, ainda sugeria mudanças modestas. O Gráfico 7, extraído de estudo de Costa e Grossi (2007) sobre os desembolsos do FNSP no período 2000-2005, demonstra que a compra de equipamentos e armamento para as polícias permaneceu como a linha hegemônica, com notável distância de outros componentes da política.

Gráfico 7. Execução do FNSP por Tipo de Despesa - 2000 a 2005.



Fonte: Costa e Grossi, 2007.

O capítulo subsequente na construção da PNSP é formado pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), criado no segundo governo Lula (2007-2010), quando da passagem de Tarso Genro pela pasta da Justiça. Propondo intervir “não [nas] consequências, mas [nas] causas da criminalidade” (Hamú, 2009) e adotando como público prioritário jovens de 18 a 24 anos, o Pronasci deslocou o equilíbrio de prioridades entre repressão e prevenção e valorizou de vez o protagonismo dos municípios na elaboração e na execução da PNSP.

Para tanto, mediante o aporte de volume até então inédito de recursos federais no setor, o programa agiu em quatro frentes princi-

pais. Primeiro, financiou projetos voltados a “garantir o acesso dos moradores de territórios em que há ausência de coesão social às políticas que visam garantir o exercício da justiça e da cidadania” (Hamú, 2009, p. 81). Segundo, atribuiu a Gabinetes de Gestão Integrada Municipais (GGIMs) a tarefa de identificar os projetos a serem implantados no nível local, com o apoio de especialistas, induzindo a formação dessas institucionalidades em contextos em que não existiam. Terceiro, estimulou ações de “polícia de proximidade”, o que originou, por exemplo, os projetos de Unidades de Polícia Pacificadora do Rio de Janeiro (UPPs)²². Quarto, aprofundou algumas medidas de formação e valorização dos profissionais da segurança pública – sobretudo com o *Bolsa Formação*, que oferecia incentivo econômico para a participação desses sujeitos em cursos oferecidos pela Renaesp.

Vale ressaltar, em todo caso, que o Pronasci não passou imune a críticas. Uma delas era a de que o programa seguia incorrendo em fragmentação, compreendendo nada menos que 94 ações, cuja responsabilidade de execução encontrava-se dispersa entre vários órgãos de governo. Outra era a de que, quando apropriado localmente, não era raro que o programa perdesse suas virtudes conceituais. Em rápida análise do desempenho do programa, datada de 2009 e baseada na experiência do município do Rio de Janeiro, por exemplo, Rodrigues destacava que

O governo municipal não aderiu voluntariamente ao programa, a despeito da adesão do governo estadual e, portanto, o GGIM não foi criado. Cabe notar que o GGIM seria o órgão responsável pela gestão integrada do programa, inclusive com participação de membros do MJ.

Os projetos do Pronasci no município foram conduzidos por secretarias distintas do governo do estado, notadamente a Secretaria de Segurança Pública, com projetos relativos à segurança, e a Secre-

taria de Assistência Social e Direitos Humanos, com projetos sociais, tais como: Mulheres da Paz, Proteção e Espaços Urbanos Seguros. Ainda que as duas secretarias pertencessem ao mesmo governo, não houve criação de fórum comum do Pronasci que permitisse articulação das ações das duas secretarias e das suas respectivas equipes (Rodrigues, 2009).

Além disso,

Os projetos da área de segurança pública incluíam implantação do policiamento comunitário em algumas áreas da cidade. Foram definidas como prioritárias para policiamento comunitário as seguintes comunidades/bairros: Morro Santa Marta, Cidade de Deus e Favela do Batan. Tais áreas também correspondiam às áreas foco do Pronasci tanto em termos de indicadores de violência quanto em termos de indicadores sociais e urbanos. Entretanto, não eram as mesmas áreas selecionadas para projetos de prevenção. Houve, portanto, descasamento das ações de policiamento comunitário e dos projetos sociais mais importantes do Pronasci (*op. cit.*).

Note-se que essa crítica remete a duas características potencialmente problemáticas do Pronasci. Por um lado, o programa operava mediante a oferta de soluções pré-concebidas aos municípios parceiros, que a este “aderiam”. Essa solução é até bastante consequente, já que, sem a fixação de balizas pelo governo federal, a falta de uma cultura de prevenção provavelmente levaria os governos subnacionais a repetirem o padrão de pleitear armas e viaturas²³. Em todo caso, era fundamental para o sucesso do programa que os municípios “aderentes” não apenas fossem capazes de avaliar a adequação de tais soluções

aos problemas que vivenciavam, mas também partilhassem da visão que inspirou a formulação dessas soluções no nível central²⁴. Por outro lado, o Pronasci não dispunha de um adequado sistema de monitoramento de processo, que permitisse identificar distorções substantivas e propor medidas corretivas tempestivamente, a fim de garantir a coerência entre as ações locais e as orientações nacionais.

Mas a crítica mais comum e, ao mesmo tempo, mais contundente levantada contra o Pronasci era de que este não incorporou a agenda de reformas nas organizações da segurança pública. Nesse sentido, Soares anota que, no programa,

O tema decisivo, as reformas institucionais, não é sequer mencionado – provavelmente por conta de seu caráter politicamente controvertido, dada a indefinição das lideranças governamentais a respeito do melhor modelo a adotar, e de seu potencial desagregador, derivado das inevitáveis reações corporativas que suscitaria. Assim, com o SUSP anêmico e sem o seu complemento institucional – a desconstitucionalização ou alguma fórmula reformista, no nível das estruturas organizacionais –, o *status quo* policial e, mais amplamente, o quadro fragmentário das instituições da segurança pública acabam sendo assimilados. Desse modo, naturaliza-se o legado da ditadura, chancelando-se a transição incompleta como a transição possível. O Pronasci resigna-se a ser apenas um bom plano destinado a prover contribuições tópicas (Soares, 2007, p. 94).

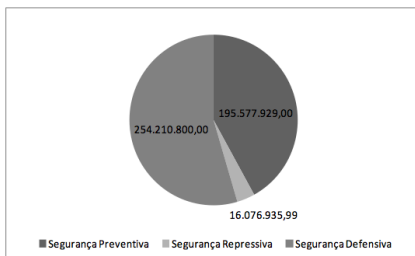
Como saldo dessa história institucional relativamente curta, mas repleta de inovações, pode-se então indicar um quadro de avanços nada desprezíveis. Dois merecem maior destaque. De um lado, a instalação de maior capacidade de indução e coordenação da PNSP no âmbito federal, com a criação do FNSP e a maior capilaridade federativa e

societal das ações executadas no âmbito do Pronasci. De outro lado, a mudança de paradigma no setor – ou seja, da maneira pela qual os atores relevantes definem o problema e selecionam alternativas de ação.

Isto fica visível no *Gráfico 8*, produzido por pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas (FGV), o qual classifica os projetos aprovados pelo MJ no âmbito do Pronasci em 2008 em três categorias: segurança preventiva, segurança repressiva e segurança defensiva; sendo que para a classificação dos projetos, segundo esclarece o texto,

Foram considerados como segurança repressiva os projetos destinados à ações típicas de policiamento ostensivo (...) como segurança defensiva foram considerados os projetos voltados para a implementação de policiamento comunitário, capacitação dos profissionais de segurança, valorização profissional e incremento dos projetos de gestão. Por fim, foram considerados como segurança preventiva os projetos voltados à ações sociais e relacionados aos diversos atores públicos envolvidos nessas políticas (FGV 2009, p. 92).

Gráfico 8. Valor dos projetos aprovados no Ministério da Justiça no âmbito do Pronasci - 2008.



Fonte: FGV, 2009

Embora essa agregação ainda possa mascarar alguns problemas, como o peso do *Bolsa Formação* em relação a outras iniciativas

de caráter “defensivo” (Inesc 2010), o fato é que o gráfico apresenta deslocamento já bem mais significativo do eixo de prioridades da PSNP para além do binômio armamento/viaturas. Em outras palavras, após uma década de PNSP, já não se podia mais dizer que os estados e as polícias de ação ostensiva eram os únicos interlocutores na construção de estratégia para a produção de segurança.

Mas é preciso também reconhecer a existência de ao menos três limites, indicados no *Quadro 1*, abaixo.

Quadro 1. Avanços e limites na formação da PNS (2000-2010).

Avanços	Limites
<ul style="list-style-type: none">▪ Maior capacidade de coordenação e indução de mudanças no nível local, por parte do governo federal▪ Construção de paradigma para o setor, o da “segurança cidadã”	<ul style="list-style-type: none">▪ Falta de mecanismos adequados de financiamento, governança e monitoramento▪ Limitação do espaço de participação social a iniciativas de prevenção, diagnóstico ou prêmios▪ Inexistência de reformas estruturais nas organizações, como originalmente proposto

Elaboração do autor.

O primeiro refere-se à falta de condições adequadas de financiamento, governança e monitoramento. A emergência do governo federal como coordenador da política, a ampliação do entendimento sobre o que é produzir segurança pública e a participação mais ativa dos municípios na PSNP criam demanda por mais investimentos na área. O Pronasci teve o mérito de incrementar substancialmente os recursos disponíveis no nível federal, tendo recebido a previsão de R\$ 6,7 bilhões, entre 2008 e 2012. No entanto, tratava-se ainda de um programa cujo orçamento – diferentemente do FNSP – não se beneficiava de receitas fixas. Assim, os recursos do Pronasci tinham de ser negociados a cada ano junto ao Congresso Nacional e poderiam ser facilmente con-

tingenciados ou redirecionados pela cúpula do governo. Isto sem falar na baixa capacidade de financiamento em nível subnacional, que tem interditado, por exemplo, debates sobre o “piso salarial” das polícias, objeto de propostas no parlamento. A fórmula hoje existente, portanto, pode não ser inconveniente para as ações imediatas, mas prejudica sensivelmente o planejamento de mais longo prazo.

Em paralelo à garantia de recursos, é necessário instituir espaços de deliberação e revisão, em caráter permanente, das prioridades a serem consideradas na mobilização desses recursos – ou seja, espaços de governança bem informada. A fragmentação na oferta de apoio pela gestão federal e a distorção substantiva de projetos pelas gestões locais são dois lados de um problema: o da falta de clareza, entre todos os atores relevantes na PNSP, sobre quais devem ser os focos e os sentidos mais cruciais de investimento, seja porque falta informação, seja porque faltam metodologias e/ou espaços de pactuação.

A substituição de propostas construídas coletivamente por padrões pré-concebidos pelos gestores federais, aos quais os governos subnacionais “aderem”, como no caso do Pronasci, não inviabiliza a elaboração de soluções criativas e efetivas, mas traz o risco de que estas acabem relegadas a uma posição marginal ou instrumental, sobretudo quando expressam verdadeira mudança paradigmática na política. Um exemplo, encontrado no próprio Pronasci, está na área prisional. Entre as 94 ações do programa, estavam: a construção de presídios “diferenciados” para o público jovem, a “qualificação de agentes penitenciários” e a “formação profissional de presos”. A execução destas ações, porém, foi modesta e desarticulada (Sá e Silva, 2010). Isto não é de surpreender, tendo em vista que, na carteira de ações do Pronasci ofertadas aos gestores locais, havia opções que rendiam menos desgaste e geravam mais dividendos políticos que o investimento em presos e presídios. É preciso, pois, que as prioridades sejam não apenas mais bem especificadas, de um ponto de vista técnico e gerencial, como também mais

bem construídas, de um ponto de vista político, sob pena de algumas delas se esvaziarem na hora da execução.

O segundo limite resulta do fato de que, ao longo de toda a trajetória da PNSP, os espaços de participação não apenas têm sido escassos, mas também portadores de escopo de atuação bastante delimitado, que jamais alcançou o ciclo de gestão da política. Desde que foram previstos como parte integrante do SUSP, no PNSP do primeiro governo Lula, os GGIs têm sido questionados por não possuírem espaço para organizações da sociedade civil. A reação a este argumento afirma que os GGIs têm natureza operacional, e não de gestão, o que não comporta a participação social, embora não afaste a necessidade de controle externo, por meio de órgãos como ouvidorias – ver, por exemplo, Soares (2009, p. 263). Ainda assim, o SUSP previa comitês de gestão em nível estadual e nacional, e nenhum destes contemplava a presença de integrantes da sociedade civil.

Apesar da associação retórica que fez entre segurança pública e cidadania, o Pronasci tampouco foi construído e implementado com base em mecanismos de participação social. As 94 ações previstas para o programa foram definidas exclusivamente por seus formuladores e, a partir daí, pactuadas entre os órgãos de governo por estas responsáveis, sem qualquer tipo de consulta ampliada. Nesse aspecto, a segurança pública tem se constituído como área na qual as políticas e decisões estratégicas têm sido historicamente restritas aos gestores (dirigentes de instituições públicas, bem como chefes e comandantes de instituições policiais). O advento de instituições participativas que incorporam trabalhadores e sociedade civil e incidem sobre a PSNP, como a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg) e o novo Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp) é, portanto, efetiva inovação no campo, com um potencial que, até o final de 2013, ainda não havia sido plenamente exercitado²⁵.

O terceiro limite está associado, enfim, à postergação do debate

sobre as reformas nas organizações da segurança pública. A esta altura, as controvérsias, riscos e custos políticos deste debate são quase autoevidentes, mas a demanda ainda mobiliza muitos atores que participam do campo da PNSP. Em pesquisa sobre as condições de efetividade do Conasp, considerando a sua composição no biênio 2010-20 (Sá e Silva e Deboni 2012), essa questão ficou mais que evidente. Entre as expectativas mantidas pelos conselheiros, teve destaque o enfrentamento de problemas “estruturais” do setor, como pré-condição para galgar maiores avanços. Nas palavras de um entrevistado,

Fala-se hoje da integração de esforços nas três esferas federativas, mas o SUSP tinha um objetivo muito maior. O sistema de segurança pública seria resultado de amplas reformas nas organizações policiais, incluindo as guardas municipais, e a partir desta nova composição nós criaríamos um sistema novo. A integração seria um resultado final, e não inicial, que é o que se fala hoje. O SUSP se resumiu a um sistema de integração das polícias, e quem o defende hoje não fala em reforma das organizações policiais. Acho que a concepção do SUSP foi mal interpretada por alguns gestores.

E, de outro:

Não dá para falar tão rapidamente sobre a PNSP, cujos pressupostos datam de uma década antes do governo Lula, [mas] as características mais fortes do período atual são indução [alcançada no primeiro governo Lula] e investimento [por conta da maior disponibilidade de recursos no segundo governo Lula]. O problema é que uma PNSP não implica só indução e investimento. Avançamos pouco sobre um novo modelo de segurança e sobre as mudanças legais necessárias a isso – por exemplo: padrões de policiamento, grandes questões sobre financiamento, ouvidorias, corregedorias,

ciclo completo de polícias e presos provisórios. Essas questões estão em aberto. (...) Na sua lógica, a PNSP não efetiva o “novo paradigma” do texto base da Conseg. O próximo governo vai fazer o quê? Efetivar o novo paradigma ou contentar-se com a lógica de indução e de financiamento?

Essa é, pois, a herança (nem tão “maldita”, nem tão “bendita”) deixada pelos governos FHC e Lula no campo da PNSP²⁶. A próxima seção descreve e analisa as medidas adotadas a partir de então pelo governo da presidenta Dilma Rousseff, tomando por base os documentos e manifestações assim produzidos pelas autoridades do setor.

A PNSP no governo Dilma

Lançado de maneira bem mais discreta que seus antecessores²⁷, o “Plano Nacional de Segurança Pública”²⁸ formulado na primeira metade do governo Dilma Rousseff está estruturado em sete eixos – ou sobre sete componentes: 1. Plano estratégico de fronteiras; 2. Programa Crack, é possível vencer; 3. Combate às organizações criminosas; 4. Programa nacional de apoio ao sistema prisional; 5. Plano de segurança para grandes eventos; 6. Sinesp – Sistema Nacional de Informação em Segurança Pública; e 7. Programa de Enfrentamento à Violência. Como parte deste último, além de um “programa de prevenção e redução de acidentes de trânsito”, consta também um “programa de redução da criminalidade violenta”. A *Figura 4*, baseada em material do próprio Ministério da Justiça, ilustra esse novo pacote de iniciativas:

Figura 4. Ilustração do Plano Nacional de Segurança Pública do governo Dilma.



Fonte: Ministério da Justiça

Tomados em conjunto, os componentes do novo plano sugerem algumas inflexões importantes. São elas:

Mudança no ponto ótimo de equilíbrio entre entes federados. De várias maneiras, o Plano Nacional sugere uma discreta, porém significativa mudança no que se considera ser o “ponto ótimo” de equilíbrio na relação entre os entes federados. Isso se dá, basicamente, pela afirmação de competências executivas muito próprias da União e dos estados, contraposta a um relativo silêncio sobre as tarefas dos municípios. O “plano estratégico de fronteiras” e o “combate às organizações criminosas” têm como locus de gestão as instituições federais, como o Exército, as Polícias Federais e o Ministério Público Federal; enquanto o “programa de redução da criminalidade violenta” tem como elemento crucial o fortalecimento da polícia civil e da perícia, organizações de caráter tipicamente estadual. Já as guardas municipais e programas de prevenção ou projetos sociais, cujo locus de gestão é, em geral, municipal, parecem ocupar posição bem mais discreta do que vieram a ocupar no passado

recente²⁹. No “plano de ação” para o estado de Alagoas, no âmbito do “programa de redução da criminalidade violenta”, projetos como o “Protejo” e o “Mulheres da Paz”³⁰ aparecem como “outras ações”, junto, por exemplo, com uma “campanha de ouvidoria de polícia”. No Pronasci, tais projetos já foram praticamente o centro de gravidade da atuação federal (indução).

Ao mesmo tempo, o novo plano parece baseado na concepção de que o governo federal deve desempenhar primariamente uma função de “apoio” aos governos (estaduais) na produção e gestão de políticas públicas de segurança. No mencionado “plano de ação” para o estado de Alagoas, isso parece estar consubstanciado, por exemplo, na mobilização de peritos da “Força Nacional de Segurança Pública” para dar apoio ao trabalho investigativo das polícias civis em matéria de homicídios. Já no “programa nacional de apoio ao sistema prisional”, foi o próprio diretor-geral do Departamento Penitenciário Nacional quem afirmou, em entrevista de TV, que “o programa é um programa de apoio. Os estados são responsáveis por esse assunto”³¹.

Priorização. Ao invés de incluir dezenas de ações e objetivos, o novo plano aparenta resultar de um esforço mais detido de reflexão estratégica e de priorização. Esse esforço fica ainda mais evidente quando se considera a natureza específica do programa “Crack, é possível vencer” e do “plano de segurança para grandes eventos”, que respondem mais a preocupações políticas ou conjunturais que a questões históricas ou estruturais do setor³². Relativizando, portanto, o peso desses componentes, fica claro aos gestores e à sociedade o que, do ponto de vista do governo federal, são os aspectos mais críticos na produção de (in) segurança no país: fronteiras, crime organizado, sistema prisional, violência urbana e, como problema de fundo, a dificuldade na produção de informações confiáveis sobre criminalidade e segurança pública.

A análise de cada item do plano, em sua especificidade, reitera ter havido um notável esforço de priorização. O “programa nacional

de apoio ao sistema penitenciário” põe claro foco na geração de vagas (construção, reforma ou ampliação de unidades prisionais), tendo por objetivo desativar as carceragens das delegacias de polícia. Já o “plano de ação” para o estado de Alagoas, no âmbito do “Programa de Enfrentamento à Violência”, está estruturado sobre cinco componentes principais: 1. Fortalecimento da perícia forense; 2. Fortalecimento da polícia civil; 3. Articulação com judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública; 4. Policiamento Ostensivo e de Proximidade; e 5. Controle de Armas.

Maior ênfase no fortalecimento e na articulação institucionais. O novo plano tem no fortalecimento e na articulação institucionais uma linha bastante nítida. Isto é visível, por exemplo, na preocupação com a melhoria da polícia civil e da perícia técnica, bem como na busca pela articulação entre as instituições do sistema de justiça criminal (polícias, Judiciário, Ministério Público e até mesmo Defensoria Pública). Tais medidas são vistas como importantes em si mesmas, o que não deixa de ser um traço bastante salutar do Plano³³.

Isso, porém, não é algo completamente inédito. Em muitos de seus discursos e textos à imprensa, o ex-ministro da Justiça Marcio Thomaz Bastos costumava dizer que, em aspectos relacionados à justiça e à segurança, o arcabouço normativo vigente no Brasil era, em geral, suficientemente avançado, razão pela qual o “fortalecimento das instituições” – e não a mudança das leis – seria o principal desafio de sua gestão à frente daquela pasta³⁴. A questão a ter em mente é que essa abordagem inspira apenas e tão somente mudanças *incrementais* e de *longo prazo*, sem a intenção ou o compromisso de promover grandes rupturas. Não por coincidência, ao longo da gestão de Bastos, o discurso dirigido à reforma das organizações da segurança pública foi perdendo força, sendo substituído, pouco a pouco, por um discurso orientado à “integração operacional” dessas forças, respeitadas as configurações existentes.

Maior ênfase em aspectos de planejamento, gestão e monitora-

mento. Espelhando o que parece ser uma característica estrutural do governo Dilma, o novo plano dá bastante ênfase a aspectos de planejamento, gestão e monitoramento, valorizando diagnósticos de situação, divisão (“matriz”) de responsabilidades e estabelecimento de indicadores para o monitoramento e a aferição dos resultados proporcionados pelas intervenções de política pública. O Sistema Nacional de Informação em Segurança Pública (Sinesp) é, nesse aspecto, uma medida tão ousada quanto digna de celebração, pois dá condições adequadas para que o Ministério da Justiça centralize a coleta e a sistematização de informações sobre criminalidade junto aos entes subnacionais³⁵. Agora, por força de lei, recursos federais para segurança pública e para o sistema prisional só podem ser alocados a estados que estiverem “adimplentes” com o fornecimento de informações ao SINESP³⁶. E a construção de “planos de ação” para cada estado, com base em um diagnóstico das formas e manifestações da violência, por um lado, e dos recursos (financeiros e institucionais) disponíveis, por outro, mostram um esforço para se trabalhar desde logo sob a lógica da pactuação e da governança bem informadas.

Mas é também nesses “planos de ação” que a preocupação com planejamento, gestão e monitoramento tem vindo a expressar uma faceta mais controversa. Por exemplo, quando o “plano de ação” para o estado de Alagoas fala em “fortalecimento da polícia civil”, prevê a criação de uma “delegacia especializada” em homicídios. Já quando fala de “policiamento ostensivo e de proximidade”, chega a estimar até despesas com combustível de aeronaves. Ora, sem dúvida delegacias especializadas podem gerar melhores resultados na investigação de crimes; e, no longo prazo, a posse de indicadores detalhados (como o valor gasto em combustível para aeronaves) pode permitir boas análises dos custos e benefícios incorridos em cada “plano de ação”. Mas em ambos os casos, excesso de expectativas pode levar à frustração: a ideia de especialização pode demorar a se enraizar e, portanto, demorar a

dar os resultados esperados; e a simples análise de custos e benefícios dos diversos “planos de ação” tende a dizer pouco sobre os fatores de sucesso ou fracasso em cada caso³⁷.

Em síntese...

Passados quase 25 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, a construção de uma PNSP segue sendo objeto de um longo e difícil aprendizado. Ainda é cedo para prever o impacto das medidas em curso, mas, como definiu Soares, por ocasião de outro período de transição do setor, também há, aqui, “razões para otimismo e para cautela” (2007, p. 96). Alguns avanços do período recente, se não chegam a ser desconsiderados, são sucedidos por novas abordagens e proposições com as quais não necessariamente chegam a compor uma história coerente.

Elementos do novo plano, como a ênfase em planejamento, gestão e monitoramento podem ajudar a confrontar *déficits* históricos do setor, como o da governança bem informada. Mas ao reforçar a divisão de competências entre os entes federados e ao dar ênfase a aspectos gerenciais e institucionais, mais do que substantivos, será que o plano não implicará uma perda de capacidade de indução pelo governo federal e uma dissolução do paradigma da “segurança cidadã”, a duras penas consolidados no setor?

O esforço de priorização é outro dado positivo, mas – novamente, quando associado a outras características do plano –, não pode acabar empobrecendo o repertório da política? Faz sentido, por exemplo, centrar o “programa nacional de apoio ao sistema penitenciário” na geração de vagas, sem incluir medidas para a reintegração social e o apoio ao egresso? Faz sentido articular com a Defensoria Pública para a realização de mutirões nas delegacias sem mostrar disposição para

a construção de um sistema de alternativas ao encarceramento – em especial ao encarceramento provisório, na esteira da “lei das cautelares”?³⁸

O fortalecimento e a articulação das instituições, previstos no plano, também podem ter aspectos positivos. Mas faz sentido fortalecer a polícia civil e a perícia forense nos estados, bem como articulá-las melhor com o Poder Judiciário e o Ministério Público, sem levar em conta as duras críticas ao inquérito policial como instrumento de investigação e produção da verdade no processo penal (Misse, 2010)? Em outras palavras, é prudente – ou até mesmo “correto” – investir nas instituições da justiça e da segurança, sem exigir que, ao menos em alguma medida, elas se reinventem?

Diante de todas essas (e outras) perguntas possíveis, é oportuno concluir este capítulo regressando ao poema “Ou isto, ou aquilo”, no qual Cecília Meireles (2001) ilustra a dificuldade de fazermos escolhas³⁹. O passado recente da PNSP fez com que, por diversas e distintas razões, ainda tenhamos um campo bastante aberto, em larga medida “sem isto, nem aquilo” – e, mais especialmente, sem a solução “sistêmica”, com a qual muitos de nós sonhamos na última década. Mas isso não quer dizer que, dia após dia, não estejamos fazendo escolhas, com ou sem as angústias – mas também com ou sem a consciência crítica da realidade, embora cotidiana – que marcam o poema de Meireles. Ao governo, aos especialistas, aos trabalhadores e à sociedade civil, convém, assim, manter a vigilância e o engajamento nas discussões sobre os planos que se sucedem, com suas virtudes e limites, mas, sobretudo, com as oportunidades e ameaças que trazem para a construção de uma verdadeira PNSP.

Desafios

Embora a constituição da “solução sistêmica” que se pede no capítulo anterior pareça tarefa trabalhosa o suficiente para ocupar a agenda dos próximos governos, ela não esgota os desafios atualmente colocados nos debates sobre *violência* e *segurança pública*. Importa, assim, trazer para o horizonte reflexivo dos leitores e leitoras uma série de outras considerações críticas a respeito desses temas. Tais considerações, que poderiam facilmente dar ensejo a outros volumes desta coleção, abordam a até então inquestionada definição do problema e do seu campo de soluções, desdobrando-se em três grandes questões: a multiescalaridade da violência; a problemática identidade *violência/crime*, *segurança/pena de prisão*; e a necessidade de incorporação de outros saberes na formulação e execução de soluções de política pública para o problema (inter/transdisciplinaridade).

A multiescalaridade da violência

A associação historicamente estabelecida entre *violência e criminalidade urbana* fez com que os debates sobre esses temas girassem cada vez mais em torno de transgressões da lei penal (crimes), que perpassam o cotidiano das cidades, produzindo efeitos negativos sobre bens como a vida, a integridade física e o patrimônio de indivíduos (vítimas). Tudo se passa, afinal, como se tais transgressões e/ou os seus autores (os criminosos) estivessem no centro do problema.

Um dos riscos dessa perspectiva, porém, está em que as transgressões a que ela se refere costumam ser, hoje em dia, apenas a face mais visível de “tramas” bem mais complexas (Barreira e Adorno, 2010). Os furtos, roubos ou sequestros, que por vezes acabam em homicídios, não raramente objetivam apenas levantar dinheiro para o pagamento de pequenas dívidas por drogas ou armas, trazidas de outros lugares do

país ou mesmo do mundo. Crimes mais graves, como assaltos a banco ou roubos de carga ajudam a sustentar essas formas de tráfico, mas também geram produtos (dinheiro e mercadorias) que irrigam práticas de corrupção e comércio informal. A morte de jovens como Mateus e Ricardo, embora seja de *grande escala* para os familiares e a comunidade é, na verdade, de pequeníssima escala dentro da complexa “trama” criminosa na qual se insere.

As políticas públicas de segurança, assim, confrontam um novo dilema: como empenhar esforços para reduzir a vulnerabilidade de comunidades ao crime e, ao mesmo tempo, atuar sobre as demais *escalas* pelas quais as práticas criminosas se estruturam? Ou, para usar uma figura de linguagem relativamente comum, como enxergar (e intervir sobre) as árvores e a floresta da criminalidade? As condições para enfrentar esse novo dilema, porém – e felizmente – não diferem muito daquelas necessárias para a construção de uma política nacional de segurança pública. Espaços compartilhados de planejamento, maior qualidade nos dados e melhoria nos procedimentos de investigação policial ajudariam as autoridades a perceberem padrões de ocorrência e articulação de delitos, a partir dos quais seria possível elaborar estratégias de ação bem mais contextualizadas e conjuntas.

Mas talvez seja preciso, isso sim, relativizar a obsessão pela ordem urbana e pelo controle sobre os pequenos delitos. Até porque, ao menos no caso de organizações como o PCC, é o controle (despótico) do partido sobre esse “varejo” da criminalidade que tem permitido a manutenção de relativa ordem urbana, enquanto os grandes negócios da organização florescem (Mingardi e Vinuto, 2013; Mingardi, 1998; Dias, 2011). Como recomendam Mingardi e Vinuto, falando do tráfico, “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 enfrenta-

mento de grandes organizações” (2013, p. 111).

Isso não significa, obviamente, fechar os olhos para práticas criminosas que possam vir a atingir as famílias brasileiras, em especial as mais pobres. Mas se a proposta é promover um controle democrático da violência, esse itinerário deve ser balizado preferencialmente por medidas de prevenção, por um lado, e pela desestruturação das escalas que dão amarração à “trama” na qual tais práticas criminosas em geral estão inseridas, por outro. A questão, como se vê, tem um inevitável componente político e, por isso mesmo, torna-se difícil de ser equacionada. Agir para desestruturar tais escalas significa empregar os recursos estatais de maneira mais estratégica e com maior potencial de efetividade. Mas, para qualquer político, “limpar” a Cracolândia sempre prometerá render mais votos e menos desgastes que conduzir um plano mais meticuloso, porém discreto. O posicionamento dos governos em relação ao que fazer diante dos diversos níveis dessa “trama” será elemento determinante para a viabilidade de projetos de controle democrático da violência.

A (problemática) identidade violência/ crime, segurança/pena (de prisão): I.

A crítica à centralidade da ação policial ostensiva na política pública de segurança abriu possibilidade para várias inovações programáticas e, ainda que em menor grau, institucionais, na tentativa de se debelar a violência. A demanda pela incorporação de iniciativas de prevenção deu ensejo a parcerias com as comunidades e maior participação dos municípios na política, além de investimentos em guar-

das municipais “cidadãs” e experimentos de polícia de proximidade. As atividades de repressão tiveram de se requalificar, com a adoção de novas tecnologias, análises de dados e orientação estratégica das intervenções. Abriu-se, ainda, um flanco importante para a crítica da lógica da investigação dos crimes, ou seja, das formas de condução dos Inquéritos Policiais, a ponto de a melhoria da resolutividade de crimes ter se tornado um dos elementos do último Plano Nacional de Segurança Pública.

Os caminhos dessa reforma são lentos, tortuosos e marcados por relativa desintegração (*capítulo 2*), mas parecem apontar para uma concepção mais moderna de segurança pública, mais capaz, supostamente, de realizar o projeto do controle democrático da violência, que se colocou como mediador das tensões constitutivas do debate sobre esse problema (*capítulo 1*). Nessa concepção, a tarefa do Estado é *evitar*, e não reprimir, práticas criminosas, mas, quando estas ocorrem, identificar os seus autores, permitindo-lhes que recebam a devida “punição” da justiça.

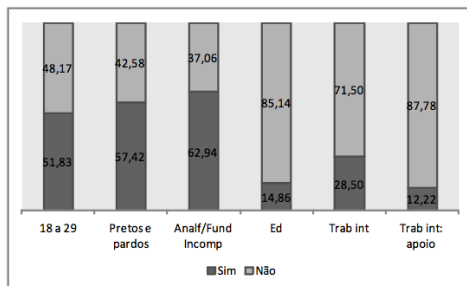
O grande paradoxo é que essa concepção vai se sedimentando em meio a um grande silêncio sobre as estruturas, processos e métodos de punição. Até porque, não é preciso muito esforço para perceber que o Brasil não apenas pune *mal*, como tem feito de suas práticas punitivas um *fator adicional* na produção da violência. Em números, tanto absolutos como relativos, o país apresenta níveis altíssimos – e crescentes – de encarceramento, o quarto maior do mundo em número absoluto de presos, perdendo apenas para Estados Unidos, China e Rússia. Entre 2000 e 2012, a quantidade de presos saltou de 233.859 para 548.003, um crescimento de 135%. No mesmo período, a taxa de encarceramento subiu de 134 para 275 presos por 100 mil habitantes, um crescimento de mais ou menos 105%. Desse total de presos, 229.326 (cerca de 42%) são de provisórios ou custodiados em delegacias de polícia – ou seja, presos que esperam julgamento ou, se por acaso já foram

julgados, aguardam uma vaga no sistema –, proporção esta que tem se mantido estável na última década (44% em 2003, 43% na maioria dos outros anos, com alguns picos na casa dos 46% e 47%)⁴⁰.

Certamente deve soar inquietante para o leitor ou a leitora o fato de que o aumento do encarceramento não parece impactar o número de crimes violentos, a julgar pela persistência na tese da “escalada” ou pelo comportamento da taxa de homicídio. Talvez uma investigação sobre a natureza dessa profusão de prisões ajude a entender as razões desse descompasso. Somando-se roubos simples (sem uso de arma), furtos (crimes sem violência contra pessoas) e tráfico de entorpecentes (categoria na qual, muitas vezes, são incluídos usuários ou pequenos comerciantes de drogas, longe, portanto, das cúpulas das organizações de tráfico), chega-se a mais de 50% dos crimes pelos quais aqueles mais de meio milhão de indivíduos estão presos⁴¹.

Um confronto entre o perfil social da população presa e o “tratamento” penitenciário⁴² a que esta tem acesso indica as possibilidades de futuro com as quais os seus integrantes têm sido brindados pela prisão (Gráfico 9). Trata-se, em geral, de população de jovens ou jovens adultos (51,83% têm entre 18 e 29 anos), pretos e pardos (57,42%) e de baixa escolaridade (62,94% são analfabetos ou têm o ensino fundamental incompleto). Na prisão, esses indivíduos não têm acesso a políticas públicas que permitam melhorar suas precárias condições de integração à sociedade após o cumprimento da pena, indicando a marginalidade ou a insuficiência de esforços recentes, mesmo que importantes e bem elaborados, para se promover cidadania nas prisões⁴³. Apenas 14,86% dos presos têm acesso à educação e 28,50% ao trabalho, sendo que, desses últimos, quase a metade (12,22%) executa “trabalhos” de “apoio” ao estabelecimento penal (faxina, cozinha, lavanderia, panificação, pequenas tarefas administrativas etc.). O “trabalho” dos demais não é necessariamente mais nobre, envolvendo atividades como artesanato, costura de bolas, enfim nada que facilite posterior entrada na economia regular/lícita⁴⁴.

Gráfico 9. Perfil social de presos e características do tratamento penitenciário no Brasil.



Fontes: DEPEN/MJ, 2012. Elaboração do autor.

Não raramente, essa condição de exclusão é prolongada indevidamente, com a prisão ou permanência do preso em regime mais gravoso do que aquele para o qual foi condenado por prazos maiores que os devidos. Mutirões penitenciários realizados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) nos anos de 2010 e 2011 reexaminaram um total de 310.079 processos nos estados, concedendo benefícios como progressão de regime ou livramento condicional para um total de 48.308 presos (15,57% dos casos examinados) e liberdade para outros 24.884 (9,09% dos casos examinados). Eram casos de presos que já haviam cumprido tempo suficiente de pena para a obtenção de tais benefícios ou da liberdade, mas cujo processo estava parado nos escaninhos do sistema de justiça. Parte do problema está na falta de advogado para fazer o pedido, o que reafirma a carência de recursos materiais dos presos brasileiros, além de remeter à lentidão no processo de implantação das defensorias públicas no país (Moura *et alli* 2013; Brasil, 2004 e 2005).

Embora as chamadas penas e medidas alternativas tenham servido como uma importante fonte de inovação das práticas punitivas, como se comenta brevemente no tópico seguinte, elas não estão imunes a esse padrão geral de ineficiência do sistema punitivo (Ipea,

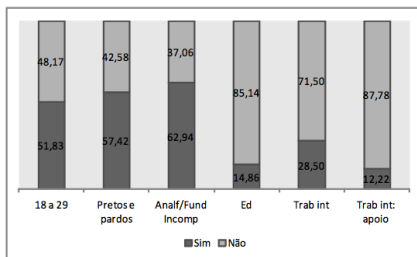
no prelo). É certo que tais modalidades que desde o início se pretendem “alternativas” aos esquemas vigentes de punição registram níveis de aplicação cada vez maiores, a partir de sua previsão em lei, em 1998 (Barreto, 2010). Mas também é verdade que tem havido muitas distorções na aplicação, além de dificuldades na execução de tais penas e medidas. Isso se repete na tentativa de definição de “crimes de menor potencial ofensivo”, aos quais estariam reservados procedimentos mais simples e tentativas de se evitar o encarceramento (leis 9.099/1995 e 10.259/2001). As possibilidades de diálogo e inovação no trato dos autores de fatos tidos como crime sob a égide dessas leis foram estioladas por “soluções” como a aplicação indiscriminada de “cestas básicas”; e formas penais promissoras como a prestação de serviços à comunidade padecem da falta de recursos e metodologias de acompanhamento e fiscalização (Azevedo, 2005; Ipea, no prelo).

Tudo isso conflui para um quadro no qual as práticas punitivas brasileiras não jogam a favor ou, no mais das vezes, jogam contra qualquer projeto de controle democrático da criminalidade – mantendo válida, por isso mesmo, a tradicional crítica de que o Estado seria ator ilegítimo para tratar do problema da violência. Ao encarcerar indivíduos já socialmente vulneráveis, em boa parte autores de crimes não violentos ou pouco violentos (os quais, obviamente, depois não são mantidos em separado dos que cometeram crimes violentos ou muito violentos), e ao configurar a execução da pena como um espaço de negação da cidadania, inclusive com o prolongamento indevido da prisão, a punição no Brasil gera um caldo propício para a construção de trajetórias no crime – a famosa “reincidência” (Adorno 1991) – e, em alguns casos, como o do PCC, até mesmo para a formação e a reprodução de organizações criminosas com atuação fora do cárcere (Alvarez, Sala e Dias, 2013; Dias, 2011; Biondi, 2010; Varela, 2000).

A geração de vagas nos presídios, embora se justifique por razões humanitárias e tenha sido a tônica do governo nos últimos anos,

não se mostra suficiente sequer para acompanhar o ritmo de crescimento da população prisional (*Gráfico 10*). No período entre 2000 e 2012, o número de vagas no sistema subiu de 135.710 para 310.687, um crescimento nada desprezível de 128%. Mas foi menor que o crescimento do número de presos relatado há pouco (de 233.859 para 548.003, 135,44%). O *déficit* de vagas, por consequência, também foi agravado. Considerando-se os presos em delegacia de polícia, faltam hoje 237.316 vagas no sistema, um crescimento de 144,54% em relação a 2000, quando o *déficit* era de 97.045. É necessário, em suma, uma completa renovação das práticas punitivas (talvez fosse melhor dizer “de responsabilização”), reconhecendo, entre outras coisas, a sua relevância para a produção de *(in)segurança*.

Gráfico 10. Crescimento percentual de presos, vagas, déficit e taxa de encarceramento no Brasil (2000-2012)



Fonte: DEPEN/MJ, 2012. Elaboração do autor.

Integrar o tema da punição ao horizonte de desafios das políticas de segurança requererá, porém, envolver as agências responsáveis pelas práticas punitivas, as quais, tradicionalmente, procuraram guardar distância da condição de partícipes de uma política pública: o Ministério Público, o Poder Judiciário e eventualmente, até a Defensoria Pública (Fontoura e Ferreira, 2008; Saporì, 1995). A política de segurança, assim,

também se revela uma política de justiça e de Reforma do Judiciário, mas que não poderá se resumir à “integração” das agências, devendo, ao contrário, ser orientada para a concepção de novos sentidos e novas abordagens para o exercício do poder de “punir” ou, conforme concluiu o Grupo de Trabalho de Apoio às Alternativas Penais, mantido pelo Ministério da Justiça entre 2011 e 2013:

Marcar a radicalidade da ruptura com a cultura do encarceramento e com as formas tradicionais de elaborar e gerir a segurança pública e a justiça em nosso país [; o que] exige [rever] uma série de estruturas há muito cristalizadas em nossa forma de pensar a finalidade da justiça criminal, escolher as sanções mais apropriadas a situações concretas, definir as funções a serem desempenhadas pelos atores do sistema de justiça e organizar internamente os órgãos estatais encarregados de implementá-las. As mudanças são de vários níveis, dependem da mobilização de diversos atores e exigem tempos de maturação diferentes também ⁴⁵.

A (problemática) identidade violência/ crime, segurança/pena (de prisão): II.

Parte do desafio explorado no item anterior reside em que, como a *violência* foi associada à criminalidade, as formas de definir o problema e pensar em alternativas para debelá-lo ficaram enredadas nessa categoria jurídico-política, o crime, e na sua consequência prevalente, a pena de prisão. Em outras palavras, se o Estado quiser reagir a eventos violentos, sua principal, quando não única ferramenta é a perseguição penal e o encarceramento de indivíduos (criminosos), o que fica sendo, então, sinônimo de segurança⁴⁶.

Há nisso dois grandes problemas. O primeiro está relacionado

ao caráter escorregadio das categorias crime e criminoso, tema que tem recebido grande atenção por parte dos autores da criminologia e do direito penal críticos nas últimas décadas. Dois temas centrais a essa produção merecem especial destaque e consideração: o caráter simbólico que permeia os processos de criminalização de condutas; e a seletividade no funcionamento do sistema de justiça criminal, que implica na incidência desigual da lei penal perante os cidadãos.

A crítica ao caráter simbólico da criminalização tem destacado que, frente a pressões da mídia e da opinião pública em razão do alegado movimento de “escalada” da violência, os governos tendem a procurar responder mediante a criação de novos crimes e o aumento das penas para os crimes já previstos. Essas medidas, no entanto, costumam ter caráter meramente simbólico, sendo insuficientes para gerar qualquer desincentivo à prática de condutas criminosas ou para alterar os mecanismos estruturais de produção da criminalidade.

Já a crítica ao caráter seletivo do sistema penal tem destacado as desigualdades na atuação deste sobre os indivíduos e grupos, como elemento reprodutor de desigualdades sociais mais amplas. Sua principal base teórica provém das teorias do etiquetamento *social* e da criminologia crítica, linhas de estudo que abandonaram perguntas como “quem é o criminoso?”, “como [este] se torna desviante?” ou “em que condições se torna reincidente?”, em favor de perguntas como “quem é definido como desviante?”, “que efeito decorre desta definição sobre o indivíduo?”, “em que condições esse indivíduo pode se tornar objeto de uma definição?”, enfim, “quem define quem?” (Baratta, 1999; p. 88. Adicionalmente, ver Zaffaroni, 1998; Santos, 1999; Andrade, 2003a; Shecaira 2004; Sá, 2003, 2004 e 2005; Lyra Filho, 1972 e 1979).

Essa abordagem permitiu um questionamento do que Baratta denomina como o “mito da igualdade” das concepções tradicionais (liberais) do direito penal, identificando, em diferentes níveis de criminalização (primária = produção de normas penais; secundária = aplicação

dessas normas; e terciária = execução das penas), desigualdades expressivas de conflitos de classe. Quer as normas, quer a sua aplicação pelas polícias e pelo sistema de justiça, tendem a se dirigir com mais veemência às classes subalternas e grupos socialmente oprimidos. Tudo conduz ao entendimento de que, concretamente, o direito penal (e seus conceitos fundamentais de crime e pena) tem servido a um propósito central e perverso, sobre o qual Foucault (2006) já havia alertado: a vulnerabilização de indivíduos e grupos, de acordo com o seu enquadramento ou não ao modo de vida dominante.

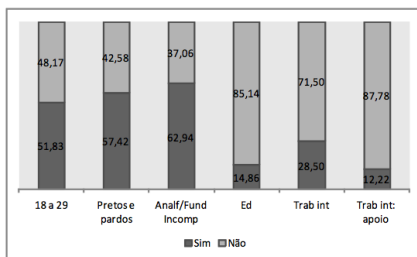
Em tempos de “escalada” da violência, o simbolismo e a seletividade do sistema penal são características que se complementam, ao invés de se anularem mutuamente. O direito penal se expande para gerar maior sensação de segurança, mas em sua incidência prática não perde o seu caráter instrumental de contenção de classes por meio do controle seletivo de ilegalidades. Refletindo, por exemplo, sobre as configurações da penalidade na globalização neoliberal dos anos 1990, Andrade (2003b, p. 25) argumenta que esse período: “impõe um controle penal que se orienta, simbolicamente, na direção de todos os problemas e, instrumentalmente, na direção dos ‘excluídos’ dos benefícios da economia globalizada, tendo impacto decisivo sobre a expansão quantitativa e qualitativa do atual sistema penal, modelo que se globaliza, também, sobretudo sob a influência da matriz norte-americana (movimento da lei e ordem e política do tolerância zero)”.

O refluxo do neoliberalismo não afastou essa simbiose perversa entre simbolismo e seletividade. Um exemplo inusitado se forma a partir dos episódios de violência nos estádios, observados no Brasil há alguns anos. A resposta do legislador foi criar crimes específicos para condutas em estádios, dentre os quais o de “promover tumulto, praticar ou incitar a violência num raio de 5 mil metros ao redor do local de realização do evento esportivo, ou durante o trajeto de ida e volta do local da realização do evento” (Estatuto do Torcedor, Lei 10.671/2003,

art. 41-B, § 1º, I, na redação dada pela Lei 12.299/2010). Tempos depois, este se tornou um dos principais dispositivos utilizado pelas polícias militares para enquadrarem aqueles que se manifestavam em frente aos estádios na abertura da Copa das Confederações, em 2013.

Isso conduz ao segundo problema da associação violência/crime e segurança/pena (de prisão), qual seja, o da insuficiência desse esquema para dar conta de todos os problemas ou conflitos sociais. Parece evidente que diante de situações tão distintas como a participação em protestos, a prática de sequestros ou roubos a banco e o uso de entorpecentes, a “solução” da prisão é demasiado simplista. Abrir mão da prisão, no entanto, requer privilegiar outras formas de se descrever os problemas e de se lhes conceber respostas, em relativo desapego das noções de crime e pena (Machado, 2004; Pires s.d., 2004 e 2006).

Quadro 2. Tipos ideais de gestão de problemas (penal tradicional e para além do penal tradicional).



Fonte: Sá e Silva (2007, p. 145)

Em termos concretos, essa diversificação do repertório jurídico-político para a gestão de problemas, incluindo as condutas tidas como crimes, já vem sendo construída e experimentada em práticas ditas restaurativas, terapêuticas, comunitárias ou de reintegração social (Barreto, 2010; Alternativas Penais..., 2013), que se diferenciam das práticas tradicionais segundo as características apresentadas acima (Quadro 2).

Nessas inovações, o direito penal se reconcilia com perspectivas mais civis ou administrativas, por um lado, e com sistemas populares e/ou comunitários de justiça, por outro. Uma política contemporânea de segurança, entendida, mais uma vez, na perspectiva do *controle democrático* da violência, deve aprofundar esse processo, conferindo credibilidade e apoio crítico para tais experimentações⁴⁷.

A questão, mais uma vez, é *política* e demanda decisão firme das lideranças institucionais, até porque, mesmo o campo da esquerda – ainda que na busca pela proteção de direitos humanos –, tem ampliado o recurso às figuras do crime e da pena, com uma corrida pela criminalização de condutas que representem discriminação ou violência contra grupos específicos e contra o meio ambiente. Sem entrar no mérito dessa escolha (também política), fato é que ela ajuda a legitimar aquela forma específica de controle da violência – a atuação das agências estatais da polícia, da justiça criminal e do sistema penitenciário, a partir da associação violência/crime, segurança/pena de prisão –, cuja efetividade e caráter democrático, como se tem visto, são no mínimo questionáveis.

Inter/transdisciplinaridade

Conforme discutido ao longo deste pequeno livro, promover o controle democrático da violência é tarefa complexa, que se desdobra em múltiplas escalas sociais e arenas institucionais e seus respectivos pontos de contato (ou de desengate), todos os quais precisam ser desvendados e trabalhados, para que seja possível alcançar algum progresso.

O fortalecimento da perspectiva de prevenção requererá maior entendimento da dinâmica social, econômica, cultural e territorial de

reprodução da cidade, ao mesmo tempo em que a maior capacidade de elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de projetos, a partir de um diálogo entre uma multiplicidade de atores – como policiais, lideranças comunitárias e técnicos de outras áreas –, em vários níveis federativos (União, estados e municípios) e interfederativos (regiões metropolitanas ou outras unidades agregadas). Os trabalhos de repressão e investigação policial terão de ser reposicionados em função de objetivos estratégicos e de uma abordagem mais “inteligente” para o crime. E os esquemas “punitivos” terão de ser reinventados com o uso de práticas mais contextualizadas de tratamento dos conflitos e atribuição de responsabilidade aos envolvidos (alternativas penais); e, quando isso não for possível (prisão), terão de ter em mente a perspectiva, já contida na legislação brasileira, de reintegração harmônica dos condenados à vida em sociedade, o que implica transformar a execução da pena em um espaço de cidadania.

Na medida em que conseguir aglutinar vontade política e viabilizar mudanças institucionais, esse quadro deverá deslocar os inúmeros “discursos competentes” que hoje ajudam a definir crime, criminoso, pena e segurança pública: os “saberes práticos” das polícias; o conhecimento técnico-jurídico da justiça, que Warat (1994) argutamente designa como “senso comum teórico” dos juristas; e as lógicas da “segurança” e da “medicalização” que prevalecem no sistema penitenciário e reforçam a perspectiva excludente em relação aos presos (Sá 2003). Mas uma política de segurança, nos termos colocados acima, não poderá ser construída sem a desestabilização dessas pequenas hegemonias de saber-poder.

A construção de um “sistema” de política pública para esse setor poderia, mais uma vez, criar uma base institucional permanente para essa negociação. O sistema forçaria os diferentes segmentos a se sentarem ao redor da mesma mesa para buscar acordos, ensejando, assim, uma política cada vez mais *interdisciplinar*. Mas talvez ainda seja preciso

dar passos adiante, em direção ao que Sá postulou como uma perspectiva transdisciplinar para a abordagem do problema (2003 e 2005). Entendendo que o crime é a expressão de uma história de conflitos e que o “tratamento penitenciário” deva ser uma prática de “reintegração social” – de reconstrução dos laços de convivialidade entre presos e comunidade –, o autor propõe que a abordagem da criminologia clínica, ofício que ele exerceu por décadas nas prisões de São Paulo, não deve mais,

Recair sobre o indivíduo unicamente, ou sobre sua consciência moral acerca da responsabilidade para com a vítima na prática do crime, mas deve abranger as relações historicamente deterioradas entre ele e a sociedade, buscando desenvolver na sociedade (através de segmentos seus) uma consciência sobre as reais necessidades, direitos e valores desse indivíduo, bem como desenvolver nele mesmo uma consciência e uma responsabilidade perante seus próprios valores e sua condição de verdadeiro cidadão, fortalecendo-o para a escolha de meios racionais e realistas para conquistar seus direitos. O preso é aqui tratado como sujeito ativamente participante, capaz de pensar, refletir, tomar decisões adequadas, que tem espaço livre para sua palavra e dizer suas verdades, as quais, aliás, raramente estamos preparados para ouvir (2003, p. 27, ver ainda Braga 2013).

Em sua competente revisão da literatura, Zaluar argumenta que, em todas as tentativas de se definir a *violência* com as quais ela se deparou naquela tarefa, ressaltava-se, “explicitamente ou não, o pouco espaço existente para o aparecimento do sujeito da argumentação, da negociação ou da demanda, enclausurado que fica na exibição da força física pelo seu oponente ou esmagado pela arbitrariedade dos poderosos que se negam ao diálogo” (1999, p. 43). A *segurança pública*, entendida como controle democrático da violência, deveria ser pen-

sada, assim, como aquele conjunto de intervenções na dinâmica social conflitiva que busca preservar ao máximo o diálogo, servindo, afinal, como uma oportunidade de reflexão conjunta, sobre a grande “trama” da qual, em alguma medida, somos todos autores e vítimas. A transdisciplinaridade na forma proposta por Sá – e toda a disposição que ela requer de nós, para que deixemos de lado as nossas certezas e zonas de conforto – parece ser um pressuposto, ainda que difícil de atingir, para que esse projeto se realize plenamente.

Considerações Finais

Este livro teve início resgatando as histórias trágicas de Mateus e Ricardo, mortos a tiros na pizzaria do bairro, entre a escola e o trabalho. Embora os eventos das mortes possam parecer excepcionais, pois teriam resultado de conflito particularmente agudizado entre o PCC e setores da polícia de São Paulo, eles expressam práticas e circunstâncias sociais as quais, infelizmente, vitimam milhares de outros brasileiros e brasileiras a cada ano. Esse conjunto – a criminalidade urbana – aparenta vir crescendo em número, violência dos meios e métodos e complexidade. Passou a constituir, por isso, o núcleo de sentido de um dos mais extraordinários “problemas públicos” do nosso tempo: a violência.

O Capítulo 1 explorou o modo pelo qual esse problema (a violência) foi compreendido, admitindo-se, em princípio, que ele pudesse ser equiparado à criminalidade urbana. Destacaram-se, assim, polarizações que, além de contribuírem para o conhecimento do fenômeno, revelam a sua saliência e o seu significado para a construção da nossa democracia. A tentativa de se derivar a violência da cultura e das desigualdades sociais, assim como a crítica à legitimidade do Estado (polícias, justiça criminal e prisões) para tratar do problema esbarravam no acúmulo de dados mais objetivos que retratavam o seu crescimento. O drama de fundo, aqui, era reconhecer a existência e a relevância da violência sem, com isso, legitimar meios despóticos de controle social, especialmente no âmbito do Estado. Mas essas preocupações desempenharam uma função construtiva, inspirando análises voltadas a entender as *condições* e os mecanismos pelos quais a violência (criminalidade urbana) se (re)produz; o que, por sua vez, inspirou discussões sobre de que maneiras ela poderia ser debelada a partir, inclusive, dos recursos institucionais de que dispõe o Estado.

Configurando-se, assim, como um problema de política (*policy*),

a violência deu ensejo à formação de um novo campo (no sentido de Bourdieu), para cuja formação concorreram atores do Estado, da academia e da sociedade civil organizada: o campo da segurança pública, cujo problema central tem sido o de como proceder a um controle democrático da criminalidade. O ponto de partida dessas discussões, o modelo herdado do período pré-Constituição de 1988, encontrava nos Estados e no Distrito Federal o principal nível federativo de gestão, e na ação policial ostensiva, a “Rota na Rua”, o principal “método” de funcionamento. Quer por sua baixa legitimidade, pois passou a ser visto como meio de opressão dos mais pobres e desfavorecidos e proteção das classes médias e altas; quer por sua baixa efetividade, pois não foi capaz de conter o avanço da violência, esse “modelo” entrou em crise.

A construção de alternativas a esse modelo, objeto do capítulo 2, envolveu duas medidas: (i) a responsabilização dos demais entes federativos, com a União se tornando responsável pela construção de uma política nacional, e os municípios sendo mobilizados para participar com soluções concretas, no campo da prevenção (intervenção na dinâmica territorial local) ou mesmo da repressão (constituição de guardas); e (ii) a tentativa de se combinar repressão com prevenção, do que o Pronasci foi a maior expressão. Mas esse percurso tem sido sinuoso, “sem isto, nem aquilo,” e com possibilidades de retrocesso sempre presentes. A conformação de um sistema de política pública, o SUSP, é vista como um caminho promissor, mas inexplorado. O sistema daria as bases institucionais para a identificação de problemas e a construção de soluções de maneira sempre contingente, porém legítima, e em escala nacional, como se vê em outras áreas de política social (Abrucio, Franzese e Sano, 2010; Sá e Silva, 2013). Para alcançá-lo, além de consolidar os avanços políticos e conceituais levados a efeito na última década, é necessário conceber mecanismos adequados de financiamento, governança e monitoramento; valorizar a participação social; e promover ao menos algumas reformas estruturais nas organizações da segurança.

Além da construção de um sistema – tarefa suficientemente trabalhosa para os próximos governos –, este livro entendeu oportuno trazer outras considerações críticas, que enunciam desafios gerais para o campo da segurança. O primeiro é lidar com a multiescalaridade adquirida pela violência nos tempos mais recentes, procurando desatar os nós que articulam grandes redes criminosas, das quais a violência cotidiana não deixa de ser apenas a expressão mais visível e imediata. O segundo está relacionado à necessidade de mudança na forma de gerir as violências, problematizando as práticas “punitivas” instituídas, especialmente a solução da prisão, e construindo, de maneira crítica e realista, alternativas de futuro que superem a gramática do crime e da pena. O último trata de incorporar cada vez mais outras perspectivas – inclusive a do “criminoso” – na construção de políticas públicas de segurança (inter/transdisciplinaridade), superando pequenas hegemônias de saber-poder e reforçando a preocupação com a efetividade das medidas tomadas ou a serem tomadas em resposta ao crime ou a situações-problema.

Na virada do século XX para o século XXI, o Brasil consolida uma trajetória vitoriosa. Entre os anos 1930 e 1970, o país faz um giro extraordinário em direção a uma sociedade urbana e industrial. Nos anos 1980, notadamente a partir da promulgação da Constituição de 1988, inicia o mais longo período de democracia em seus 500 anos de história, de cujas exigências, aliás, advém o importante processo de estabilização da economia. Em 2003, o Brasil elege um operário e em 2010 a primeira mulher para a presidência da República. Esse último período é marcado por mais uma formidável mudança na estrutura social, com a mobilidade ascendente de 40 milhões de pessoas e a proteção permanente de cerca de 13 milhões de famílias anualmente, por meio de políticas de crédito e valorização real do salário-mínimo e de programas como o Bolsa Família. E nada disso foi tarefa trivial, que não tenha envolvido muitas das questões suscitadas frente aos desafios da produção

de segurança: articulação federativa e sistêmica de ações até então dispersas, diálogo institucional, exercício permanente de vontade política. Não há razão, enfim, para que as centenas de milhares de pessoas envolvidas nas “tramas” examinadas neste livro deixem de fazer parte dessa história, que, sem elas, certamente ficará incompleta.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, F.; FRAZESE, C.; SANO, H. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: Estado, instituições e democracia: república – Perspectivas do desenvolvimento brasileiro. Brasília: Ipea, 2010. v. 1.

ADORNO, S. A criminalidade urbana violenta no Brasil: um recorte temático. BIB. Boletim Bibliográfico e Informativo em Ciências Sociais, São Paulo, v. 35, p. 3-24, 1993.

_____, ADORNO, S. A prisão sob a ótica de seus protagonistas. Itinerário de uma pesquisa. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 3(1-2): 7-40, 1991.

_____, ADORNO, S. Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. In: Miceli, S. et alli (Org.). O que ler na ciência social brasileira 1970-2002. São Paulo: Sumaré, 2002, v. IV, p. 267-307.

_____, ADORNO, S.; LAMIN, C. Medo, violência e insegurança. In: Lima, R.S. e Paula, L. (Orgs.) Segurança pública e violência: o Estado está cumprindo o seu papel? São Paulo: Contexto, 2008.

Alternativas penais: bases e ações prioritárias para uma nova política de segurança pública e justiça. Documento produzido pelo Grupo de Trabalho de Apoio às Alternativas Penais. Brasília: CGPMA/ DEPEN/ MJ, 03 de julho de 2013.

ALVAREZ, M. C.; SALLA, F. A.; DIAS, C. N. Das Comissões de Solidariedade ao Primeiro Comando da Capital em São Paulo. Tempo Social (USP. Impresso), v. 21, p. 61-82, 2013.

ANDRADE, V. R. A ilusão de segurança jurídica: do controle da violência à violência do controle penal. 2ª. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003a.

_____, ANDRADE, V. R. Sistema penal máximo vs. cidadania míni-

ma. Códigos de violência na era da globalização. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003b.

AZEVEDO, R. O paradigma emergente e seu labirinto. Notas para o aperfeiçoamento dos Juizados Especiais Criminais. In WUNDERLICH, Alexandre; CARVALHO, Salo (Orgs.). *Novos diálogos sobre os juizados especiais criminais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005: 109- 39.

BARCELLOS, C. *ROTA 66: a história da polícia que mata*. São Paulo, Globo: 1992.

BARREIRA, C; ADORNO, S. A violência na sociedade brasileira. In: Martins, C. B. e Martins, H. H. (Orgs.). *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil*. 1 ed. São Paulo: Barcarolla, v. 1, p. 303-374, 2010.

BARRETO, F. *Dez anos da política nacional de penas e medidas alternativas*. Brasília: Ministério da Justiça, 2010.

BENEVIDES, M. V. *Linchamentos: violência e justiça popular*. In: Paoli, M. C. et alli. *A violência brasileira*. São Paulo, Brasiliense: 1982.

BIONDI, K. *Junto e misturado: uma etnografia do PCC*. São Paulo: Terceiro Nome, 2010.

BORGES, D. As estatísticas da violência e a “profecia autocumprida do medo”. In: Mingardi (Org.). *Políticas de segurança: os desafios de uma reforma*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

BRAGA, A. G. *Preso pelo estado e vigiado pelo crime: as leis do cárcere e a construção da identidade na prisão*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Apresentação dos planos estaduais de segurança pública*. SENASP/MJ, 2003a.

_____, BRASIL. Ministério da Justiça. *I Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil*. Brasília: MJ, 2005.

_____, BRASIL. Ministério da Justiça. *II Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil*. Brasília: MJ, 2006.

_____, BRASIL. Ministério da Justiça. *III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil*. Brasília: MJ, 2009.

_____, BRASIL. Ministério da Justiça. O Brasil diz não à violência: resultado de um ano do Plano Nacional de Segurança Pública. Brasília: Senasp/MJ, 2001.

_____, BRASIL. Ministério da Justiça. Pesquisa Nacional de Vitimização. Apresentação (PPT). Brasília, Senasp/MJ: 2013a.

_____, BRASIL. Ministério da Justiça. Pesquisa Nacional de Vitimização. Sumário Executivo SENASP. Brasília: Senasp/MJ, 2013b.

_____, BRASIL. Ministério da Justiça. Presidência da República. Segurança contra o crime e a violência. In: Brasil 1994-2002, a era do real. Brasília: Secom/PR, 2002.

_____, BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública: documento de apresentação. Brasília: Senasp/MJ, 2003b.

BRETAS, M. L. Observações sobre a falência dos modelos policiais. Tempo Social. Revista de Sociologia da USP. São Paulo, v. 9, n. 1, 1997.

BUARQUE, C.; GIL, G. Cálice (música). Produção Sérgio Carvalho; Gravação Polygram/Philips (4 minutos). Brasil, 1978.

CALDEIRA, T. P. Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: 34, 2000.

CAMPOS, A. Evolução da ocupação no sistema de segurança no Brasil: uma perspectiva comparativa entre os setores público e privado. Texto para Discussão nº 1399. Rio de Janeiro: Ipea, março de 2009.

CERQUEIRA, D. et alli. A singular dinâmica territorial dos homicídios no Brasil nos anos 2000. In: Brasil em Desenvolvimento 2013: Estado, Planejamento e Políticas Públicas. Brasília: Ipea, 2013.

CHAUÍ, M. Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas. 12ª. São Paulo: Cortez, 2007.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Mutirão carcerário. Raio-x do sistema penitenciário brasileiro. Brasília: CNJ, 2012.

COSTA, A.; GROSSI, B. C. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. Revista

- Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, Ano 1, n. 1, 2007.
- DEBERT, G. Dos direitos da mulher à defesa da família. In: Renato Sergio de Lima e Liana de Paula (Orgs.). Segurança pública e violência: o Estado está cumprindo o seu papel? São Paulo: Contexto, 2008.
- DIAS, C. C. 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: FFLCH/USP, 2011
- FONTOURA, N.; FERREIRA, H. Sistema de justiça criminal no Brasil: quadro institucional e um diagnóstico de sua atuação. Texto para Discussão n. 1330. Brasília: Ipea, 2008.
- FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). Pronasci em números. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- GOODIN, R. E.; REIN, M.; MORAN, M. Introduction: the public and its policies. In: Moran, M.; Rein, M.; Goodin, R. E. (Orgs.). Oxford Handbook of Public Policy. New York: Oxford University Press, 2006.
- HAMÚ, D. M. Pronasci: uma opção estratégica para a segurança pública. In: Gestão estratégica no Ministério da Justiça. Brasília: SEMJ/MJ, 2001.
- INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Segurança pública e cidadania: uma análise orçamentária do Pronasci. Brasília: INESC, 2010.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). Política criminal alternativa à prisão. Relatório de Pesquisa. Brasília: Ipea, no prelo.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). Sistema de indicadores de percepção social: Cultura. Brasília: Ipea, 2010.
- JACKMAN, M. Violence in social life. Annual Review of Sociology, 28(1):387, 2002
- JULIÃO, E. F. A ressocialização por meio do estudo e do trabalho no sistema penitenciário brasileiro. Em Aberto, Brasília, v. 24, n. 86, p.

141-155, nov. 2011.

KANT DE LIMA, R. Cultura jurídica e práticas policiais: a tradição inquisitorial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 10, n. 4, p. 65-84, 1989.

_____, KANT DE LIMA, R. K.; MISSE, M.; MIRANDA, A. P. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB*, Rio de Janeiro, n. 50, 2o, 2000.

KELLING, G.; COLES, C. Fixing broken windows: Restoring order and reducing crime in our communities. *The Atlantic*, 1 mar 1982. Disponível em: <<http://tinyurl.com/lv9kge9>>. Acesso em 09 jan. 2014.

KERBER, A.; PAZINATO, E. Dossiê do 1º Censo sobre as Ações Municipais de Segurança Pública no Rio Grande do Sul: Índice de Municipalização da Segurança Pública. Curitiba: Multideia, 2013. Disponível em: <www.fadisma.com.br/nusec/centso/>. Acesso em: 08 jan. 2013.

KOPITTKE, A. L.; ANJOS, F. A.; OLIVEIRA, M. S. C. Reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública: desafios e potencialidades. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, ano 4, fev.-mar. 2010.

LESSA, C; BLANCO, A. C. Arquitetura institucional do sistema único de segurança pública. Rio de Janeiro: PNUD e FIRJAN, 2004.

LIMA, R. S. Contando crimes e criminosos em São Paulo: uma sociologia das estatísticas produzidas e utilizadas entre 1871 e 2000. 2005. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-04022006-201043/>. Acesso em: 03 jan. 2014.

LYRA FILHO, R. Carta aberta a um jovem criminólogo. In: *Revista de Direito Penal*, n. 28. Rio de Janeiro, 1979.

_____, LYRA FILHO, R. *Criminologia Dialética*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1972.

MACHADO, M. R. Internacionalização do Direito Penal. A gestão de

problemas internacionais por meio do crime e da pena. São Paulo: FGV e Editora 34, 2004.

MAGALHÃES, T. R.; OLIVATO, A. A “segurança cidadã”: os casos de São Paulo e Bogotá. Grupo de Pesquisa “Opinião pública, marketing político e comportamento eleitoral”. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2012

MEIRELES, C. Ou isto ou aquilo. In: Poesia completa. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 2001, p. 1483.

MESQUITA NETO, P. Políticas municipais de segurança cidadã: problemas e soluções. Análises e Propostas, n. 33. Fundação Friedrich Ebert, 2006.

MINGARDI, G. Tiras, gansos e trutas, cotidiano e reforma da polícia civil. São Paulo, Scritta Editorial, 1992.

_____, MINGARDI, G.; VINUTO, J. Tráfico de drogas e organizações criminosas. In: Mingardi (Org.). Políticas de segurança: os desafios de uma reforma. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

MISSE, M. O inquérito policial no Brasil: resultados gerais de uma pesquisa. In: DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 3, n. 7, jan-fev-mar 2010, p. 35-50.

MORAIS, M. South-south cooperation, policy transfer and best-practice reasoning: the transfer of the solidarity in literacy program from Brazil to Mozambique. The Hague: ISS Working Papers n. 406, fev. 2005.

MOVIMENTO MÃES DE MAIO (Org.). Mães de maio: do luto à luta. São Paulo, 2011.

MUSUMECI, L. Serviços privados de vigilância e guarda no Brasil: um estudo a partir de informações da PNAD 985/95. Texto para Discussão nº 560. Rio de Janeiro: Ipea, maio de 1998.

OLIVEIRA JÚNIOR, A. As polícias estaduais brasileiras: o desafio da reforma. In: Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políti-

cas públicas. Ipea: 2010a., p. 629-646.

_____, OLIVEIRA JÚNIOR, A. Política de segurança pública no Brasil: evolução recente e novos desafios. In: Estado, instituições e democracia: república – Perspectivas do desenvolvimento brasileiro. Brasília: Ipea, 2010b, p. 277-314.

_____, OLIVEIRA, L. Do nunca mais ao eterno retorno: uma reflexão sobre a tortura no Brasil. São Paulo, Brasiliense, 1994.

PAIXÃO, A. L. A organização policial numa área metropolitana. Dados. Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, 1982.

PINHEIRO, P. S. Escritos indignados: polícia, prisões e políticas no Estado autoritário (no 20º aniversário do Regime de Exceção, 1964-1984). São Paulo, Brasiliense: 1984.

_____, PINHEIRO, P. S. Polícia e crise política: o caso das polícias militares. In: Paoli et alli. A violência brasileira. São Paulo, Brasiliense: 1982, p. 69-79.

PIRES, A. Comunicação apresentada na Conferência “Novas direções da governança da justiça e da segurança”. Brasília: PNUD e Ministério da Justiça, 2006.

_____, PIRES, A. Consideraciones preliminares para una teoría del crimen como objeto paradojal. Mimeo: s.d.

_____, PIRES, A. Entrevista ao Centro de Difusão de Vitimologia. Disponível em: <www.fmuraro.tripod.com/pires.htm>. Acesso em: ago.2004.

RODRIGUES, R. Diagnóstico e desempenho recente do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. In: Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. Ipea: 2009, p. 761-778.

SÁ, A. A. Prefácio. In: SHECAIRA, Sérgio Salomão. Criminologia. São Paulo: RT, 2004.

_____, SÁ, A. A. Sugestão de um esboço de bases conceituais para

um sistema penitenciário. In SÁ, A. A. (Org.). Manual de projetos de reintegração social. São Paulo: Secretaria de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo, 2005, p. 13-21.

_____, SÁ, A. A. Transdisciplinaridade e responsabilidade da Academia na questão penitenciária. Revista Transdisciplinar de Ciências Penitenciárias, v. 2, n. 1. Pelotas: UCPel, 2003, p. 15-32.

_____, SÁ E SILVA, F. A cidadania encarcerada: problemas e desafios para a efetivação do direito à saúde nas prisões. In: Costa, A.B. et alli (Orgs.). O direito achado na rua - Introdução crítica ao direito à saúde. Brasília, DF: CEAD/UnB, 2008a, p. 241-252.

_____, SÁ E SILVA, F. Cidadania nas prisões e prevenção da violência. Folha de São Paulo, Tendências/Debates, São Paulo, Brasil, p. 3, 18 jun. 2007.

_____, SÁ E SILVA, F. Cooperação internacional, parcerias governamentais e inclusão social pela educação: lições aprendidas com o projeto Educando para a Liberdade. In: UNESCO; Ministério da Educação; Ministério da Justiça (Orgs.). Educando para a liberdade: trajetória, debates e proposições de um projeto para a educação nas prisões brasileiras. Brasília, DF: UNESCO, 2006.

_____, SÁ E SILVA, F. Desenho, contexto e qualidade deliberativa em conferências nacionais: uma análise dos debates e proposições sobre o Sistema Penitenciário na I Conferência Nacional de Segurança Pública - I CONSEG. In: Brasil em Desenvolvimento 2010: Estado, Planejamento e Políticas Públicas. Ipea, 2010, p. 603-627.

_____, SÁ E SILVA, F. Educación para Todos y el Sueño de una Nueva Política Penitenciária para Brasil. In: UNESCO; OEI; Gobierno de España. (Orgs.). Educación en prisiones en latinoamérica: derechos, libertad y ciudadanía. Brasília, DF: UNESCO, 2008b, p. 143-170.

_____, SÁ E SILVA, F. Ensino jurídico: a descoberta de novos saberes para a democratização do direito e da sociedade. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.

_____, SÁ E SILVA, F. Nem isto nem aquilo: trajetória e características da Política Nacional de Segurança Pública (2000-2012). In: Revista Brasileira de Segurança Pública 11, v. 2 (2013)

_____, SÁ E SILVA, F.; DEBONI, F. Participação social e governança democrática na segurança pública: possibilidades para a atuação do Conselho Nacional de Segurança Pública. Texto para Discussão n. 1714. Ipea: 2012.

_____, SÁ E SILVA, F.; PIRES, R. R. C.; LOPEZ JR., F. G. Métodos qualitativos de avaliação e suas contribuições para o aprimoramento de políticas públicas. Brasil em Desenvolvimento 2010: Estado, Planejamento e Políticas Públicas, vol. III. Brasília, DF: Ipea, 2010.

SANTOS, J. C. A criminologia radical. São Paulo: Forense, 1999

SAPORI, L. F. A administração da justiça criminal numa área metropolitana. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 10, n. 29, p. 143-157, 1995.

_____, SAPORI, L. F. Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas. São Paulo: FGV, 2007.

_____, SAPORI, L. F. Torre de Babel. In: Revista Brasileira de Segurança Pública. Ano 4 ed. 6, fev.-mar., 2010.

SHECAIRA, S. S. Criminologia. São Paulo: RT, 2004.

SOARES, L. E. A política nacional de segurança pública: histórico, dilemas e perspectivas. Revista Estudos Avançados, São Paulo, v. 21, n. 61, 2007.

SOARES, L. E. Gabinetes de gestão integrada da segurança pública: gênese, implantação, desdobramentos. Brasília: MJ, 2009, p. 262-268.

_____, SOARES, L. E. Meu casaco de general: 500 dias no front da Segurança Pública do Rio de Janeiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUZA, L. G. Avanços e retrocessos na agenda de reforma comunitária do policiamento: balanço recente. In: Mingardi (Org.). Políticas de segurança: os desafios de uma reforma. São Paulo: Fundação Perseu

Abramo, 2013.

TAVARES DOS SANTOS, J. V. The world police crisis and the construction of democratic policing. In: *International Review of Sociology*. Oxfordshire, England, Taylor & Francis, v. 14, n. 1, mar. 2004, p. 89-106

_____, TAVARES DOS SANTOS, J. V. Violências e dilemas do controle social nas sociedades da “modernidade tardia”. São Paulo Perspec, São Paulo, v. 18, n. 1, mar. 2004 .

VARELLA, D. Estação Carandiru. São Paulo, Cia. das Letras, 2000.

WASELFSZ, J. J. Mapa da violência 2012: a cor dos homicídio no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2012b.

_____, WASELFSZ, J. J. Mapa da violência 2012: novos padrões de homicídio no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2012a.

_____, WASELFSZ, J. J. Mapa da violência 2013: homicídios e juventude no Brasil. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2013.

WARAT, L. A. Introdução geral ao Direito. Interpretação da lei: temas para uma reformulação. Porto Alegre: SAFE, 1994.

WILSON, J.; KELLING, G. Broken Windows: The police and neighborhood safety. New York: Simon & Schuster, 1996.

ZAFFARONI, E. R. Criminología: aproximación desde un margen. Bogotá, Colombia: Temis S/A, 1998.

ZALUAR, A. Condomínio do diabo. Rio de Janeiro, Ed. da UFRJ e Revan, 1994.

ZALUAR, A. Violência e crime. In: Miceli, S. (Org.). O que ler na ciência social brasileira (1970-1995). Antropologia. São Paulo: Anpocs, Capes, v. 1, p. 15-107, 1999.

Notas e Comentários

¹ Esta narrativa foi elaborada livremente a partir de depoimento da mãe de Mateus Movimento Mães de Maio (2011), e de reportagens esparsas na imprensa. Em 2013, o nome de Mateus ficou em grande evidência entre as vítimas dos eventos de 2006 em São Paulo, dado que o Tribunal de Justiça de São Paulo condenou a Fazenda do estado a pagar indenização à sua família, reconhecendo a responsabilidade do poder público por sua morte. Ver, a propósito, em: <www.conjur.com.br/2013-mar-22/justica-condena-governo-paulista-indenizar-familia-vitima-ataques>.

² Em Sá e Silva (2010), tive a oportunidade de fazer uma análise de conteúdo da cobertura da mídia sobre o sistema penitenciário. Analisando o tom prevalente nas matérias jornalísticas que tiveram “sistema penitenciário” em seu título, no período compreendido entre janeiro de 2003 e janeiro de 2010, verifiquei que, de um total de 149 casos, 99 (66%) adotavam tom negativo, 41 (28%) adotavam tom neutro e apenas nove (6%) adotavam tom positivo. A distribuição dos temas que foram objeto da cobertura nesse período também é pouco generosa: a maior parte se refere ao que se pode chamar de “temas sujos” da execução penal. Rebeliões; crime organizado; insegurança nas unidades; fugas; problemas com presos em regime semiaberto, aberto ou em saída temporária; violência e maus tratos contra presos; e violência e maus tratos contra agentes ou dirigentes do sistema somam 72 das 149 ocorrências. Por sua vez, temas ligados mais diretamente à política penitenciária, como programas ou iniciativas de assistência a presos e egressos, condições de trabalho nos presídios, presídios federais, investimentos no sistema, mudanças legais com impacto no sistema, ou penas e medidas alternativas, ainda que tratados majoritariamente

com enfoque negativo, somam apenas 43 ocorrências.

³ Ver exemplo: Ipea (2010) constatou que uma média de 80% da população brasileira assiste TV/DVD todos os dias como hábito cultural, sendo que apenas 0,9% diz “nunca assistir” TV/DVD.

⁴ O leitor familiarizado com a programação da TV aberta deve associar essa passagem a figuras como o ex-repórter esportivo, José Luiz Datena, apresentador do programa *Brasil Urgente*, na TV Bandeirantes, e o jornalista Marcelo Rezende, que hoje apresenta o programa *Cidade Alerta*, na Rede Record, depois de passagens pela TV Globo, em *Linha Direta*, e pela Rede TV, em *Repórter Cidadão*. Porém, o gênero é mais antigo, e já foi representado por outros profissionais como Gil Gomes, do programa *Aqui Agora*; Carlos Ratinho Massa, do programa *190 Urgente*; e até mesmo o ex-ministro Hélio Costa, que, na TV Globo, apresentou a primeira edição do programa *Linha Direta*, nos anos 1990. Há, portanto, um claro nicho de mercado em torno da violência nos canais de TV aberta.

⁵ “Adorno entendeu por movimento da criminalidade as tendências e características das práticas delituosas em um lapso de tempo determinado... Empregou o termo ‘movimento’ em lugar de ‘evolução da criminalidade’, o que teria sido mais convencional nos estudos criminológicos. Assim o fez para evitar conotações evolucionistas no tratamento do tema. O movimento traduzia, sim, uma evolução, já que estava em causa o crescimento dos crimes. Porém, esse crescimento não estava associado acerca da linearidade evolutiva” (Barreira e Adorno, 2010, p. 321).

⁶ Estudo de Musumeci datado de 1998 com base na PNAD verificou que, no período entre 1985 e 1995, o pessoal ocupado em empre-

sas de vigilância e guarda no Brasil mais que dobrou, havendo sugestão de que esse crescimento “se deve, em parte, ao avanço do processo de terceirização, porque houve ao mesmo tempo um decréscimo absoluto do número de vigias e vigilantes “orgânicos” (diretamente empregados) em outros setores da economia” (p. 49). Estudo de Campos, datado de 2009, concluiu que “entre 1997 e 2007, o número de trabalhadores diretamente envolvidos com a oferta de serviços de segurança aumentou em 46,4%, alcançando nada menos de 1,409 milhão” Porém, “foi principalmente o sistema privado de segurança que catalisou este aumento, pois cresceu 73,9% no período – contra um crescimento de 29,3% do sistema público. Em 1997, as organizações empresariais respondiam por 38,3% dos trabalhadores de segurança, ao passo que os entes estatais (federais, estaduais e municipais) respondiam por 61,7%. Dez anos depois, esses percentuais correspondiam a 45,5% e 54,5%, respectivamente (pela ordem, 641 mil e 768 mil em 2007)”. Por isso, conclui o autor, “entre as décadas de 1990 e 2000, o Brasil realmente parece ter optado, cada vez mais, por uma oferta privada dos serviços de segurança” (p. 27).

⁷ Os números, aqui, aparecem como componentes fundamentais de *desideologização* do debate, no sentido negativo que Marx e Engels emprestaram à palavra *ideologia*, como *falsa consciência da realidade*. Óbvio, no entanto, que esse é um processo que só se completa no momento em que a produção e a análise de dados se subordinarem a algum tipo de debate público que integre produtores e consumidores de dados, revertendo-se a histórica tendência de concentração desse processo nas cúpulas das organizações da segurança, sob uma lógica de “segredo” (Lima, 2005). Do contrário, como diz Lima, um dos intelectuais brasileiros que tratam mais enfaticamente a necessidade de investimento em sistemas de informação para se alcançar o almejado “controle democrático” da violência, “o aumento da quantidade de

dados produzidos, advindo da modernização tecnológica do Estado, provoca a opacidade do excesso de exposição e permite que discursos de transparência sejam assumidos, mas que não provoquem mudanças nas regras e práticas de governo” (Lima, 2005, p. 188).

⁸ Global study on homicide: Trends, Contexts, Data. Vienna: UNODC; 2011.

⁹ Geneva Declaration. Global Burden of Armed Violence. Geneva Declaration Secretariat, Geneva, 2008.

¹⁰ Geneva Declaration. Global Burden of Armed Violence. Geneva Declaration Secretariat, Geneva, 2011.

¹¹ “Como as estatísticas do crime não podem responder, satisfatoriamente, ao porquê do medo do crime, 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 imporem programas populares 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” (Borges 2013, p. 27). No mesmo sentido, ver Adorno e Lamin (2008).

¹² Entretanto, Sá (2003, 2004 e 2005) e Braga (2013), em trabalhos e pesquisas com presos, argumentam que é possível e importante dialogar com essas “étnicas particularistas”, com o objetivo de entender como elas vieram a se construir em “oposição” às “nossas”, e de

que modo esse processo pode indicar aspectos excludentes nas formas vigentes de organização da sociedade. Sobre isso, retornarei ao final.

¹³ Fazendo essa conta, constata-se que em 2011, a participação de negros nas vítimas era quase 155% maior que a de brancos; e de jovens negros quase 240% maior que a de jovens brancos. No caso das mulheres, estatística alarmante se refere às taxas de encarceramento, que se ampliam significativamente nos últimos dez anos, ainda que a maioria da população prisional, em números absolutos, seja formada de homens. O importante, no entanto, é notar que a segmentação das análises vai ajudando a desvelar situações de desigualdade, que ensejam críticas sociológicas e/ou demandas por políticas públicas específicas.

¹⁴ Para outras informações sobre este programa, ver: www.juventude.gov.br/juventudeviva/. Acesso em: 08 jan. 2014.

¹⁵ Tais produções foram consideravelmente apoiadas por acordos de cooperação técnica com organismos internacionais, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e o Escritório das Nações Unidas contra as Drogas e o Crime (UNODC), além de organizações do setor privado que despertaram interesse no assunto. Exemplo de estudo de fôlego que marca o início dessa aproximação no plano federal está em Lessa e Blanco (2010). Qualquer tentativa de relacionar os textos publicados neste contexto, no entanto, seria hercúlea, mas ainda assim insuficiente. Ver, apenas a título de exemplo, no sítio do Ministério da Justiça, os editais e pesquisas do projeto *Pensando o Direito e Pensando a Segurança*, nos quais unidades como a Secretaria de Assuntos Legislativos do órgão (SAL-MJ) e a Senasp têm concedido financiamento para estudos em temas de

seus interesses. Porém, são muitos os financiadores e grupos que se dedicaram a trabalho conjunto sobre o tema nos últimos anos, inclusive no âmbito subnacional.

¹⁶ Rota ou “Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar” é uma modalidade de policiamento do 1º Batalhão de Policiamento de Choque “Tobias de Aguiar” e uma tropa reserva do Comando Geral da Polícia Militar do Estado de São Paulo. A expressão “Rota na rua” era muito utilizada por políticos, em especial Paulo Maluf, como representativa de uma visão sobre o que deveria ser a política de segurança. Segundo informações da página oficial da companhia, ela surge no final dos anos 1960, quando “os remanescentes e seguidores, desde 1969, de ‘Lamarca’ e ‘Mariguela’ [continuavam] a implantar o pânico, a intranquilidade e a insegurança na Capital e Grande São Paulo” e o grupamento é chamado a “reprimir e coibir os roubos a bancos e outras ações violentas praticadas por criminosos e por grupos terroristas”. Hoje em dia a companhia se define como “um policiamento especializado, criado para atender todo tipo de ocorrência, em especial as que o policiamento comum não tinha condições de fazê-lo; um policiamento com doutrina e características peculiares; uma jornada até nossos dias por entre esta guerra diária nas ruas de São Paulo, em qualquer circunstância ou em qualquer situação, norteadas pelo lema de ‘Dignidade Acima de Tudo’” Cf. <www.policiamilitar.sp.gov.br/unidades/1bpchq/boinas.htm>. Acesso em 09 jan. 2013.

¹⁷ Não se trata, com isto, de afirmar que as polícias deveriam ter menor importância na PNSP. O problema era a crença de que uma de suas formas específicas de atuação (o chamado policiamento ostensivo) deveria ser o elemento central desta política, quando: i) a memória do período autoritário inspirava profunda desconfiança dos cidadãos em relação a este tipo de atuação; e ii) estudos e experimentos no nível

local – a esta altura, já amparados por extensa literatura no nível internacional – revelavam que, na produção de mais segurança, políticas de prevenção da violência, melhorias na gestão das organizações policiais e adoção de outros modelos de policiamento eram eventualmente mais importantes que o policiamento ostensivo (Oliveira Jr., 2010a)

¹⁸ Como é comum em segurança pública, essas medidas resultaram menos de uma intenção prévia do governo e mais de pressões que vieram por conta de eventos trágicos, dos quais três merecem destaque: o sequestro do Ônibus 174, no Rio de Janeiro, em 2000 e os homicídios dos prefeitos Toninho do PT, em Campinas, e Celso Daniel, em Santo André, em 2001 e 2002. O homicídio de Celso Daniel levou o então opositorista, Luiz Inácio Lula da Silva, a solicitar uma audiência com FHC para tratar exclusivamente do tema “segurança pública”, evento que ocorreu no dia 22/01/2002 e foi tratado como “histórico” pelos veículos de mídia.

¹⁹ As “janelas quebradas” seriam um exemplo do abandono do espaço urbano que, segundo a teoria, geravam um ambiente propício para a criminalidade. Para detalhes da teoria ver Wilson e Kelling (1982) e Kelling e Coles (1996).

²⁰ “É como se a expressão ‘cidadã’ viesse qualificar ou adjetivar a expressão ‘segurança pública’, marcando a sua natureza democrática. Utilizar a expressão ‘segurança cidadã’, ao invés de ‘segurança pública cidadã’, além de facilitar o discurso, tem a implicação clara de reafirmar a importância do respeito às regras da democracia e do estado de direito, assim como das organizações do sistema de justiça criminal e da sociedade civil, no desenvolvimento de políticas de segurança pública em regimes democráticos” (Mesquita Neto, 2006, p. 6).

²¹ Para uma crítica da racionalidade das “boas práticas”, ver Moraes (2005).

²² Alusões a policiamento de proximidade (ou comunitário) existiram nos diversos planos nacionais de segurança pública anteriores ao Pronasci, mas no Pronasci se tornaram peça fundamental do modelo que se pretendia induzir nos estados, juntamente com projetos de prevenção. Antecedentes dignos de nota a esse movimento e às UPPs, nos estados, ocorreram em São Paulo (baseado no modelo koban, de origem japonesa) e Minas Gerais (atuação do Grupo Especializado em Áreas de Risco, GEPAR, juntamente com o projeto de prevenção *Fica Vivo!*). Para uma competente análise desses casos, ver Souza (2013). Boas experiências de envolvimento dos municípios em projetos de prevenção também subsistiam a essa altura, como indica Mesquita Neto (2006).

²³ Um exemplo alternativo e bastante factível seria o estado ou município pretender que o Ministério da Justiça financiasse melhorias em uma praça ou na iluminação pública de algumas vias. Seria isso pertinente ou não para uma política de segurança? A verdade é que poderia ou não sê-lo, a depender da maneira como se pretendesse que tais medidas ajudariam a prevenir a ocorrência de crimes. Mas para garantir que o investimento seria consequente, e não mero oportunismo de gestores que só estão à procura de uma nova fonte de recursos para obras de infraestrutura ou de turismo, seria preciso haver procedimentos de validação coletiva da proposta. Isso remete à necessidade de um “sistema” de política pública, como será discutido a seguir.

²⁴ O caso mais bem sucedido de implementação do Pronasci, neste aspecto, parece ser o da cidade de Canoas, no Rio Grande do Sul, cujo prefeito, não por acaso, trabalhou junto com o ex-Ministro Tarso

Genro (para evidências sistemáticas, ver Kerber e Pazinato 2013). Mas quando se trata de construir uma política pública sustentável no tempo e no espaço, é evidente que não se pode ficar refém deste tipo de coincidência.

²⁵ Sobre a 1ª Conseg, ver Saporì 2010 e Sá e Silva 2010. Sobre o Conasp, ver Sá e Silva e Deboni 2012, Souza 2010 e Kopittke, Anjos e Oliveira 2010.

²⁶ O recurso (qualificado) a uma expressão utilizada nos debates eleitorais mais recentes para se referir ao legado de governos anteriores tem por objetivo indicar, justamente, o relativo atraso no qual se situa a segurança pública em relação a outras áreas de políticas públicas, tais como a área social e, até mesmo, a área de infraestrutura. Em todas essas áreas houve sensível aumento nos investimentos e melhorias institucionais – a exemplo do Bolsa Família, do PAC e do “Minha Casa, Minha Vida” –, “heranças benditas” que simplesmente não têm paralelo no setor de segurança.

²⁷ Não consta que tenha sido realizada qualquer cerimônia ou evento para o lançamento deste “Plano Nacional”, ao contrário, até mesmo, do que ocorreu com outros planos presidenciais. Embora enunciados como parte de um todo coerente, os componentes do plano têm sido lançados individualmente e, em alguns casos, como o do “Programa de Enfrentamento à Violência”, de maneira fragmentada, com um “Plano de Ação” para cada estado.

²⁸ A denominação de “plano” parece absolutamente adequada do ponto de vista técnico, pois se não se trata mais de um único *programa*, também não se trata, propriamente, de uma *política*. O que há é um conjunto de objetivos concretos e de estratégias para alcançá-los,

tudo o quanto, obviamente, poderá ajudar, no médio/longo prazo, a conformar uma política. Mas para que o *plano* venha a alcançar o *status* de *política*, faltarão incorporar soluções de caráter mais estruturante, em aspectos como o do financiamento (o qual, até onde se pode perceber, continua ausente da agenda federal) e o da participação (a qual, apesar da reforma do Conasp, não se traduziu na incorporação de atores sociais ao ciclo de gestão da PNSP, tanto assim que o novo plano foi elaborado sem grande interlocução com aquele colegiado).

²⁹ Uma exceção é o programa “Crack, é possível vencer”, mas, nesse caso, o desenho de caráter “municipalista” parece resultar mais da abordagem de saúde pública aplicada ao programa que de uma decisão de se considerar o município como um *lôcus* privilegiado para as políticas de segurança.

³⁰ Na definição do Ministério da Justiça, o “Projeto Mulheres da Paz é uma iniciativa [...] instituída pela Lei nº 11.530/2007 e pelo Decreto nº 6.490/2008, que objetiva em linhas gerais, a capacitação de mulheres atuantes na comunidade para que se constituam, institucionalmente, como mediadoras sociais a fim de fortalecer as práticas políticas e socioculturais desenvolvidas pelas e para as mesmas, a partir do empoderamento feminino, além de construir e fortalecer redes de prevenção da violência doméstica e enfrentamento às violências que compõem a realidade local e que envolvam jovens e mulheres. As Mulheres da Paz são mulheres da própria comunidade, capacitadas em temas como gênero e direitos da mulher, direitos humanos e cidadania, violências, fatores de risco e protetivos e prevenção a drogadição, para agirem como multiplicadoras do Programa, tendo como incumbência prevenir a violência juvenil e o envolvimento dos jovens com as drogas, bem como a violência de gênero”. Já o Projeto Proteção de Jovens em Território Vulnerável (Protejo), “foi instituído pelo governo federal

no ano de 2007, também por intermédio da Lei nº 11.530/2007 e integra as ações do Ministério da Justiça, tendo como objetivo geral selecionar e acompanhar jovens entre 15 e 24 anos em situação de risco ou vulnerabilidade familiar e social, egressos do sistema prisional ou cumprindo medidas socioeducativas, com vistas à desenvolver percursos formativos para a promoção da cidadania, direitos humanos, qualificação profissional e inclusão social, para a prevenção da violência, da criminalidade e do envolvimento com drogas. A formação desses jovens é realizada por intermédio de um Curso Social Formativo que inclui temas como: formação cidadã e sociojurídica, violências, resolução não-violenta de conflitos, ampliação do letramento, educação ambiental e sustentabilidade, sexualidade, autoestima, informática e tecnologia, prevenção à drogadição, introdução ao mundo do trabalho, além de atividades culturais e esportivas”. Informações disponíveis em: www.mj.gov.br. Acesso em 09 set. 2012.

³¹ Cf. o programa Cenas do Brasil, da TV NBR, de 19.01.12, disponível em <http://youtu.be/EHYhXq1c1rk>. Conforme a sinopse do programa: “O ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, lançou em novembro de 2011 o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional. A iniciativa tem duas metas principais: zerar o *déficit* de vagas femininas e reduzir o número de presos em delegacias de polícia, transferindo para cadeias públicas. O governo federal também anuncia uma série de novas normas com o objetivo de melhorar a gestão do sistema prisional, como a criação da Estratégia Nacional de Alternativas Penais. A expectativa é gerar, pelo menos, 42,5 mil vagas ampliando ou construindo novos estabelecimentos. Esse total se divide em 15 mil femininas e 27,5 mil em cadeias públicas masculinas. Participaram do programa o diretor do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), Augusto Rossini; e o diretor-executivo da Fundação Nacional de Amparo ao Preso (Funap), Adalberto Monteiro”.

³² Isso não quer dizer que estes componentes reúnam medidas de curto prazo ou efêmeras, mas que fazem um direcionamento específico de recursos e esforços de coordenação em função de demandas mais prementes, advindas do debate eleitoral (o caso do “crack”) ou de eventos certos no tempo (Copa e Olimpíadas).

³³ É expresso, ademais, em caráter textual, no “plano de ação” para o estado de Alagoas, cujo objetivo específico é enunciado como “induzir e promover a atuação qualificada e eficiente dos órgãos de segurança pública e do sistema de justiça criminal para redução dos índices de violência e criminalidade no estado”.

³⁴ Apesar de esta avaliação ser formulada em termos bastante elegantes por Bastos, parece-me mais que justo colocá-la sob suspeição, pois nem ele próprio a levou a ferro e fogo. Ao contrário, Bastos cuidou de fazer grandes mudanças institucionais quando assim entendeu ser correto, como no caso da chamada “Reforma do Judiciário”, que enfrentou corporativismos e polêmicas já desde a criação de uma unidade específica no Ministério da Justiça para lidar com o tema, a Secretaria de Reforma do Judiciário. A questão, portanto, é, e nunca deixou de ser *política*, requerendo, como tal, lideranças dispostas a enfrentarem, aqui também, os corporativismos e polêmicas que inevitavelmente acabam por surgir quando se mexe nas/com as instituições.

³⁵ A rigor, essa possibilidade já estava garantida pelo Código de Processo Penal (CPP), cujo art. 809 previa a criação um “boletim individual” para cada processo, cujos dados (agregados) seriam “lançados ... em mapa e remetidos ao Serviço de Estatística Demográfica Moral e Política do Ministério da Justiça”. No entanto, o dispositivo carecia de mecanismos de efetivação. A Lei do Sinesp oferece esses mecanismos nas várias dimensões em que eles são necessários, em especial: (i) defi-

nição da arquitetura e da governança do sistema; (ii) de mecanismos de entrada, transmissão e validação dos dados; e (iii) de critérios, meios e procedimentos para a publicização das informações coletadas e armazenadas no sistema.

³⁶ Cf. Lei n. 12.681, de 04/07/2012, art. 3º, §2º: “O integrante que deixar de fornecer ou atualizar seus dados e informações no Sinesp não poderá receber recursos nem celebrar parcerias com a União para financiamento de programas, projetos ou ações de segurança pública e do sistema prisional, na forma do regulamento”.

³⁷ Para esse fim, junto com Pires e Lopez Jr. (2010), tenho defendido a importância de uma abordagem mais qualitativa nos processos de monitoramento e avaliação, sem a qual não é possível entender os mecanismos que respondem pela trajetória de uma política pública.

³⁸ Essas medidas parecem ainda mais relevantes quando se consideram as dificuldades para a construção de presídios, que envolvem desde a localização de terrenos e a aceitação das comunidades do entorno até problemas típicos de processos licitatórios em construção: ao centrar fogo na construção de presídios, o governo corre um grande risco de insucesso no alcance dos seus objetivos, ou seja, retirar presos provisórios das carceragens de delegacias de polícia. As medidas aqui citadas ajudariam a “gerar vagas” sem a construção de novas unidades prisionais, apenas mediante: (i) o combate à reinclusão e (ii) a produção da segurança necessária à utilização, pelos juízes, das medidas cautelares não restritivas de liberdade.

³⁹ Ou se tem chuva e não se tem sol/ ou se tem sol e não se tem chuva!/ Ou se calça a luva e não se põe o anel,/ ou se põe o anel e não se calça a luva!/ Quem sobe nos ares não fica no chão,/ quem

fica no chão não sobe nos ares./ É uma grande pena que não se possa/ estar ao mesmo tempo nos dois lugares!/ Ou guardo o dinheiro e não compro o doce,/ ou compro o doce e gasto o dinheiro./ Ou isto ou aquilo: ou isto ou aquilo.../ e vivo escolhendo o dia inteiro!/ Não sei se brinco, não sei se estudo,/ se saio correndo ou fico tranquilo./ Mas não consegui entender ainda/ qual é melhor: se é isto ou aquilo.

⁴⁰ A agregação que faço aqui entre presos provisórios e presos em delegacias de polícia é pouco usual, mas, segundo entendo, é a forma de contabilização que mais se aproxima da realidade. Como não dispomos de dados da situação processual de todos os presos para saber se foram condenados ou não, mas apenas dos que estão em presídios, o status jurídico daqueles que se encontram em delegacias é desconhecido. Em geral esses presos são contados à parte dos demais, como “presos da segurança pública”, mas em termos jurídicos ou eles estão aguardando julgamento, ou já foram condenados e, por isso, cumprem pena, mesmo que em local totalmente inadequado. Quero crer que esses presos estão na situação menos injusta possível, que é a de “apenas” aguardar o julgamento nas delegacias de polícia, o que, no entanto, já é suficientemente constrangedor.

⁴¹ Dados do Sistema de Informações Penitenciárias do Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça (Infopen/Depen/MJ).

⁴² A expressão “tratamento” é utilizada aqui apenas por ser a adotada pela Lei de Execução Penal, sem qualquer sugestão de que os presos possam ser “doentes” que têm que ser “curados” para voltar a viver no convívio social, como já foi crença da política penitenciária (Ver Sá 2003, 2004 e 2005, Braga 2013).

⁴³ Ver, a respeito, o projeto Educando para a Liberdade, parceria entre os Ministérios da Justiça e da Educação e o Plano Nacional de Saúde no Sistema Prisional, recentemente convertido em “política”, todos eles examinados em Sá e Silva (2006, 2007, 2008a e 2008b).

⁴⁴ “Resgatando a questão central aqui tratada, ou seja, a discussão sobre o papel da educação e do trabalho dentro do sistema penitenciário, é importante assinalar que existe um grande grupo de operadores da execução penal que os veem nos presídios como uma atividade ocupacional como tantas outras, sendo importante apenas para ajudar a diminuir a ociosidade nas cadeias” (Julião, 2011, p. 152).

⁴⁵ Esse Grupo de Trabalho foi instituído pela Portaria DEPEN nº 226/2011, tendo como objetivo reunir especialistas na temática de alternativas penais para auxiliar o debate e o desenho da política pela Coordenação Geral de Penas e Medidas Alternativas daquele órgão – CGPMA/DEPEN/MJ. O grupo realizou levantamentos e conduziu *workshops* regionais, produzindo, a partir daí, um documento com orientações para o tratamento deste tema a partir do governo federal, do qual se transcreve a passagem em referência (Alternativas penais: bases e ações prioritárias..., p. 5-6).

⁴⁶ Essa perspectiva é objeto de aguda crítica teórica por Jackman (2002), para quem não há razão para se definir violência apenas como aquilo que agride a lei penal. Trata-se de um texto rico e provocativo, mas que, dados os limites da análise proposta para este livro, não poderá ser examinado mais a fundo, ficando a leitura, porém, altamente recomendada ao leitor ou à leitora.

⁴⁷ A passagem é referência indireta ao relatório do Grupo de Trabalho de Apoio às Alternativas Penais (nota supra), cujas proposições

compreendiam, entre outros, integração, experimentação monitorada e diálogo com o sistema de justiça, em forte sintonia com as considerações deste capítulo. O monitoramento de inovações é necessidade absoluta em se tratando de políticas de segurança e justiça, já que, nas soluções assim elaboradas, está em causa, em última análise, a liberdade das pessoas.

Sobre o Autor

Fábio de Sá e Silva é pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e professor substituto de Teoria Geral do Direito na Universidade de Brasília (UnB). Tem graduação e mestrado em Direito (Universidade de São Paulo e Universidade de Brasília) e PhD em Direito, Política e Sociedade (Northeastern University). Foi coordenador-geral no Departamento Penitenciário Nacional (2004-2006) e consultor da Unesco (2007-200) e do PNUD (2008-200), ocasiões em que trabalhou na concepção e implementação de políticas de justiça, segurança, direitos humanos e sistema prisional.

Fundação Perseu Abramo

Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

Diretoria

Presidente: Marcio Pochmann

Vice-presidenta: Iole Iliada

Diretoras: Fátima Cleide e Luciana Mandelli

Diretores: Joaquim Soriano e Kjeld Jakobsen

Coordenação da coleção O Que Saber

Luciana Mandelli

Editora Fundação Perseu Abramo

Coordenação editorial

Rogério Chaves

Assistente editorial

Raquel Maria da Costa

Equipe de produção

Reiko Miura (org.)

Projeto gráfico e diagramação

Camila Pilan

Revisão

Angélica Ramacciotti

S586v

Silva, Fabio de Sá e.

Violência e segurança pública / Fabio de Sá e Silva. – São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2014.
108 p. : il.; 18 cm – (Coleção o que saber ; 3)

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-7643-198-5

1. Segurança pública - Brasil. 2. Violência - Brasil. 3. Pobreza.
4. Criminalidade. 5. Punição. I. Título. II. Série.

CDU 351.78 (81)

CDD 354.81

(Bibliotecária responsável: Sabrina Leal Araujo - CRB 10/1507)

Direitos reservados à Fundação Perseu Abramo
Rua Francisco Cruz, 234 – CEP 04117-091 – São Paulo-SP Brasil
Telefone: (11) 5571 4299 – Fax: (11) 5573-3338

Visite a página eletrônica da Fundação Perseu Abramo
www.fpabramo.org.br
www.efpa.com.br



F U N D A Ç Ã O

Perseu Abramo

Partido dos Trabalhadores

O livro Regulação democrática dos meios de comunicação foi impresso pela Gráfica Santuário para a Fundação Perseu Abramo. A tiragem foi de 500 exemplares. O texto foi composto em Cabin e PF BeauSans Pro. A capa foi impressa em Cartão Supremo 250g; e o miolo em Pólen Soft 70g.

O terceiro livro da coleção “ O Que Saber” nos convida para discutir sobre uma outra questão urgente da sociedade moderna: “ Violência e Segurança Pública”. O pesquisador e professor Fabio de Sá e Silva nos apresenta o tema com subsídios importantes. A partir de uma leitura e abordagem social, trata da violência e o modo como se deu a instituição das políticas de segurança pública aí refletidas.

ISBN 978-85-7643-198-5



9 788576 431985



EDITORA FUNDAÇÃO
PERSEU ABRAMO