

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA  
CURSO DE DOUTORADO**

**NÍVEA SILVEIRA CARPES**

**TESE DE DOUTORADO**

**DE PORTO A PORTO**

**A segurança pública como forma de controle social**

**Porto Alegre, Brasil e Porto, Portugal**

**Porto Alegre, março de 2018.**

**NÍVEA SILVEIRA CARPES**

**DE PORTO A PORTO**

**A segurança pública como forma de controle social**

**Porto Alegre, Brasil e Porto, Portugal**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito básico à obtenção do título de Doutor em Ciência Política, sob a orientação da Profa. Dra. Lígia Mori Madeira.

### CIP - Catalogação na Publicação

CARPES, NIVEA SILVEIRA

De Porto a Porto - A segurança pública como forma de controle social - Porto Alegre, Brasil e Porto, Portugal / NIVEA SILVEIRA CARPES. -- 2018. 401 f.

Orientador: LIGIA MORI MADEIRA.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Segurança Pública. 2. Criminalidade. 3. Violência. 4. Gestão da Segurança Pública. 5. Política Criminal. I. MADEIRA, LIGIA MORI, orient. II. Título.

**Porto Alegre, março de 2018.**

**NÍVEA SILVEIRA CARPES**

## **DE PORTO A PORTO**

**A segurança pública como forma de controle social**

**Porto Alegre, Brasil e Porto, Portugal**

Aos 26 dias do mês de março do ano de 2018, no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, foi realizada a banca de defesa de tese de doutorado de Nívea Silveira Carpes, no Programa de Pós-Graduação, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, composta pelos professores abaixo:

Profa. Dra. Lígia Mori Madeira – PPGCiência Política UFRGS (Orientadora)

Profa. Dra. Clarice Beatriz da Costa Sohngen – Escola de Direito PUC

Prof. Dr. José Vicente Tavares dos Santos – PPGSociologia UFRGS

Profa. Dra. Rochele Fellini Fachinetto – PPGSociologia UFRGS

## Profa. Dra. Jussara Reis Prá – PPGCiência Política UFRGS

### Agradecimentos

Estudar é um privilégio, é desafiador, é força de desacomodação, é a magia das ideias. Sou grata às forças do universo que convergem para essa realização, sou grata por viver experiências que me expandem e elevam ao imaginário. As realidades são difíceis e precisam ser temperadas com cooperação, com estímulo à coletividade, com solidariedade e com características humanas que deem sentido a nós mesmos.

Essa tese foi construída lado a lado com a experiência da maternidade, nosso menino Otávio tem o tempo do doutorado. Ele tem aula desde os primeiros meses da gestação e nasceu nas férias de inverno. Ter um filho no ambiente dos meus sonhos foi muito significativo. Nos seus mais tenros dias ofertei o presente mais nobre e belo, suas asas do conhecimento. Otávio é um parceiro intraduzível, pôs flores e encantos nesse caminho. Otávio ensinou-me a multiplicar a atenção e que é possível praticar muitos amores ao mesmo tempo.

Daniel é o meu amor companheiro, a mão firme de todas as horas, aquele que me convence todos os dias de que tenho grandes capacidades e de que as aventuras da vida são indispensáveis, inclusive a de desenvolver uma tese. Dani ouviu pacientemente as ideias, sugeriu, vivenciou e abriu caminhos em Portugal. Ele sonha junto e tem a coragem de um parceiro de pesquisa. Otávio e a tese, juntos, não teriam se concretizado sem a participação ativa desse parceiro amoroso, para rir e para chorar.

Professora Lígia Madeira, minha orientadora, foi um presente que a vida trouxe num dia distraído, mostrou-me a direção e abriu-me uma porta. Foi na SUSEPE, fazendo um curso voltado a servidoras que trabalhavam com mulheres em privação de liberdade que nos reencontramos. Naquele encontro reacendeu-se a chama desse sonho. Obrigada por sua atenção e parceria na construção desse projeto.

Professor Pedro Souza, meu tutor no Curso de Criminologia da Universidade do Porto, foi um grande cicerone no sentido de me permitir transitar e dialogar com a Criminologia da maneira que precisava para assimilar os conhecimentos da área que eram úteis para a tese. Uma pessoa tranquila e de trato agradável que aceitou o desafio de me receber em substituição ao Professor Amadeu Recasens, que tinha partido para assumir um cargo na segurança pública da Catalunha. Obrigada professor Pedro por sua generosidade.

Quero agradecer também a todas as pessoas que gentilmente aceitaram ser entrevistadas, abrilhantando esta tese com suas experiências, à deputada Maria do Rosário, ao delegado Carlos Santana, ao promotor Luciano Pretto, à promotora Sandra Goldman, ao juiz Sidnei Bruzuska, ao professor José Vicente, ao chefe de esquadra da PSP Rodrigues, ao comandante intendente da PSP do Porto Antônio Leitão, ao policial da PSP Rocha, ao relações públicas da PSP José Veiga, ao ex-secretário de segurança José Francisco Mallmann e ao ex-secretário Airton Michels.

Agradeço à ACADEPOL, na pessoa do diretor de ensino Luis Carlos, que disponibilizou os dados sobre formação policial.

Agradeço à Raquel Arruda pelo contato com alguns secretários e pelo acesso à Setorial da Segurança Pública do Partido dos Trabalhadores.

Agradeço ao Daniel, meu companheiro, que possibilitou o acesso aos agentes de segurança na PSP do Porto.

Agradeço à UFRGS, pelo paraíso que representa para mim, o prazer do conhecimento, o lugar onde mais pude sonhar na vida, o lugar que me permitiu fazer voos que não teriam se tornado realidade sem essa instituição pública e de muita qualidade.

Agradeço à Universidade do Porto, pela acolhida fraternal, pelo acesso ao velho mundo em múltiplas dimensões, pelo acesso à Criminologia e pelo contato com outro contexto formativo que encantou meu caminho.

Por fim, ao Programa Erasmus Mundus Lindo, coordenado pela Universidade de Valladolid, que me agraciou com uma bolsa mobilidade, criando as condições materiais necessárias para o contato com a Universidade do Porto, com a Criminologia e a com segurança pública de Portugal.

**O meu guri** (Chico Buarque)

Quando seu moço nasceu meu rebento não era o momento dele rebentar

Já foi nascendo com cara de fome, eu não tinha nem nome para lhe dar

Como fui levando não sei lhe explicar,

Fui assim levando, ele a me levar

E na sua meninice, ele um dia me disse que chegava lá

Olha aí, ai, o meu guri olha aí

É o meu guri, e ele chega

Chega suado veloz do batente

Traz sempre um presente pra me encabular

Tanta corrente de ouro, seu moço

Que haja pescoço pra enfiar

Me trouxe uma bolsa já com tudo dentro

Chave, caderneta, terço e patuá

Um lenço uma penca de documentos

Pra finalmente eu me identificar, olha aí

Olha aí, ai, o meu guri, olha aí

É o meu guri, e ele chega

Chega no morro como carregamento

Pulseira, cimento, relógio, pneu, gravador

Rezo até ele chegar lá do alto

Essa onda de assalto está um horror

Eu consolo ele, ele me consola

Boto ele no colo pra ele me ninar

De repente acordo olho pro lado

E o danado já foi trabalhar, olha aí

Olha aí, ai, o meu guri olha aí

É o meu guri, e ele chega

Chega estampado, manchete, retrato, com vendas nos olhos legendas e as iniciais

Eu não entendo essa gente seu moço fazendo alvoroço demais

Um guri no mato acho que tá rindo acho que tá lindo de papo pro ar

Desde o começo, eu não disse, seu moço ele disse que chegava lá

Olha aí, ai, o meu guri olha aí, é o meu guri

## RESUMO

A tese analisa a atuação dos secretários de segurança e sua capacidade de gerar mudanças nas instituições de segurança e sobre os índices de criminalidade e violência. O objeto de investigação circunscreve-se ao âmbito do estado do Rio Grande do Sul, na cidade de Porto Alegre, nas gestões da segurança pública do período entre 2001 a 2015. O enfoque é a política de segurança proposta pelos secretários de segurança e os dados criminais da cidade de Porto Alegre, que possibilitam um diálogo com a política criminal portuguesa e programas especiais de segurança pública, executados pela Polícia de Segurança Pública. Para esse cenário, a tese busca apresentar o contexto histórico, social e econômico que favorece a criminalidade em Porto Alegre e na cidade do Porto, fazendo um debate com elementos como planos de segurança, modelos de policiamento, índices criminais, a política criminal portuguesa, a lei que descriminaliza o consumo de drogas em Portugal e os programas especiais da Polícia de Segurança Pública do Porto. Em termos metodológicos, foram realizadas análises de documentos; foram levantados dados sobre criminalidade, reaparelhamento das instituições de segurança, investimento em formação, novas tecnologias e participação social; e foram realizadas entrevistas. O referencial teórico foi constituído por abordagens sobre segurança pública e dilemas da violência e da criminalidade – Benevides (1985), Soares (2003), Adorno (1996), Velho (2000), Silva (1999); “governance” - Wood & Dupont, 2006, Oliveira (2006), Merrien (1998), Johnston & Shearing (2003), Agra (1997), Oliveira (2006), Zedner (2009), Lemieux (2000), Webber (2004) e Jones (2012); e cidadania - Villagómez (1997), Elster (1993), Martin & Ceballos (2004), Sen (2003), Dagnino (2004) e Carvalho (2001). Para desenvolver esta análise, vinculamos o contexto da segurança pública a temas fundamentais como a “governance”, que nos possibilita tomar contato com a gestão a partir de um debate específico e a cidadania, como elemento que imprime um novo ponto de partida para a segurança pública. Pudemos constatar que a segurança pública no Brasil chega de maneira diferente aos estratos sociais. De modo geral, utilizando recursos diversos, os secretários de segurança buscaram dar respostas que definiam um determinado tipo de controle sobre a criminalidade e a violência, os resultados são expostos nos índices de criminalidade. Os enfoques para confrontar a insegurança vão do combate à criminalidade até o enfrentamento da causalidade do crime. A visão sobre o criminoso tem grande diferença, alguns secretários evitam esse ângulo, alguns compreendem que são cidadãos que deveriam ter oportunidades e outros entendem como pessoas irremediavelmente desviantes. Assim, os secretários dividem-se entre mais voltados para uma abordagem social-crítica do contexto de criminalidade, os que ficam num estágio intermediário, conservador, buscando ações preventivas e aqueles que se concentram numa perspectiva punitivista e tradicional do combate ao crime. Quanto à Portugal, vem para essa tese para confirmar as possibilidades de uma convivência social pacífica, a despeito da existência de problemas socioeconômicos, destacando elementos culturais importantes na construção de ambientes seguros. Por fim, a Polícia de Segurança Pública demonstra a importância de programas especiais de segurança perenes e bem definidos, voltados a públicos mais vulneráveis.

Palavras-chave: segurança pública, criminalidade, violência, gestão da segurança pública, política criminal, planos de segurança pública, programas especiais de segurança, cidadania, guerra às drogas.



## ABSTRACT

The thesis analyzes the performance of the secretaries of security and their capacity to generate changes in the security institutions and on the rates of crime and violence. The object of investigation is limited to the scope of the state of Rio Grande do Sul, in the city of Porto Alegre, in the public security administrations of the period between 2001 and 2015. The focus is the security policy proposed by the secretaries of security and the data criminal cases of the city of Porto Alegre, that allow a dialogue with the Portuguese criminal policy and special programs of public security, executed by the Public Security Police. For this scenario, the thesis seeks to present the historical, social and economic context that favors criminality in Porto Alegre and in the city of Porto, by discussing elements such as security plans, policing models, criminal indexes, Portuguese criminal policy, law that decriminalizes drug use in Portugal and the special programs of the Porto Public Security Police. In methodological terms, document analyzes were carried out; data were collected on crime, re-organization of security institutions, investment in training, new technologies and social participation; and interviews were conducted. The theoretical framework was constituted by approaches on public security and dilemmas of violence and crime - Benevides (1985), Soares (2003), Adorno (1996), Velho (2000), Silva (1999); (1998), Johnston & Shearing (2003), Agra (1997), Oliveira (2006), Zedner (2009), Lemieux (2000), Webber (2004) and Jones (2012); and citizenship - Villagómez (1997), Elster (1993), Martin & Ceballos (2004), Sen (2003), Dagnino (2004) and Carvalho (2001). In order to develop this analysis, we link the public security context to fundamental issues such as "governance", which enables us to make contact with management through a specific debate and citizenship as an element that sets a new starting point for security public. We can see that public security in Brazil arrives differently from social strata. In general, using diverse resources, the secretaries of security sought to provide answers that defined a certain type of control over crime and violence, the results are exposed in crime rates. The approaches to confront insecurity range from combating crime to tackling the causality of crime. The view of the criminal has a big difference, some secretaries avoid this angle, some understand that they are citizens who should have opportunities and others understand them as hopelessly deviant people. Thus, the secretaries are divided among more focused on a social-critical approach to the context of crime, those who are in an intermediate stage, conservative, seeking preventive actions and those who focus on a punitive and traditional perspective of the fight against crime. As for Portugal, he comes to this thesis to confirm the possibilities of a peaceful social coexistence, in spite of the existence of socioeconomic problems, highlighting important cultural elements in the construction of safe environments. Finally, the Public Security Police demonstrates the importance of special, perennial, well-defined security programs aimed at more vulnerable groups.

Keywords: public security, crime, violence, public security management, criminal policy, public security plans, special security programs, citizenship, drug war.

## ÍNDICE DE FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

Figura 1 - Campanha com preconceito racial	86
Figura 2 - Policiais PSP em treinamento operacional	342
Figura 3 - Organograma da Segurança Pública Portuguesa	344
Figura 4 - O Sistema Táxi Seguro	345
Figura 5 - Táxi Seguro, tecnologia	345
Figura 6 - Policial feminina em atividade de policiamento de proximidade	349
Figura 7 - Policial PSP executando o Programa Comércio Seguro	358
Gráfico 1 - Homicídios Porto Alegre	270
Gráfico 2 - Pesquisa sobre maior problema RS	272
Gráfico 3 - Aprovação da gestão por área	273
Gráfico 4 - Concordância com medidas adotadas pelo governo	273
Gráfico 5 - Processos de Violência Doméstica	354
Gráfico 6 - Vítimas por Sexo	355
Quadro 1 - Danos referentes ao consumo de drogas	160
Quadro 2 - Gestão e cursos realizados	300
Quadro 3 - Comandos e esquadras Portugal	348
Quadro 4 – José Bisol	370
Quadro 5 – Otávio Germano	370
Quadro 6 – Francisco Mallmann	370
Quadro 7 – Airton Michels	371
Quadro 8 – Wantuir Jacini	371
Tabela 1 - PIB, Renda PC, População, Homicídios, População Carceraria	149
Tabela 2 - Homicídios por armas de fogo	184
Tabela 3 - População Porto Alegre	275
Tabela 4 - Registros criminais da Polícia Civil de Porto Alegre	278
Tabela 5 - Registro criminais da Polícia Civil sobre entorpecentes	279
Tabela 6 - Latrocínios no Rio Grande do Sul	280
Tabela 7 - Gastos com segurança pública	290

Tabela 8 - Despesas com pessoal, outras despesas e investimentos	291
Tabela 9 - Intestimento por partido e mandato	292
Tabela 10 - Gastos por unidade orçamentária	292
Tabela 11 - Estados com níveis de despesas com segurança aproximados	293
Tabela 12 - Gastos da segurança pública per capita	294
Tabela 13 - Gastos com segurança pública Brasil e Portugal	295
Tabela 14 - Participação dos gastos c segurança pública em relação ao PIB	295
Tabela 15 - Partidos e governos	297
Tabela 16 - Formação de policiais civis e gestão	299

## LISTA DE SIGLAS

AI – Ato Institucional  
 BM – Brigada Militar  
 BO – Boletim de Ocorrência  
 CESIS – Centro de Estudos para Intervenção Social de Portugal  
 DETRAN RS – Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul  
 DP – Delegacia de Polícia  
 DPPA – Delegacia de Polícia de Pronto Atendimento  
 ENAFRON – Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras  
 ENLCD – Estatuto Nacional da Luta Contra a Droga de Portugal  
 EPAV – Equipe do Programa de Apoio às Vítimas de Portugal  
 GNR – Guarda Nacional Republicana de Portugal  
 IGP – Instituto Geral de Perícias  
 INFOSEG – Sistema de Informações dos Órgãos de Segurança  
 IRS – Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares de Portugal  
 JMP – Junta Metropolitana do Porto  
 LEP – Lei de Execução Penal  
 MAI – Ministério da Administração Interna de Portugal  
 MDB – Movimento Democrático Brasileiro  
 PC – Polícia Civil  
 PIPP – Programa Integrado de Policiamento de Proximidade de Portugal  
 PM- Polícia Militar  
 PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
 PROESCI – Programa Estadual de Segurança com Cidadania  
 PRONASCI – Programa Nacional de Segurança com Cidadania  
 PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
 PSP – Polícia de Segurança Pública de Portugal  
 PT – Partido dos Trabalhadores  
 ONU – Organização das Nações Unidas  
 RS – Rio Grande do Sul  
 SINARM – Sistema Nacional de Armas  
 SJC – Sistema de Justiça Criminal  
 STS – Sistema Táxi Seguro de Portugal  
 SUSEPE – Superintendência dos Serviços Penitenciários do Rio Grande do Sul  
 TSU – Taxa Social Única de Portugal  
 UBPS – Unidade Básica de Proteção Social  
 UE – União Européia  
 UGT – União Geral de Trabalhadores de Portugal  
 UNICEF – United Nations Children’s Foundation  
 UPP – Unidade de Polícia Pacificadora

## SUMÁRIO

<b><u>1 INTRODUÇÃO</u></b>	<b><u>15</u></b>
<hr/>	
1.1 A CONSTRUÇÃO DO PROBLEMA DE TESE: OS SECRETÁRIOS DE SEGURANÇA, SUAS PROPOSTAS E AS INFLUÊNCIAS PARA AS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA E PARA A CRIMINALIDADE	20
1.1.1 Objetivos	28
1.1.2 Justificativa	29
1.1.3 Hipótese	30
1.2 REFLEXÕES METODOLÓGICAS	30
1.3 CATEGORIAS ANALÍTICAS PARA COMPREENDER O OBJETO EMPÍRICO	40
1.3.1 Segurança Pública e Alguns Dilemas da Violência e da Criminalidade	40
1.3.2 “Governance”	42
1.3.3 Cidadania	45
<b><u>2 CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS PARA A ANÁLISE SOBRE GESTÃO DA SEGURANÇA</u></b>	<b><u>52</u></b>
<hr/>	
2.1 ESTADO E PODER: EMBATES NA CONSTRUÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA	52
2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E TEORIAS DE AGENDA	55
2.2.1 A Agenda da Segurança Pública	57
2.3 TEORIAS CRIMINOLÓGICAS CLÁSSICAS, CRÍTICAS E ABOLICIONISTAS	60
2.3.1 Controle Social, Penal e a Prisão como Política Criminal	61
2.3.2 O Controle Social Abolicionista	72
2.4 SOCIOLOGIA DA VIOLÊNCIA NO BRASIL: DESIGUALDADE, VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE	76
2.4.1 Uma descrição dos marginalizáveis	83
2.4.2 A expectativa de futuro para jovens de camada popular	89
2.4.3 A questão das drogas	92
2.5 POLICIAMENTO: MODELOS PARA A PRÁTICA POLICIAL	100
2.5.1 O Policiamento Comunitário ou de Proximidade	107
2.5.2 O Policiamento Voltado para o Problema	110
2.5.3 O Policiamento de Tolerância Zero	112
2.5.4 O Policiamento Baseado nas Informações	114
2.5.5 O Policiamento Plural	115
<b><u>3 AS CAUSAS ECONÔMICAS, SOCIAIS E CULTURAIS DA CRIMINALIDADE</u></b>	<b><u>119</u></b>

3.1 O CENÁRIO DO CAPITALISMO IMPULSIONANDO VIOLÊNCIAS	119
3.1.1 As questões sociais não interessam o mercado econômico internacional	125
3.1.2 Desenvolvimentismo e Neoliberalismo: mudanças sócio-econômicas que alteram o cotidiano das relações	129
3.2 AS GRANDES QUESTÕES HISTÓRICAS QUE TÊM IMPULSIONADO A CRIMINALIDADE	133
3.2.1 A II Guerra Mundial e as influências no trato com o crime	133
3.2.2 Do welfare brasileiro às políticas sociais dos governos do Partido dos Trabalhadores	137
3.2.3 O Welfare-state, um cenário para a Segurança Nacional nas ditaduras	142
3.2.4 A Década de 1990: o neoliberalismo em ação e menores investimentos em políticas sociais	144
3.2.5 Quanto custa econômica e socialmente a inoperância das instituições de segurança pública	146
3.3 ESTRATÉGIAS DE CONTROLE SOBRE AS DROGAS	155

#### **4 OS PLANOS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: UM PONTO DE PARTIDA PARA OS GESTORES EM TERMOS DE EXPERIÊNCIAS E DEBATES** **165**

4.1 O PRIMEIRO PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL	166
4.2 UM PROJETO DE SEGURANÇA PÚBLICA PARA O BRASIL A PARTIR DE 2003	173
4.2.1 A tentativa de criação de um Sistema Único Segurança Pública	187
4.3 O PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA COM CIDADANIA	189
4.3.1 Os Projetos de formação: jovens, mulheres e servidores da segurança pública	197
4.3.2 Destaque para os Municípios	203
4.4 A SEGURANÇA PÚBLICA NO MANDATO DA PRESIDENTA DILMA ROUSSEFF	209
4.4.1 A Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras – ENAFRON	210
4.4.2 O Programa “Crack, é possível vencer”	213

#### **5 A GESTÃO DO CONTROLE SOCIAL E PENAL EM PORTO ALEGRE COMO ESPAÇO DE INTERVENÇÃO DA GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA** **216**

5.1 OS SECRETÁRIOS DE SEGURANÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	217
5.1.1 PT – José Paulo Bisol – Segurança Pública Democrática	217
5.1.2 PMDB - José Otávio Germano: um modelo tradicional	223
5.1.3 PSDB – José Francisco Mallmann: um conservador moderno	226
5.1.4 PT – Airton Michels: Segurança Cidadã	235
5.1.5 PMDB – Wantuir Jacini: outra experiência no conservadorismo	253

5.2 PORTO ALEGRE: UM PEDAÇO DO BRASIL CARENTE DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA E SOCIAIS	258
5.2.1 “A situação de Porto Alegre é insustentável”	267
5.3 A CIDADE DE PORTO ALEGRE E O CENÁRIO DA SEGURANÇA	271
5.3.1 A população de Porto Alegre de 2001 a 2015	275
5.3.2 Os Números do Crime em Porto Alegre	277
5.3.3 Os Investimentos para diminuir a criminalidade no Estado do Rio Grande do Sul de 2001 a 2015	289
5.3.4 Investimentos em Formação Policial de 2001 a 2015	298
5.4 ANÁLISE COMPARATIVA DAS GESTÕES DE SEGURANÇA DO RIO GRANDE DO SUL DE 2001 A 2015	305
<b><u>6 PORTUGAL – UMA BOA PRÁTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA</u></b>	<b>314</b>
6.1 ABANDONO SOCIAL EM PORTUGAL	314
6.1.1 Familismo amoral	317
6.1.2 Proteção social em Portugal	319
6.1.3 A economia portuguesa, uma grande trajetória de dificuldades	322
6.2 PORTUGAL NO PÓS-DITADURA E OS ESFORÇOS DE RECONSTRUIR-SE DEMOCRATICAMENTE	325
6.2.1 A segurança pública no pós-ditadura	328
6.3 O PLANO DE INCENTIVO À NATALIDADE: UM ESFORÇO DE ADEQUAÇÃO DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA	330
6.4 OS DADOS QUE JUSTIFICAM A POLÍTICA CRIMINAL PORTUGUESA	333
6.5 A POLÍTICA CRIMINAL DE PORTUGAL PARA 2015-2017	336
6.6 A POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DE PORTUGAL	337
6.7 PROGRAMAS ESPECIAIS DA CIDADE DO PORTO	343
6.9 DESCRIMINALIZAÇÃO DE DROGAS EM PORTUGAL	364
<b><u>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS</u></b>	<b>370</b>
<b><u>8 BIBLIOGRAFIA</u></b>	<b>381</b>

## 1 Introdução

O Brasil está entre os países mais violentos do mundo, competindo somente com países africanos e outros países da América Latina. A prova disto são os altos índices de mortes violentas do período entre 2001 a 2015 que demonstram um crescimento constante que vai de 47.943 pessoas mortas ao ano em 2001<sup>1</sup> para 59.080 pessoas mortas ao ano em 2015<sup>2</sup>. Segundo o Atlas da Violência de 2017, a variação da taxa de homicídios por 100.000 habitantes é de 10,6% de 2005 a 2015, passando de 26,1 para 28,09.

Apesar da dimensão do problema, essa temática é insuficientemente explorada, sobretudo com análises que vinculem propostas políticas, dados, instituições e diminuição da criminalidade. Com um frágil histórico na coleta de informações criminais, o país não possui informações suficientes sobre as variáveis do contexto que envolve a segurança pública. Tampouco há tradição na troca de experiências entre países ou mesmo no aproveitamento de experiências bem-sucedidas.

Diante desse cenário, partimos do pressuposto de que existem tendências associadas a um tipo de cultura e esgotamentos históricos que moldam a maneira de exercitar a proteção dos cidadãos. Essas características não estão descoladas daquilo que se constrói como perfil de tolerância da sociedade. Assim, o modelo praticado e os limites sociais fazem parte de um processo histórico e também de intervenções políticas que impõem rumos à história.

Concordando com essas premissas, essa tese utiliza a abordagem do institucionalismo histórico, na perspectiva cultural, por entendermos que as escolhas individuais não são totalmente estratégicas, limitam-se pela visão de mundo, que é uma produção coletiva, orientada por modelos de comportamento reconhecidos como formas de chegar a objetivos (HALL & TAYLOR, 2003).

Dessa forma, o primeiro ponto de análise é a relação Estado-segurança, o Estado como uma organização política com o dever, a obrigação e o direito de por em ação a segurança pública. O Estado compreendido a partir do conceito de contrato social, como debatido por John Locke, que filosoficamente fala sobre a estrutura necessária para conciliar o poder do Estado com a liberdade individual, de tal forma que a guerra de uns contra os outros seja

---

<sup>1</sup> SIM/SVS/MS – Mapa da Violência 2010.

<sup>2</sup> IBGE/Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica e MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM. Atlas da Violência 2017.



convertida em outro tipo de relação, que é contratual, consolidando a sociedade política e civil.

Esse contrato autoriza e transfere para o Estado os direitos de autodefesa e de punição que cada um possui para si mesmo, o que obriga à criação de agências que recebam a incumbência da proteção de direitos fundamentais (KLEINIG, 2014). Contudo, a ideologia liberal tem deixado a noção de direitos fundamentais sobreposta por outros valores que se tornam hegemônicos em algumas sociedades, como o patrimônio.

Numa perspectiva mais Hobbesiana, a segurança pública administrada pelo Estado é produto de uma negociação e cedência de direitos, vinculada sempre a uma expectativa de ampliação da perspectiva de paz e estabilidade. A segurança e a liberdade fazem um jogo de forças no qual um pouco mais de paz pode representar um pouco menos de liberdade (BAUMAN, 2001). Isso porque os métodos utilizados para garantir segurança costumam gerar uma vigilância que interfere em aspectos da liberdade.

Nesse jogo, a passagem do tempo é um elemento que tende a produzir mudanças em aspectos que interferem nas condições de segurança. São alterações nos cenários econômico, social e político, assim como entre as necessidades dos cidadãos e as respostas que as instituições são capazes de dar. Nesse sentido, os últimos 50 anos têm marcado um ritmo acelerado de transformações mundiais que impactam no nível local e nas percepções de transgressões legais, de formas de controle e de liberdade individual.

No plano econômico, surgiram novos modelos de acumulação de capital e alterações no processo de produção, cenário de novas expectativas e realizações para as relações de trabalho e de acumulação, de forma que o trabalho perde sua centralidade (ARENDRT, 2000; CARDOSO, 2011; KURZ, 1992; OFFE, 1989; HABERMAS, 1978). É também um período de aprofundamento da ideologia do consumo e do produto, nas quais não somente objetos estão nessa condição, mas também ideias e pessoas.

Na dimensão social, destacam-se mudanças nas formas de relação entre indivíduos e uma quantidade e velocidade na circulação de informações nunca experimentada, o que constrói outras sociabilidades, novos anseios, vínculos de diferentes formatos, interligando pessoas para as mais diferentes finalidades, oportunizando relações positivas do nível individual e coletivo, mas também novas problemáticas.

No que diz respeito ao Estado, observou-se a expansão das fronteiras do Estado-nação e diferenças nas relações entre indivíduo-Estado e entre Estados. Um quadro de novas variáveis com reflexos em situações de conflito, tanto sociais quanto políticos, impactando no

crime, na violência e nos Direitos Humanos. Uma dinâmica que dificulta o controle sobre os cidadãos e torna os limites menos claros nas diversas dimensões da convivência humana.

No âmbito das Ciências Sociais no Brasil, as questões que envolvem segurança pública são debatidas a partir de perspectivas que buscam compreender a multiplicidade de influências para cenários de violência e criminalidade. Dessa forma, faz-se um esforço de demarcação do maior número possível de fatores que impactam na violência e na criminalidade. Isso leva à constatação que essa rede é de uma complexidade que desafia o conhecimento e a capacidade de respostas.

Entretanto, apesar dos estudos, as intervenções institucionais em tal realidade costumam estar baseadas em abordagens que privilegiam bases unilaterais, tradicionais, conservadoras e ostensivas. Por isso, o habitual, visto como solução, é o reaparelhamento das polícias, o aumento de efetivo policial e mais truculência no convívio das polícias com as comunidades populares.

Em número reduzido são as experiências da segurança pública nas quais encontramos interpretações atualizadas pela pluralidade que o tema exige. Tomamos a atualização como reflexões que trazem novas interpretações para fatos sociais conhecidos, exercitando releituras que focam tecnologias da prevenção, a exemplo da “community policy” (SILBERMAN, 1978; BAYLEY, 1986; SKOLNICK & BAYLEY, 2002; TROJANOWICZ & HARDEN, 1985; BLANCO, 2003; MUSUMECI, 1996), do policiamento baseado na informação (ECK & ROSENBAUM, 1994; INNES, 2003), ou de outros modelos como o policiamento de tolerância zero (WILSON & KELLING, 1982), policiamento voltado para o problema (SPELMAN & ECK, 1986; HERMAN GOLDSTEIN, 1990; MURPHY et al., 1998) e o policiamento plural (JOHNSTON, 1992).

Além disso, a segurança pública não prescinde de que façamos sua localização geográfica, econômica e social, o que nos permite perceber que os lugares não sofrem dos mesmos males e ainda que haja muitos problemas em comum, podem ser solucionados de formas diferentes, com resultados diferentes. Fator que também converge para uma reflexão sobre a centralização ou descentralização da projeção e da gestão da segurança pública que ocorre em sistemas federais como o Brasil. As questões regionais, em países com dimensões continentais, precisam ter uma atenção especial para que as ações encontrem significado no contexto de aplicação.

Nesse sentido, esse estudo sai do panorama recorrente, no qual o Brasil e outros países da América Latina são comparados ou mesmo discutidos através de argumentos assentados

em suas semelhanças. Propomos a compreensão da gestão da segurança pública executada pelos secretários de segurança do Estado do Rio Grande do Sul, com impacto no contexto institucional e da criminalidade da cidade de Porto Alegre, vinculados ou não aos Planos de Segurança Nacionais; e um diálogo com a gestão da segurança na cidade do Porto, Portugal, desenvolvida através de Programas de Segurança, como recurso de execução dos cuidados com a população<sup>3</sup>.

Esse diálogo é relevante porque a convivência e naturalização da violência geram um senso que tem a violência como parte inerente ao cotidiano. É frequente no Brasil que as pessoas acreditem que a polícia está fazendo seu trabalho quando usa violência, mesmo que desproporcional e excessiva. Essa aceitação não trata somente de polícia e criminosos, fala de uma cultura, de exclusão e de marginalização, inerentes a uma percepção de mundo.

A violência nessa cultura não diz respeito somente a situações objetivas, também envolve as subjetividades, um olhar sobre as relações e significados que admitem tal contexto. Uma das justificativas é convenientemente nutrida pelas elites e pela classe média através das ideias da meritocracia, que transformam o lugar dos excluídos em uma espécie de “justiça” com aqueles que “não demonstram o empenho necessário para chegar ao sol”.

Portanto, a tolerância, a paciência, a solidariedade, a gentileza, a cooperação e a capacidade de tratar com diferença as pessoas diferentes e com igualdade os iguais são características menores, de pouca importância nessa sociedade. É um universo de ritmo acelerado que adquire uma lógica firmada na produtividade, na capacidade de consumo e na inclusão tecnológica, no qual não há tempo de perceber o outro, não há tempo para incluir e para adequar o ritmo social de maneira inclusiva.

O costume, a aceitação das soluções violentas e uma temporalidade própria fazem pensar que o tradicional é a única vida possível. Além disso, a falta de acesso a outras realidades, a sociedades mais pacíficas e a partir de um contato crítico, geram para a maioria das pessoas uma desconfiança no que diz respeito a um cotidiano amistoso. A narrativa de um contexto com melhores condições de desenvolvimento individual a partir da garantia de serviços básicos passa a impressão de irrealidade ou de que diz respeito a pessoas que não passam por qualquer restrição, dificuldade ou subjugo.

Essa pesquisa mostrará que não é por não ter problemas que a sociedade portuguesa se tornou mais equilibrada em sua convivência cotidiana, ocorre que respondem de forma

---

<sup>3</sup> O caso do terrorismo possui características que demandam outro tipo de discussão, apesar de Portugal ser um país pouco visado por essas ações.

diferente às dificuldades que lhes foram impostas. As estratégias de defesa que utilizam para sobreviver à hostilidade de muitas situações é que tem feito diferença. Isso não quer dizer que os processos históricos vividos naquela sociedade tenham sido orquestrados pela população. Os cidadãos comuns reagem a um contexto que lhes é imposto e a reação pode ter aspectos positivos e negativos.

A resposta política às questões sociais e o modelo das políticas públicas, na maior parte do tempo, em uma e outra sociedade, são a continuidade do entendimento hegemônico, são aquilo que se torna possível em determinado tempo histórico e uma leitura de coletivos que alcançam instâncias de poder, sobre a importância de determinadas questões na configuração cultural. No caso português é preciso recordar as vinculações que o país tem enquanto membro da União Europeia, seus anseios de enquadramento aos padrões europeus e a exigência do grupo em termos de manutenção dos padrões europeus, apesar das dificuldades econômicas.

Portanto, para Portugal o contato com países que lhes abrem caminhos na direção de conhecimentos e experiências que podem ser replicadas é uma dimensão que não se pode dispensar se queremos entender o conjunto de fatores que lhes favorece encontrar a fórmula que está na Política Criminal Bienal e nos Programas Especiais voltados para os cidadãos mais vulneráveis, mantidos mesmo num contexto recessivo.

Já no caso brasileiro, quando surgem as propostas que valorizam uma perspectiva cidadã da prestação de serviço público, é um momento de ascensão de outros poderes no mundo e na América Latina, que extrapolam as forças tradicionais e geram espaço para a adoção de uma abordagem mais voltada para a satisfação das necessidades gerais da sociedade, produzindo condições para outro tipo de desenvolvimento nacional e individual, abrindo espaço para que extratos tradicionalmente excluídos de oportunidades passem para o lado de dentro dum universo de possibilidades.

Esse panorama não pode ser esquecido se queremos entender o que favoreceu o Programa Nacional de Segurança com Cidadania – PRONASCI, no sentido de tornar-se praticável no âmbito nacional e o RS na paz no espectro estadual, como uma nova forma de projetar a segurança. Havia um conjunto de fatores nacionais e internacionais que abriam espaço para uma visão social, igualitária e progressista, demarcando caminho para políticas que se voltavam para essas abordagens.

A proposta de debate com uma boa prática demonstra ser possível fazer uma positiva troca de experiências a partir das conjunturas que envolvem essas duas sociedades, que

reagem de modo diferente aos obstáculos nacionais e internacionais. Esses dois países de posições acanhadas na constelação mundial política e econômica são uma combinação explicativa em si para as “agressivas irreverências” das convivências brasileiras e para as “acomodadas rabugices” das convivências portuguesas.

### 1.1 A construção do problema de tese: os secretários de segurança, suas propostas e as influências para as instituições de segurança e para a criminalidade

Qual a importância da gestão dos secretários de segurança do Estado do Rio Grande do Sul nas mudanças institucionais no sistema de segurança e na diminuição da criminalidade? O que podemos verificar fazendo a relação entre índices criminais e modelos de gestão implementados por secretários de segurança? Como têm se comportado esses índices ao longo dos anos entre 2001 e 2015, no que diz respeito à cidade de Porto Alegre?

No encontro das instituições com as ideias, esse estudo propõe-se a entender se as mudanças institucionais que podem ocorrer na segurança pública ao longo do tempo (OSTROM & BASURTO, 2011; MAHONEY & THELEN, 2009; LIEBERMAN, 2002; LEVI, 1997) são significativas e orquestradas por mudanças de gestão no secretariado da segurança, representante de um determinado alinhamento político. Além disso, queremos encontrar elementos que nos permitam saber se há importância no ator do secretário na condução de políticas públicas, interferindo na atuação das instituições e se esses secretários fizeram uma gestão que refletia a proposta do partido que representavam no período de gestão.

Também será importante analisar se os secretários aderiram aos Planos Nacionais de Segurança Pública, quando estiveram vigentes. Essa preocupação diz respeito a vantagens e prioridades dentro de um contexto que é político e com interesses nessa direção que podem forçar um diálogo entre partidos não alinhados. Os discursos, a manifestação de intenções para a mídia, fatos ocorridos dentro do cenário da segurança pública, eventos institucionais e as estatísticas são os elementos empíricos dessas relações. Através destas manifestações de ideias, de reações e de resultados poderemos descrever como transcorreram as gestões e se atingiram minimamente o que se propunham.

Para executar essa proposta aderimos ao paradigma neoinstitucionalista, produto do retorno das instituições para o centro das análises na ciência política no final da década de 1960, início dos anos 1970. Utilizaremos a perspectiva histórica para identificar as mudanças ao longo do tempo nas instituições de segurança. Essas mudanças podem manifestar-se nos procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais, podendo estender-se aos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização (HALL & TAYLOR, 2003)

O institucionalismo histórico, dentro do campo da Ciência Política, tem se confrontado com o paradigma da escolha racional (SANDERS et al., 2006; SHEPSLE, 2010), debate que interessa por oferecer condições para a percepção da relação entre as escolhas políticas e a dinâmica institucional. Além de ser o ponto de partida para que percebamos se há trânsitos reais de ideias e formatos na segurança pública que se reproduzam em alterações nos índices de criminalidade.

De modo geral, as mudanças institucionais têm sido um problema para teorias que assumem uma relativa estabilidade nas preferências, assim como para os teóricos do institucionalismo histórico porque partem da caracterização de consistências nas instituições e da estabilidade nos comportamentos (LEWIS & STEINMO, 2012).

Esta tese tem a intenção de gerar um debate, a partir dos referenciais teórico-metodológicos da Ciência Política, apoiada no debate teórico da Criminologia Crítica, em suas vertentes abolicionista e minimalista, questionando o modelo tradicional de fazer gestão de segurança, buscando perceber quais recursos foram utilizados em momentos de mudança.

O contraponto analítico será dado por um diálogo produzido com a segurança pública da cidade do Porto, análise decorrente do período de doutorado mobilidade em Portugal. A importância do contato fixa-se na percepção de outro tipo de contexto e formas de gestão através de uma política criminal bienal e de programas com finalidades bastante objetivas para a segurança pública.

Portugal instiga-nos a entender quais fatores parecem significantes no formato das instituições de segurança e nos resultados da segurança pública, quando essa se constrói de outra forma. A ideia é não pensar sobre panoramas semelhantes, mas trazer uma conjuntura diferente que nos permita vislumbrar o que constrói um cenário de convivência com índices mais baixos de criminalidade.

Por supomos que existem tendências que se escrevem ao longo do tempo, que moldam uma forma de exercitar segurança pública, concordarmos com o institucionalismo histórico, na perspectiva cultural, assumindo que o comportamento não é totalmente

estratégico. Sem desprezarmos a racionalidade das atitudes, estamos alinhados com o entendimento que a visão de mundo limita os indivíduos, visão essa que é compartilhada pela coletividade e orientada por modelos de comportamento reconhecidos. Nesse sentido, o código comum que estrutura as formas de se chegar a objetivos (HALL & TAYLOR, 2003) pode estar vinculado em maior ou menor grau a uma tendência ideológica que queremos entender como se processa na gestão da segurança pública, através dos posicionamentos adotados pelos secretários de segurança.

Por quisermos visualizar a ação dos secretários sobre as instituições e sobre a criminalidade, é relevante entender as bases que consolidam as instituições responsáveis por transmitir segurança à população. As instituições não emergem de uma lógica própria que está alheia à sociedade. As instituições são produtos de acontecimentos que lhes antecedem, sustentam e conferem sentido<sup>4</sup> ontológico. Portanto, as instituições estão sujeitas à dinâmica do tempo que vai conferindo novas formas às relações.

Com essas definições estruturais, para entendermos relações de extrema violência entre instituições de segurança e criminalidade, ou mesmo entre polícia e comunidades carentes, ou ainda sobre a violência que emana do Estado para com os marginalizados, é necessário que reflitamos sobre os aspectos objetivos e subjetivos que propiciam essa realidade. Para isso, analisaremos os vínculos com a gestão dos secretários, mas também os vínculos com condicionantes sociais, econômicas e ideológicas que possibilitam relações dessa natureza.

Sabidamente, esse modelo de convivência não tem sua origem na contemporaneidade. Voltando à jovem história brasileira, é possível perceber o permanente significado de preconceitos raciais e sociais na violência proveniente do aparato estatal. O senso comum tem reproduzido a visão que se volta para negros e pobres, em termos de criminalidade, e alcança o senso policial. Por isso, a ação dos secretários poderá refletir o mesmo tipo de percepção, mantendo a direção historicamente comum ou apresentar uma interpretação alternativa para a criminalidade e para a forma de atuar na segurança. Esse é um cargo que se destaca por sua importância no cotidiano das cidades, que cria uma identificação direta na forma de trabalho e resultados com a figura do secretário.

---

<sup>2</sup> Ruggiero (1996) aborda “o mito dos 10%” debatido internacionalmente no tratamento das apreensões de drogas, entretanto, não existe uma cifra com credibilidade suficiente para dar conta de todo o tráfico mundial. A única clareza da temática é a dificuldade de vencer o combate entre polícias e traficantes. Nas palavras de Raymond Kendall, ex-Secretário-geral da Interpol, em entrevista à revista Express em 1993: “Sejamos claros. Tal como está a ser feita há 30 anos, a guerra à droga está perdida.”

Está na história das primeiras formações policiais e da segurança pública que o empenho estava condicionado para o combate à criminalidade que surgia dos cordões de pobreza que acompanham a liberdade negra e as motivações desse policiamento eram proteger alguns indivíduos, certas famílias e o patrimônio. Essa realidade permanente levou-nos a questionar, por meio das gestões, como se tem pensado sobre os estigmas que formatam a imagem de grupos sociais que se tornam os alvos preferenciais das polícias.

Além disso, esse estudo permite-nos analisar os encaminhamentos oferecidos ao problema do tráfico de drogas e armas, um dilema da segurança pública que tem demandado urgente interferência através de políticas e da ampliação da discussão sobre o controle das drogas ilícitas, dada a quantidade de violência que projeta. A guerra do tráfico e a associação às organizações em facções tem aumentado enormemente a brutalidade dos crimes praticados entre rivais por disputa de mercado. Esse é o tipo criminal que mais explicitamente emprega o uso da violência como forma de impor poder de comando sobre “bocas de tráfico”. Os homicídios resultantes dessa guerra têm incrementado de forma alarmante a violência, em particular os homicídios na cidade de Porto Alegre, que de 2003 para 2015 aumentaram 100%, indo de 286 para 578 mortes. Violência que expressa extrema banalização do valor da vida, uma constatação corriqueira nas disputas de domínio do tráfico.

Também esse estudo permite-nos pensar o tráfico de drogas e armas como uma componente chave de uma substancial parcela de conflitos violentos com a polícia e entre facções criminosas. Uma relação que se agrava pelo modelo repressivo proibicionista, calcado na violência como estratégia de controle, naturalizado pela própria familiaridade com a violência como solução. O tráfico é um dos dilemas da segurança pública sem uma solução possível de ser pensada sem uma releitura daquilo que é considerado problemático.

A violência que se mescla com a ilegalidade do tráfico de drogas é um fato que atinge fortemente os países latino-americanos, desafiando instituições no sentido que seja ampliada a visão de proteção, segurança e saúde para essas sociedades. A dinâmica do dilema das drogas possui encaminhamento diverso no caso português, inclusive por uma legislação que interpreta o uso de estupefacientes de maneira diferenciada, pela via da saúde, sem recorrer às vias judiciais e onde a preocupação de maior gravidade reside no crime de terrorismo<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Para Portugal, assim como para outros países da Europa, o terrorismo tem sido o maior vilão, um problema de difícil solução por suas características voláteis, demandando um conjunto de conhecimentos e controles não estáveis, é o crime que provoca maior constrangimento para as forças de segurança daquele país.



Trazem em comum o tráfico e o terrorismo a necessidade do envolvimento de profissionais de áreas multidisciplinares, buscando soluções para a segurança e intervindo a partir de diferentes instituições sociais em temas que poderiam ser classicamente considerados de exclusividade das polícias. De tal forma, novas racionalidades e tecnologias são exigências para o domínio dessas realidades e construção de um conhecimento (FOUCAULT, 2002).

As políticas públicas e a gestão pública perdem eficácia quando não conseguem abordar as causas de problemas que pretendem solucionar, no caso da criminalidade produto de desarranjos sociais e da criminalidade produzida por estratos não populares. Ocorre que a falta de informações, de estudos, de dados que possam alicerçar decisões é um fosso entre a intenção e a realização de ações eficazes. Não se pode supor aderência de ideias a uma realidade que não está completamente descortinada, uma realidade que é trabalhada muito mais por suposições do que por aproximação e verificação de dados.

Também o modelo social e político onde as instituições estão instaladas necessita estar claro, porque isso estabelece uma rede de vínculos entre as realidades que são construídas no cotidiano social, nas instituições e as possibilidades de intervenção. As políticas públicas (LASWELL, 2011; SOUZA, 2007; SARAIVA, 2007; INGRAM et al., 2008; HILL, 1997; BUCCI, 2006; DERANI, 2006) são o meio mais objetivo para apresentar proposições de maneira imediata, buscando alterar as realidades do crime e da violência.

A inserção do tema segurança pública na agenda da esfera política (ZALUAR, 1997; SOUZA, 2007) é o primeiro passo na direção de polícias e criminalidade, serem alinhados com anseios democráticos. Apesar disso, o cotidiano político brasileiro é superficial ao adentrar nesse debate. A segurança pública como matéria de agenda política é um fato recente no Brasil que data do final dos anos 90. Foi uma iniciativa que possibilitou o diálogo sobre o tipo de segurança pública esperado para o recente contexto de crimes e violência. Esse é um marco na projeção de mudanças que se tornam possíveis a partir da visibilidade.

O projeto de tese iniciou em 2012, quando havia uma perspectiva de segurança cidadã em construção, que foi desconstituída e desembocou em retrocessos na prática e no debate político e social. Tudo começou com a desativação do PRONASCI - Programa Nacional de Segurança com Cidadania e culminou com um alto nível de tolerância da sociedade com situações que violam brutalmente os direitos fundamentais do indivíduo. Os grupos que defendem o acesso liberado a armas se proliferam e encontram eco entre populares.

No nível estadual, o PROESCI – Programa Estadual de Segurança Pública com Cidadania, iniciado em 2011, no governo de Tarso Genro, foi o único momento na história em

que a segurança pública do estado do Rio Grande do Sul foi projetada no formato de um programa de ações. A ideia central era trabalhar políticas de segurança através da integração de ações sociais e policiais, gerando parcerias entre municípios, Estado e União. Seus eixos estratégicos eram a prevenção, a transversalidade e a gestão.

Na esfera nacional, o final da década de 1990 consolidou a descrença no trabalho das polícias brasileiras como efeito redutor da criminalidade. O assalto ao ônibus 174 no Rio de Janeiro, no ano 2000, que resultou na morte de uma mulher por um erro estratégico da polícia, foi o ponto culminante que exigiu do governo federal uma demonstração de que estava agindo para mudar a realidade, o que levou ao primeiro Plano Nacional de Segurança Pública de 2001. Foi a primeira vez que o executivo federal se envolveu na busca por soluções.

Em 2003 houve uma segunda tentativa de planejamento de ações que imprimissem na segurança pública um conjunto estratégico de ideias com objetivos bem definidos. Um plano bastante completo e bem debatido propunha uma gama de responsabilidades ao Estado com a finalidade de controlar a vulnerabilidade, principalmente das camadas mais expostas a riscos, como rapazes negros, até 24 anos. Porém, o momento político não foi favorável para que essa amplitude de proposta encontrasse espaço para ser concretizada.

Na sequência veio o PRONASCI – Programa Nacional de Segurança com Cidadania que se apresentou de uma maneira mais objetiva, delimitando frentes de ações e desenhando projetos. Dessa forma, o programa chegou à concretização e foi a primeira vez na história do Brasil que a segurança pública foi posta em prática a partir de uma esfera nacional, orientado projetos para estados e municípios, com vistas a uma abordagem cidadã.

Por fim, o governo da Presidenta Dilma Rousseff, em 2011, inicia um processo de desarticulação do PRONASCI e prioriza a proteção das fronteiras com o programa ENAFRON – Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras e o combate ao uso de crack, com o programa “Crack, é Possível Vencer”. Uma perda para a perspectiva unificadora do projeto de segurança pública e para a aproximação dos cidadãos dessa construção.

Em 2012 ainda persistia o debate sobre segurança cidadã; em 2013 os investimentos nos projetos do PRONASCI tornaram-se mais escassos e em 2014 já não havia projetos de segurança cidadã em execução. A partir de 2015 não se discute segurança pública em Brasília e não há uma linha específica de orientação para as atividades de segurança no país. A União retira-se da condução das questões dessa área deixando-a para os estados.

Além da conjuntura política, é possível que o modelo de segurança cidadã tenha se esgotado por não ter apresentado resultados. Com isso, volta-se a fazer o indispensável, sem

estar em pauta um discurso explicativo para o exercício da segurança pública. Inicia-se um momento de revisão, de rediscussão dos rumos para a área. Um dos resultados disso está expresso na forma enxuta do último plano de segurança que já não apresenta os anseios reformadores impressos no segundo e terceiro, do governo Lula.

Nesse período, as disputas políticas pelo poder e as tentativas de deslegitimar a vitória da Presidenta Dilma Rousseff em 2014 se sobrepuseram a quaisquer outros interesses da sociedade brasileira. Com esse cenário, tornou-se improdutivo pensar em outros debates, o país passou à estagnação em temáticas como a segurança pública. Isso nos permite perceber as influências de períodos nos quais o poder está impregnado de forma exacerbada de outros domínios, que não razoavelmente os de interesse público.

Além disso, não podemos esquecer que os problemas da segurança são carregados de grande dramaticidade, que estão associados com a vida e a morte, concorrendo para um efeito temerário por parte dos tomadores de decisão. Nesse sentido, a perspectiva cidadã é trazida para a segurança como uma leitura dos partidos de esquerda para o trato com os dilemas da violência e criminalidade. Na maioria dos mandatos, com forte tendência a uma postura política de centro, existe um melindre com a temática por receios eleitorais.

Os planos que trazem a abordagem cidadã são considerados alternativos ao modelo tradicional. Os estudos que se proliferaram sobre esses planos entendem ser uma visão mais ampla sobre causas e consequências do contexto que envolve o combate ao crime. Neste formato, a perspectiva da prevenção (SENTO-SÉ, 2011) é percebida a partir de diversos níveis como, os fatores sociais, os econômicos e os ecológicos, perspectiva que ganha investimentos teóricos e financeiros nas décadas de 1990 e 2000.

De qualquer forma, a inserção da temática segurança pública na agenda política possibilitou a produção desses planos. Da mesma forma, foram viabilizados pela assimilação na esfera política dos dilemas da violência e da criminalidade. Não podemos pensar nesse debate como um processo natural, muitas vezes, a realidade se impõe sem que os políticos possam desviar dela.

Os planos e programas transformados em políticas públicas são importantes instrumentos do Estado<sup>6</sup> com a finalidade de manutenção da coesão social (JOBERT, 1985).

---

<sup>6</sup> Estado analisado a partir de uma perspectiva que lhe considera em constante relação e reciprocidade com a sociedade, o que podemos ver nos estudos de Jobert (1985), apoiando-se em conceitos de Habermas (1978). Nessa perspectiva o Estado não é pensado acima da sociedade, mas numa relação de mútua interferência, permeado por forças sociais que ajuda a moldar através da tarefa política.

Eles visam gerar uma expectativa de condução do combate ao crime por conta dos governos e são produzidos em conjunto por especialistas e atores políticos envolvidos com a temática.

Na perspectiva política, o destaque oferecido nas últimas décadas para o campo das políticas públicas está associado à adoção de políticas restritivas de gastos, principalmente nos países em desenvolvimento (DRAIBE, 2011; MADEIRA & RODRIGUES, 2006) a partir dos anos 1980. Com isso, tem ganhado visibilidade os processos decisórios que envolvem as políticas públicas, assim como seu desenho e implementação.

As noções impressas nessas políticas dizem muito sobre as percepções globais que estão em disputa. São linhas argumentativas motivadas por uma visão mais ampla que não se restringe à esfera nacional, mas que possui interlocução internacional. Assim, percebe-se uma tendência mundial de gestão da segurança a partir de uma lógica da eficácia e economia de recursos.

Entretanto, segundo Melo (1999), os estudos da disciplina - Políticas Públicas no Brasil - tem apresentado pouco conhecimento acumulado. Isso se deve ao fato de serem trabalhos de proliferação horizontal, não havendo uma agenda (AZEVEDO & FAGUNDES, 2007) de pesquisa, o que não se modificou ao longo de 15 anos. O fato de tratar-se de um campo de estudo interdisciplinar recente é parte da explicação.

Contudo, o objeto da temática está bem definido e sabemos que são produções sobre o “Estado em ação”, parafraseando Jobert e Müller (1987). O objetivo é o estudo de programas governamentais em seus aspectos de criação, operacionalização e resultados sociais e econômicos. Esses estudos ainda carecem de uma sistematicidade, que talvez seja afetada pela falta de continuidade das políticas.

Por isso, guarda relevância que apresentemos questionamentos para o tema gestão da segurança pública, instituições e criminalidade a partir dos domínios da Ciência Política e da Criminologia. Essa é uma oportunidade de análise de relações entre esses fatores, alicerçados por dados criminais, organizacionais e propostas políticas.

Por isso, para entendermos as relações de violência entre polícia e criminalidade, em suas amplas inflexões, não podemos deixar de inserir essas variáveis no contexto político que lhes possibilita. Da mesma forma que para entender a violência das polícias sobre comunidades carentes é necessário entender as relações sociais, econômicas e ideológicas que constroem essa natureza de convívio.

### 1.1.1 Objetivos

#### Objetivo geral

- Desenvolver uma análise sobre a atuação dos secretários de segurança e sua capacidade de gerar mudanças nas instituições de segurança e sobre os índices de criminalidade e violência, construindo um diálogo com a boa prática da segurança pública portuguesa, no Porto.

#### Objetivos específicos

O estudo que propomos se desenvolve no âmbito do estado do Rio Grande do Sul, com recorte na cidade de Porto Alegre. O foco principal está nas proposições de cada secretário de segurança do estado no período entre 2001 a 2015, que possibilitam um diálogo com uma boa prática, a política criminal portuguesa e os programas especiais de segurança pública, executados pela Polícia de Segurança Pública.

Para esse cenário, a tese busca:

- Apresentar o contexto histórico, social e econômico que favorece a criminalidade ou não em Porto Alegre e na cidade do Porto;
- Abordar a questão das drogas e seus impactos na segurança pública brasileira e portuguesa;
- Descrever as propostas de cada gestão para a segurança pública no estado do Rio Grande do Sul.
- Produzir uma linha de dados do período entre 2001 e 2015 sobre criminalidade e números do crime em Porto Alegre;
- Demonstrar movimentos de mudança que possam ser percebidos nas corporações de segurança no período entre 2001 e 2015 no Rio Grande do Sul;
- Apresentar os Planos de Segurança Brasileiros, o RS na Paz, a Política Criminal Bienal Portuguesa, a lei que descriminaliza o consumo de drogas em Portugal e os Programas Especiais da Polícia de Segurança Pública do Porto.

### 1.1.2 Justificativa

Essa tese em Ciência Política justifica-se por sua importância social, política, econômica e acadêmica ao contribuir para o debate de uma temática de difícil apreensão como a Segurança Pública, assim como incentiva o debate que busca compreender o tipo de atuação política que demonstra ser mais favorável para promover mudanças na segurança pública.

Justifica-se ainda pela importância de compreender como os mandatos, com seus respectivos representantes na segurança, podem interferir em instituições e nos números da criminalidade. Dessa forma, podemos visualizar quanto de importância há nos indivíduos e quanto de importância há no conjunto da proposta do mandato.

Além disso, é um estudo relevante desenvolvido dentro da temática gestão da segurança, instituições e criminalidade que busca inovar oportunizando o contraste com um contexto mais pacífico, como o da cidade do Porto. Nesse sentido, vamos dialogar com outro modo de fazer segurança, um modelo que se mostra mais perene e objetivo.

Os estudos sobre gestão e políticas públicas auxiliam na construção de uma maior clareza a respeito de métodos e objetivos dentro da segurança pública, já que as políticas públicas perdem eficácia quando não conseguem atingir as causas de problemas que pretendem solucionar.

O debate aqui proposto é mais uma oportunidade de descortinar variáveis que interferem no contexto da projeção de segurança como fato e sentimento. Por isso, políticas que pretendam dar solução para a criminalidade e modificar as instituições de segurança podem ser auxiliadas por reflexões como a que desenvolvemos.

Apesar da importância da temática, os estudos no Brasil sobre segurança pública ainda são poucos ou insuficientes para dar conta da complexidade do contexto criminal desse país. O lado positivo para os estudantes é que levará tempo até que se esgotem os ângulos de análise, o que define uma constante demanda.

As políticas públicas são o meio mais objetivo de apresentar proposições para alteração de um cotidiano de pouca segurança. No entanto, pouco se discute sobre as escolhas dos mandatos, sobre as formas dessas políticas e sobre possibilidades de mensuração de resultados. Nesse sentido, essa pesquisa é um recurso para o apontamento de características das proposições.

A Ciência Política tem reconhecido que as instituições são importantes no processo de mudanças sociais e para o próprio desenvolvimento nacional. Contudo, compreender os processos de mudanças implica em construir relações causais institucionais (REZENDE, 2010), em detrimento de fatores exógenos, ou seja, elaborar a capacidade de explicar o desenvolvimento político através dos mecanismos institucionais que desencadeiam mudanças e geram mobilidade nas regras e poderes (ARANHA & FILGUEIRAS, 2016).

Por fim, por serem os estudos científicos pouco utilizados no espaço político, como forma de conhecer a realidade, colocamos esse conjunto de ideias à disposição da sociedade para retirar contribuições e produzir novos conhecimentos. Esperamos contribuir para a construção de uma realidade mais aprazível e segura para Porto Alegre.

### 1.1.3 Hipótese

A tese que propomos possui como temática “a gestão da segurança pública, a criminalidade e as instituições”.

Neste campo de relações, a hipótese que conduz o estudo é de que as propostas colocadas em prática pelos secretários para a área de segurança pública, como gestão da política criminal, não se mostram suficientes para perpetuar mudanças institucionais ou interferir nos números do crime.

Majoritariamente, os secretários executam fórmulas tradicionais para o trato com a criminalidade e raramente empenham-se em interferir nos métodos de trabalho das polícias e do sistema penitenciário. Esta é uma constância que tem garantido a reprodução das condições da cultura autoritária das instituições e que dão manutenção à violência urbana.

Além disso, independente do perfil individual do secretário e do espectro político, mesmo quando há uma política de segurança que propõe rumos para a segurança pública que superem os tradicionais, mantém-se a dificuldade de interferir na dinâmica da criminalidade de modo geral ou no equilíbrio criminológico. O caso dos homicídios é um exemplo disso, indicando que outras medidas, que extrapolam as questões de segurança e sejam perenes, devem fazer parte do projeto.

## 1.2 Reflexões metodológicas

Nesse tópico vamos refletir sobre a experiência de construção dessa tese, que trata sobre a gestão dos secretários de segurança e mudanças para a segurança pública de Porto Alegre, nos aspectos criminais e institucionais.

### 1.2.1 Os limites do objeto: gestão dos secretários de segurança do estado do Rio Grande do Sul

O objeto de análise dessa tese circunscreve-se ao âmbito do estado do Rio Grande do Sul, na cidade de Porto Alegre, nas gestões da segurança pública do período entre 2001 a 2015. O enfoque é a política de segurança proposta pelos secretários de segurança e os dados criminais da cidade de Porto Alegre, que possibilitam um diálogo com a política criminal portuguesa e programas especiais de segurança pública, executados pela Polícia de Segurança Pública.

Investigando a gestão da política de segurança, os secretários, as instituições e a criminalidade, estamos inseridos na perspectiva neoinstitucionalista da Ciência Política, com colaborações de outras áreas do conhecimento como a Sociologia, a Antropologia, a Economia, a História, a Filosofia e a Criminologia. O neoinstitucionalismo apresenta um debate necessário e complexo para esta análise, por ser uma ferramenta que possibilita o contato com múltiplas faces das dimensões concretas e abstratas das instituições de reprodução de padrões e como recurso de controle.

O limite temporal está relacionado com o início dos planos de segurança nacionais, de tal forma que se tenta perceber algum nível de influência dessa inovação dentro do setor de segurança pública no estado. Este marco deve-se ao fato de que antes deste período a segurança pública nunca tinha sido pensada a partir de um prisma nacional, ou com a consciência de intersecção de interesses da União, Estados e Municípios.

Esta é uma oportunidade ainda de observar diferenças entre tendências partidárias na administração pública, por se tratar de um período com a variedade de três partidos (PT, PMDB e PSDB) revezando-se no poder. A expectativa era de que os governos do PT se mostrassem mais inovadores e abertos à participação social, tivemos a oportunidade de buscar elementos para ver como isso transcorreu.



As entrevistas no Brasil ocorreram primeiro entre 2014 e 2015, com os interlocutores das instituições de segurança, da política e acadêmicos; entre 2015 e 2016, com os policiais portugueses e em 2017, com os secretários de segurança.

É relevante destacar que a pesquisadora, doutoranda do Curso de Ciência Política, desenvolve esse estudo atuando como servidora da segurança pública do estado Rio Grande do Sul, mais especificamente, no serviço prisional. Certamente, a proximidade dessa realidade traz algumas implicações no olhar que se lança ao desafio de problematizar a atuação dos secretários e os resultados nas corporações e nos números do crime, levantados da realidade porto-alegrense. Da mesma maneira que a familiaridade pode desprezar questões já assimiladas num esquema de normalidade, também a familiaridade permite um trato mais confortável e seguro com algumas realidades que modelam o cenário em questão.

As metodologias qualitativa e quantitativa, com respectivas técnicas, foram utilizadas de modo complementar, de tal forma que o debate entre as informações de nível qualitativo e os dados quantitativos constroem um debate entre propostas para a segurança pública e números da criminalidade.

Numa primeira fase realizou-se uma análise documental das propostas dos secretários de segurança para a área, principalmente através de pronunciamentos midiáticos, sites oficiais (Secretaria da Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul; Polícia Civil; Brigada Militar e Superintendência dos Serviços Penitenciários) e entrevistas com participantes dos projetos (PROESCI, RS na Paz) da segurança pública do Estado do Rio Grande do Sul.

Com relação às propostas foi importante destacar um número significativo de informações que possibilitassem a caracterização da gestão, assim como verificar as tendências ideológicas propostas para a segurança, também numa perspectiva de mandato, conforme as ideias representadas pelo partido em questão.

Num segundo momento buscamos os dados sobre reaparelhamento das instituições de segurança, investimento em formação, novas tecnologias e participação social. Nesse caso, também os fatos em concreto colaboram para conferir um formato à gestão dos secretários, possibilitando a percepção de alteridade na realidade das instituições e do contexto criminal de mandato para mandato.

Entrevistas semiestruturadas com pessoas-chaves da política, do meio acadêmico, assim como entrevistas com secretários, promotores, juízes e policiais, possibilitaram compreender as dimensões de envolvimento com a segurança pública. A intenção era entender como esses atores interpretam suas participações dentro da temática em questão,

assim como, perceber a capacidade de interferência dessas instâncias no cotidiano da segurança.

A terceira etapa foi o levantamento sobre planos de segurança de amplitude nacional e cruzamento com as gestões de períodos em que houve planos de segurança para perceber se houve adesão e a forma como tal se processou. Também era uma oportunidade de visualizar o que o governo federal propunha e o perfil de segurança produzido na prática da gestão estadual dentro do município de Porto Alegre.

Passados os estágios de caracterização de planos e gestão de segurança, passamos a descrever os números da criminalidade. Para isso, selecionamos alguns tipos criminais, aqueles que se destacam pela importância direta no cotidiano da população como homicídios, roubos, furtos, porte de arma, posse de entorpecentes e tráfico. Essas informações permitiram conhecer as capacidades de influência das proposições anteriormente descritas, na rotina criminal.

Além desses dados, também buscamos a sistematização dos dados sobre flagrantes e mandados de prisão. A intenção era entender um pouco sobre o método que se destina aos grupos mais sujeitos e como têm sido conduzidos os trabalhos de investigação, considerando que flagrantes são situações de exposição e mandados são provenientes de situações com um mínimo de investigação.

Quanto ao material de consulta para a pesquisa, utilizamos documentos diversos, acompanhando o diálogo metodológico desenvolvido por Kapiszewski (2015). Essa autora considera como documento toda a forma de expressão que se apresente registrada na forma escrita ou esteja capturada por imagens ou vozes. Dessa maneira, utilizamos anais de conferências sobre segurança, crime e violência, matérias produzidas pela mídia, estudos acadêmicos e publicações legais, que foram tratados como conteúdo de contextualização da agenda política e marcadores do debate que está em pauta sobre essas questões.

A última fase de coleta de “documentos” está relacionada ao período de doutorado mobilidade, para contato com a Criminologia na Universidade do Porto, no período entre 2015 e 2016. Esse foi um momento de intenso aprendizado nas disciplinas da criminologia, aproximação da realidade portuguesa através da cidade do Porto e contato com o contexto de segurança pública local.

Para isso, desenvolveu-se uma pesquisa que reuniu diferentes fontes de informações que vão desde entrevistas semiestruturadas com pessoas do meio policial (Comandante Intendente da Polícia de Segurança Pública do Porto, policiais da PSP, Chefe da Esquadra

Especializada em Violência Doméstica e policial responsável pelas relações públicas da PSP), passando pela literatura da criminologia sobre segurança pública em Portugal, até coleta de material impresso e pesquisa em de sites oficiais de dados estatísticos sobre segurança pública, sobre os Programas Especiais de Segurança e Política Criminal.

Na tese foram trabalhados dois estágios analíticos, um diz respeito às gestões dos secretários sendo comparadas entre si, em combinação com os números da criminalidade. O outro diz respeito à compreensão dos formatos que são executados na cidade de Porto Alegre, como política de segurança pública e a Política Criminal Bienal portuguesa e os Programas Especiais de Segurança Pública, desenvolvidos pela PSP.

Essa é uma chance de comparar políticas desenvolvidas por gestores para um mesmo cenário que é a cidade de Porto Alegre e conhecer formatos de políticas, que são desenvolvidas nesta cidade e aquelas desenvolvidas na cidade do Porto. No caso de Porto Alegre, uma cidade em avanço alarmante de criminalidade dentro dos 15 anos em questão, com modelos de políticas descontínuos e variáveis. No caso da cidade do Porto, uma cidade com um cotidiano pacífico de convivência, níveis toleráveis e estáveis de criminalidade e políticas públicas de segurança com uma constância desde a implementação em 2006.

A comparação, método clássico da Ciência Política (MILL, 1984; GONZALEZ, 2008; DURKHEIM, 1987), oportunizou um debate de características entre gestões, a comparação de resultados criminais e da forma de interferir nas instituições. Também ofereceu condições para uma descrição cronológica de características de um período para outro. Sartori (1994) afirma que o método comparativo é uma especialização do método científico em geral. Assim, comparar significa encontrar diferenças e semelhanças, o que pode ser feito através da caracterização. O autor, consonante com Tilly (1995), destaca que como estratégia se pode selecionar casos semelhantes ou diferentes. Nessa pesquisa, sobrepõem-se as diferenças, tanto de uma gestão para outra, quanto na irregularidade das políticas de segurança no contexto da cidade de Porto Alegre em relação à estabilidade dos programas da cidade do Porto.

No que diz respeito a técnicas, as pesquisas da área de Criminologia em Portugal privilegiam técnicas quantitativas e têm à disposição uma extensa variedade de dados sistematizados através de institutos de pesquisa. Contudo, é frequente que esses números estejam carentes de diálogos explicativos, faltam estudos que levantem hipóteses e desenvolvam o debate que atribui valor analítico às causas. É o caso dos dados sobre medo, os mais altos da Europa são encontrados em Portugal, apesar dos baixíssimos índices de criminalidade, temática carente de discussão.

No caso de contextos complexos como o brasileiro, onde cada estado possui um conjunto peculiar de características, com fortes resquícios autoritários acompanhados de extrema desigualdade social, percebe-se a necessidade do casamento estreito entre fatores sociais, econômicos e culturais com dados quantitativos que possibilitem uma aproximação qualiquanti da realidade, validando a ocasião de aprender com a forma direta e objetiva da Criminologia e dos programas especiais da Polícia de Segurança Pública de Portugal.

Além disso, os números do crime não possuem uma resposta em si e não se descrevem na própria exposição, eles demandam contextualização e definição de um quadro teórico que lhes dê uma direção, afastando o risco de que sejam utilizados para justificar mais violência e cenários de confrontos e rivalidades, sem levar em consideração o debate sobre garantia de direitos, cidadania e contexto de paz.

Os pesquisadores brasileiros encontram barreiras difíceis de serem transpostas no que diz respeito à sistematicidade das estatísticas criminais. Os números levantados e construídos pelas instituições de segurança não sintetizam dados confiáveis, falta padronização de interpretações, falta rotina de coleta e falta informatização. Isso é também o que afirma Lima (2008), quando debate as carências estatísticas da segurança pública e cruza com uma perspectiva de transparência dos governos, reforçando não haver a responsabilidade de conferir publicidade estatística às ocorrências de violência e criminalidade.

Cientes dessa nebulosidade sobre as informações, houve o cuidado de selecionar dados com rotina estatística, através de sites das instituições, sites de estatística de institutos confiáveis ou mesmo do contato direto com o Departamento de Estatísticas da Secretaria de Segurança do Estado do Rio Grande do Sul, buscando dados objetivos em termos de expressão criminológica.

No que diz respeito ao enquadramento teórico, a maioria das pesquisas desenvolvidas na Ciência Política tem se caracterizado pelo paradigma neoinstitucionalista, um empenho que se destina a resolver desafios empíricos e metodológicos da área (PERES, 2008). Esses desafios alinham também esse estudo, reforçando a relevância das estruturas no desempenho da função pública.

Nesse sentido, a comunidade desse campo científico organiza-se e movimenta-se a partir de um esquema analítico que busca conhecer os fenômenos políticos no interior de seu sistema cosmológico. De tal modo, construímos as condições para interpretar a gestão e as relações da gestão com as instituições de segurança, motivados por um contexto de criminalidade.

Para essa tese, compreender a percepção manifesta pelos secretários, como pretendentes, no sentido da interferência no quadro do crime, através das instituições, é uma forma de dialogar sobre o quanto de interferência as decisões de um indivíduo, coordenadas ou não com uma proposta de mandato, são capazes de se constituir como impulso de mudanças institucionais e fator que contribui para a redução da criminalidade.

Disso resulta a possibilidade da relação entre uma abordagem comportamentalista e a premissa de que as “instituições importam” de maneira decisiva na produção de resultados políticos. Além disso, adequado a esse quadro teórico, a localização no tempo é um recurso relevante, porque fará possível perceber a diferença entre atuações e na dinâmica institucional.

Na perspectiva das instituições, autores como March & Olsen (1984); Almond (1988) e Simon (2000) contribuem ao desenvolverem estudos que confrontam o quanto de importância há nas instituições, dentro de uma realidade política e de atitudes com essa dimensão. É uma abordagem que colabora com a análise sobre a capacidade de interferir na conformação institucional, uma tarefa dos gestores de segurança, formatar propostas que sejam assimiladas da maneira mais eficiente pelas instituições.

Quanto aos atores, Dahl propõe um caminho para a compreensão dos indivíduos na formação das opiniões da coletividade:

As mais importantes produções da abordagem comportamentalista até o momento lidaram com indivíduos – indivíduos que votam, que participam da política de várias maneiras, ou que expressam certas atitudes ou crenças. Mas, um indivíduo não é um sistema político, e a análise das preferências individuais não pode explicar plenamente as decisões coletivas, as quais somente poderão ser explicadas se entendermos os mecanismos pelos quais as decisões individuais são agregadas e combinadas nas decisões coletivas. (Dahl, 1961, p. 770)

Dessa forma, os atores em questão são os secretários de segurança e a capacidade de gerar uma distinta opinião sobre rumos para a segurança pública, impondo direções e cooptando as instituições no campo da segurança pública. São ideias que formatam a agenda da segurança pública e posteriormente podem se consolidar em políticas de segurança.

Uma análise preliminar permite-nos dizer que em alguns casos o empenho individual em impulsionar politicamente os modelos de segurança para uma tendência ideológica surtiram resultados observáveis. Entretanto, a luta se estabelece entre o campo político e o campo institucional, que podem apresentar um ideário conflitivo no espaço da segurança pública. A isso se deve a demora da inserção da temática no debate aberto político, construindo uma agenda.

Tal destaque possibilita descrever o caminho desses atores e a importância que tiveram ao influenciarem tendências de interesses na condução do controle da criminalidade, manifestas através de políticas, lançando um tipo de percepção sobre a criminalidade. As categorias de análise para verificar as tendências políticas e sociais da atuação dos secretários frente à segurança pública são:

- i) Reaparelhamento – ações promovidas pela gestão para reposição de quadros, compra de material bélico e de proteção, compra de viatura, criação de delegacias, construção de presídios.
- ii) Formação – investimento em formação, atualização e reciclagem de conhecimentos.
- iii) Novas tecnologias – criação de gabinetes de gestão integrada, remodelagem de serviços prestados e projetos específicos.
- iv) Participação social – recursos de incentivo à cidadania e oportunidades de diálogo com a comunidade.
- v) Diferenças e tendências que possam ser observadas no que tange a administrações configuradas por partidos diferentes: PMDB, PSDB e PT.
- vi) Capacidades demonstradas pelas gestões PMDB, PSDB e PT no sentido de promover mudanças.

O papel da agenda política de segurança é determinante no que diz respeito às oportunidades de atualização desse serviço na direção das discussões sobre cidadania (SANTOS, 2004). Produzir mudanças e buscar a solução de problemas tem se mostrado um desafio com diversos obstáculos a serem mais claramente definidos por estudos que não somente descrevam, mas também demonstrem a lógica de construção ou bloqueios para o tema segurança.

Os bastidores são construídos a partir de interesses, preferências e ideias, não somente de atores políticos, mas também de representantes sindicais, de associações, da mídia e de outros grupos sociais com interesses na temática (SOUZA, 2003b). Não podemos precisar a escala de importância na formulação da agenda de segurança ou mesmo das políticas de segurança, mas sabemos que indivíduos, instituições, interações, ideologias e interesses contam.

Para compreender o panorama que envolve o problema da tese, distinguimos predominantemente a perspectiva metodológica qualitativa que possibilita uma análise ampla

do contexto proposto. Mas também, a escolha pela pesquisa qualitativa diz respeito à tentativa de compreender os fenômenos partindo da perspectiva dos pesquisados (GODOY, 1995).

Da mesma forma que as entrevistas, os encontros informais e momentos de observação participante foram de grande valor para a compreensão daquilo que é expresso fora das palavras. Essa modalidade permite expor um amplo espectro de situações e dinâmicas invisíveis para um olhar restrito à formalidade. Além dos fatores políticos e acadêmicos que envolvem a temática, pretendemos compreender os impactos da conjuntura social para os encaminhamentos referentes às proposições dos gestores como agenda da segurança. Somente poderemos fazer isso se aproximarmos eventos do cotidiano para analisarmos direcionamentos do trabalho policial.

Segundo Minayo (1996), essa é uma metodologia que permite trabalhar com significados, motivações, valores e crenças, categorias essas que não podem ser reduzidas às questões quantitativas, tendo em vista nos proporcionarem uma análise sobre noções muito particulares. A pesquisa qualitativa, em seu caráter descritivo, permite entender redes de relações geradas no interior de instituições, o que nos dá a oportunidade de visualizar a dinâmica das ideias e de circulação dos atores. Da mesma forma que podemos tentar compreender o quanto essas instituições, relações e atores correspondem a um contexto específico.

Contudo, não prescindimos do uso de dados quantitativos nesta investigação, por entendermos poderem ser métodos complementares ou compatíveis, conforme abordam Tashakkori e Teddlie (1998), e mesmo indispensáveis para visualização de questões que lhes combinam. Dessa maneira, desvinculamo-nos do posicionamento que define esses métodos como opostos (AGRA, 1997, 2000; DENZIN & LINCOLN, 2000; FLICK, 2002; PATTON, 2000; SILVERMAN, 1997; TASHAKKORI & TEDDLIE, 1998).

Demos destaque aos números que podem demonstrar maior ou menor eficiência em um modelo de segurança. Portanto, dados sobre homicídios e outros tipos criminais, população carcerária, características populacionais, padrões econômicos, étnicos e etários são o contexto possível de ser quantificado dentro desse debate. Esses padrões relativos a cada país certamente definem possibilidades de classificação e descrevem algumas questões impactantes sobre vulnerabilidade e vínculo à criminalidade.

O discurso dos interlocutores (gestores, atores do executivo, especialistas na temática e criminalizados) que selecionamos, as produções teóricas, legislações e matérias publicadas pela mídia, trazem a consistência empírica à argumentação de que as ações do executivo não

têm sido suficientes para a diminuição dos índices de violência das polícias e da criminalidade.

Esta pesquisa utiliza métodos dedutivos, voltados a compreender uma realidade geral baseando-se em contextos particulares. Para isso, utilizamos também levantamentos histórico-sociais, resgatando períodos. Segundo May (2004), a pesquisa histórica nos permite reconstruir a natureza das relações humanas, possibilitando refletir sobre fenômenos atuais.

Somente através de uma perspectiva histórica é que podemos visualizar os traços de alterações entre períodos, tanto no que diz respeito às proposições da agenda de segurança, quanto no que diz respeito aos planos e programas de segurança. O tempo confirma mudanças e períodos de estagnação nos quais pouco se avança no debate.

Por fim, através da análise da legislação, de programas, de projetos e de decretos buscamos entender a formalização das ideias hegemônicas para a segurança ao longo desse período. Isso possibilitou a discussão sobre o contexto de origem das mudanças encontradas e também sobre a capacidade de se manterem.

Durante todo processo de investigação foi preciso considerar que dilemas da segurança pública estão inseridos em questões mais amplas da atualidade e das convivências no mundo como a globalização, a circulação de informações e tecnologias, o trânsito de pessoas entre países, o terrorismo e os cartéis de narcotráfico.

No caso brasileiro, foi relevante entender que havia como pano de fundo das questões da segurança os dilemas que envolvem as subdivisões institucionais da segurança pública; as dificuldades de conduzir adequadamente as questões federativas; entender o sentimento de segurança; relações de confiança entre a população e as polícias; interferir na cultura policial; segurança para todos; relação união – estados; cultura cidadã; demonstrar controle sobre a criminalidade; tráfico de entorpecentes; funcionalidade para os sistemas de inteligência; padrões de dados e cultura da paz.

No caso português, foi preciso estar ciente de que no cenário dos seus dilemas está a necessidade de gerar integração entre as forças policiais; incorporar-se à visão hegemônica europeia de segurança; entender de forma estratégica o contato com os estrangeiros; entender o que tem mantido a sensação de medo na população; conviver com a instabilidade do mundo em transformação; conviver com ameaças indecifráveis; mudar a Lei de Segurança Interna; e controlar os crimes transnacionais.

Está claro que a vulnerabilidade do mundo atual e a ineficiência no controle social trazem a segurança para uma posição de destaque, produto das novas formas de relações entre



indivíduos e entre nações. Motivados por compreender algumas dimensões dos desafios das gestões de segurança no Rio Grande do Sul, utilizamos as metodologias e técnicas aqui expostas, desenvolvendo uma pesquisa empírica, do lado de dentro de uma das associadas da segurança. Dessa forma, entendemos ser possível pensar sobre os modelos de gestão dos secretários, com influências institucionais e criminais na cidade de Porto Alegre.

### 1.3 Categorias analíticas para compreender o objeto empírico

Nesta etapa das reflexões, passamos a descrever teoricamente alguns conceitos analíticos que são importantes para o debate sobre as políticas de gestão colocadas em prática pelos secretários de segurança no estado do Rio Grande do Sul.

Para desenvolver esta análise, vinculamos o contexto da segurança pública a temas fundamentais como a “governance”, que nos possibilita tomar contato com a gestão a partir de um debate específico e a cidadania, como elemento que imprime um novo ponto de partida para a segurança pública.

#### 1.3.1 Segurança Pública e Alguns Dilemas da Violência e da Criminalidade

A segurança pública é um serviço essencial na perspectiva do desenvolvimento individual e nacional, contudo, foi uma das áreas mais tardiamente debatida na retomada do regime democrático (BENEVIDES, 1985; SOARES, 2003). Isso acarreta problemas, uma vez que o modelo praticado permanece com características que não dialogam com os princípios dispostos na Constituição Federal de 1988 em termos de proteção, direitos e liberdades.

Refletimos sobre um contexto de segurança que se configura em uma democracia não consolidada naquilo que poderia acomodar em termos de diversidade. Segundo Diniz (2007), esse processo democrático incompleto tem conservado problemas que se chocam com outros aspectos da vida social e deixam uma parcela da sociedade fora da cobertura legal. Nesse sentido, a violência é uma experiência que se beneficia dessa falha, conforme Adorno explica:

A história da sociedade brasileira pode ser contada como uma história social e política da violência. Os conflitos decorrentes das diferenças de etnia, classe, gênero e, geração, foram frequentemente solucionados mediante recurso às formas mais hediondas de violência. Basta lembrar a longa tradição de lutas populares, desde o século XIX, nas diferentes regiões do país, violentamente reprimidas (Adorno, 1988); a sucessão de golpes na estabilidade político institucional que, no mínimo,

comprometem a vigência e continuidade do Estado de Direito; as agressões cometidas silenciosamente e cotidianamente no mundo doméstico contra mulheres, velhos e crianças; enfim, a vida nos estabelecimentos de isolamento e de reparação social como manicômios judiciários, prisões, delegacias de polícia, instituições de tutela de crianças e de adolescentes. Em seus mais diversos espaços, disseminam-se na sociedade brasileira formas díspares de violência, carregadas de forte simbolismo, cujos propósitos têm por alvo não apenas reprimir direitos, alguns dos quais inclusive consagrados legalmente, como também conter reivindicações, impor pesadas barreiras à constituição de uma vida coletiva autônoma e promover a reforma moral dos cidadãos enquanto estratégia de dominação e de sujeição dócil de muitos à vontade de alguns. (ADORNO, 1996, p. 48).

Portanto, os recursos da violência podem ser amplamente utilizados na história das relações sociais, o que nos permite verificar a componente líquida desse instrumento, que é capaz de adaptar-se às mais diversas finalidades. A violência pode estar presente desde a esfera doméstica até a esfera pública, como recurso de dominação política, social e econômica posta em prática pelas instituições.

Segundo Velho, a questão da violência está vinculada também a prejuízos éticos que uma sociedade pode sofrer ao longo do tempo:

Sustento que uma das variáveis fundamentais para se compreender a crescente violência da sociedade brasileira é não apenas a desigualdade social, mas o fato de esta ser acompanhada de um esvaziamento de conteúdos culturais, particularmente os éticos, no sistema de relações sociais. Ou seja, a pobreza tomada isoladamente não explica a perda de referenciais éticos que sustentem as interações entre grupos e indivíduos. Isto fica mais evidente nas grandes cidades, devido à exacerbação da iniquidade social gerada pelo contraste agudo dos modos de vida. (VELHO, 2000, p. 16-17).

Os grupos e indivíduos que se encontram no espaço social dos criminalizáveis são os maiores prejudicados em termos éticos<sup>7</sup>, dado o contexto hostil que lhes abandona e impõe fortes dificuldades. Os lapsos éticos comprometem a capacidade de manutenção dos vínculos de convivência e a ética das relações que possibilita nutrir o valor dos laços é o que mais rapidamente se esfacela diante das fatais agruras cotidianas.

Nessas condições, as pessoas vulneráveis e marginalizadas podem desenvolver um padrão de sociabilidade violenta, afirma Machado da Silva (1999), que deve ser observado nas interações da criminalidade. Portanto, a violência instala-se como forma de relacionar, integrando um contexto de possibilidades, de normalidade e de sobrevivência.

As falhas éticas expostas por Velho, combinadas com a sociabilidade violenta, descrita por Machado da Silva, conferem formas de reação em um cenário de desproteção social e

---

<sup>7</sup> Ao tratarmos sobre o esfacelamento da ética, da solidariedade e das relações comunitárias, falamos do desencantamento do mundo (Weber, 2004), quando cada indivíduo passa a ter responsabilidade sobre seu destino.

violência. Assim, os lapsos éticos e a violência infiltram-se no modo de agir dos criminosos e podem fazer parte das instituições.

A explicação dos problemas da eficácia da segurança pública exclusivamente pela via da ocupação de regiões por poderes paralelos e ausência de Estado necessita ser ampliada, tendo em vista que a violência e a criminalidade são muito mais que a ausência do Estado. É preciso considerar a complexidade das relações que oportunizam o crime, assim como as relações dessa população com o contexto mais amplo de ideais, consumo, trabalho e realização individual.

Numa perspectiva política, um cenário de criminalidade e violência alinha-se com leituras sobre problemas locais. Por isso, precisamos entender como tem sido feito o debate sobre as escolhas que norteiam políticas, debate desenvolvido por Peres (p. 01, 2008), quando destaca questões centrais a serem pensadas na Ciência Política:

As decisões políticas são o resultado direto das preferências de indivíduos que agem isoladamente e de forma egoísta ou são processos induzidos por instituições políticas e sociais que regulam as escolhas coletivas? Em outras palavras: o comportamento dos atores é determinado por alguma racionalidade endógena ou, de maneira inversa, por algum tipo de restrição exógena, configurada pelo arranjo institucional que delimita o contexto da tomada de decisão? Estas têm sido questões centrais na demarcação teórica de dois tipos de abordagem que competiram e dominaram o desenvolvimento da Ciência Política desde os primeiros decênios do século XX, quais sejam, o institucionalismo e o comportamentalismo.

O autor apresenta duas alternativas de interpretação que podem ser encontradas de forma isolada ou conjunta. Esse é um caminho para questionamentos sobre políticas postas em prática e ainda sobre a perpetuação da violência, prática que não se consegue nem ao menos minorar. Além disso, aponta uma direção para entendermos partidos, atores, concepções de segurança e tolerância a práticas violentas.

Passamos a discutir a teoria da “governance”, uma ferramenta importante para análise dos recursos utilizados pelos secretários como forma de influenciar atitudes e obter resultados através das políticas públicas implantadas.

### 1.3.2 “Governance”

A “governance” caracteriza-se por um conjunto de “tentativas conscientes de influenciar e moldar a conduta dos indivíduos, grupos e populações em geral para atingir determinados objetivos” (WOOD & DUPONT, 2006, p. 2). Essa é a perspectiva destacada

por Garland (2008), quando fala sobre o papel da segurança privada como ator importante e que tem ganhado relevância nas práticas da segurança pública, como coparticipante.

Essa é uma abordagem que ganha espaço na Europa, em particular em Portugal, numa perspectiva de Estado como gestor do processo de segurança pública, não sendo o único a interferir na dinâmica da segurança. O Estado sai do papel de “remador” e coloca-se na qualidade de “timoneiro”, aquele que coordena e participa do processo, de tal forma que as demais instituições devem estar consonantes com as definições e a regulamentação estatal.

Segundo Oliveira (2006) e Merrien (1998), a governança da segurança é uma tendência ou paradigma convergente em países democráticos e desenvolvidos, é uma forma de governança mais adequada aos atuais contextos sociais e políticos, forma de intervenção pública que visa responder a uma nova realidade, a um mundo mais complexo, no qual os subsistemas sociais são diferenciados.

Nesse paradigma, o Estado não é mais considerado o único responsável pela provisão da segurança<sup>8</sup> porque há novos atores privados e da sociedade civil no âmbito da segurança, que envolvem uma pluralização e coprodução do processo. Nessa forma de gestão, o conhecimento do cidadão e da comunidade é visto como importante e o foco é deslocado para o risco, o que leva à implementação de novas tecnologias e a mentalidade predominante enfatiza antecipação e prevenção.

Johnston & Shearing (2003) explicam o paradigma enfatizando o futuro e a projeção de um novo equilíbrio no espaço de gestão, com repressão e punição. Esse equilíbrio está associado a uma recomposição das tarefas que projetam um espaço de segurança, envolvendo outros atores sociais e não mais exclusivamente o aparato do Estado.

Para Agra (1997) e Oliveira (2006), o motivo para a emergência desse modelo nos países desenvolvidos desde as últimas décadas do século XX diz respeito à crise do paradigma repressivo que não venceu a criminalidade e o sentimento de insegurança, além do fato que a insegurança passou a ter um relevante estatuto social e político nas sociedades ocidentais. Assim, uma das principais preocupações dos cidadãos passou a integrar as agendas políticas, ou seja, políticas para o combate à insegurança.

---

<sup>8</sup> A consolidação da paz e o controle dos índices de violência oferecem a possibilidade para o desenvolvimento de todos os aspectos do que seria considerada uma vida plena e saudável, conforme defendido por Amartya Sen (1999). A segurança, evidentemente, é condição básica para que todos os outros domínios de crescimento de um ser humano sejam possíveis, sob pena de a vida ser apenas a garantia da vida, revisitando Hobbes.

Além disso, esse é um paradigma que corresponde à emergência de reformas associadas à ideologia neoliberal de muitos governos, envolvendo privatização, subcontratação e novas formas de gestão dos interesses públicos. Segundo Jones (2012), o termo governança está associado a uma mudança nas mentalidades, políticas, instituições, práticas e papel do Estado no âmbito da segurança.

Dentro dessa visão, Webber (et. al., 2004) diz que a governança da segurança envolve a gestão e regulação coordenada de questões por múltiplas e separadas autoridades, as intervenções de atores públicos e privados (dependendo do tipo de questão), estratégias formais e informais, estruturadas por discursos e normas, e propositadamente dirigidas para resultados políticos concretos.

Para Lemieux (2000), a governança da segurança é um processo de governo através de redes de políticas públicas, que compreende os atores do setor privado e público sem que estes últimos ocupem a posição central que ocupariam nas formas tradicionais de governo. Nessa perspectiva, o papel do poder político também sofre alterações (JONES, 2012) porque passa a estar inserido em uma nova abordagem ou forma de pensar o poder político, no sentido de como operar e como projetar a segurança. Com isso, o poder político opera, sobretudo, para dirigir ou governar diferentes atores, redes e parcerias.

Johnston & Shearing (2003) explicam que são dois os eixos de programas e estratégias desenvolvidos para a governança da segurança, o primeiro é responder a ameaças ou falhas de segurança que ocorreram, o segundo é antecipar e prevenir ameaças que possam ocorrer, os dois eixos estão interligados. São definições que deixam claras as linhas de intervenção para os articuladores desse tipo de gestão.

Dessa forma, ocorre a mudança da tutela para o contrato, como na segurança privada e nas prisões, passa-se da centralização para a descentralização, do Estado redistributivo para o Estado regulador, da gestão do serviço público para a gestão segundo os princípios de mercado e da direção pública para a cooperação entre atores públicos e privados (MERRIEN, 1998).

Como observa Zedner (2009), “talvez facto chave da política de segurança contemporânea é que o monopólio da segurança do Estado está a ser disperso entre atores não governamentais, privados e comunitários” (p. 50). Apesar disso, a erosão do monopólio do Estado não o impede de manter um estatuto central na governança da segurança. Nessa perspectiva, o Estado e a polícia continuam a regular, comandar e coordenar os outros atores de segurança.

“O Estado está sempre no ‘plano de fundo’ permitindo, licenciando, regulando, facilitando ou tentando conter as outras formas de segurança” (CRAWFORD, 2006, p. 112). Com esse panorama, delimitar o que é público e o que é privado se tornou atualmente uma questão problemática, uma vez que a lógica de interação está modificada e os limites ou o discurso sobre os limites precisa ser exercitado para que tome contornos mais claros.

As boas práticas para a gestão pública, como descentralização, eficiência, transparência, “governance” e ajuste fiscal têm sido importantes numa perspectiva de consolidação de ações que se voltem para cidadania (BEATO F., 1999). Entretanto, Machado da Silva (1999) considera que o exercício de cidadania praticado através de novos princípios de gestão não necessariamente resulta em controle ou superação da criminalidade violenta, tendo em vista que esta não tem como causa um único fator.

Por isso, passamos a outra categoria importante para o debate que é a cidadania.

### 1.3.3 Cidadania

De fato, não vamos afirmar, antes mesmo de iniciar a nossa reflexão, que a guerra e as violências comunitárias destruirão tudo à sua passagem. Mas também não devemos limitar-nos a considerar esses conflitos mortais como sendo meros acidentes, casos excepcionais. É que, se olharmos à nossa volta, descobrimos sociedades destruídas, perturbadas e manipuladas. Sempre soubemos que a vida pública era mais depressa dominada pelas paixões do que pelos interesses. Mas no mundo de hoje, é cada vez mais evidente que as paixões visam sobretudo a negação do outro e menos o conflito com ele. (TOURAINÉ, 2005)

Marshall (1967) dividiu em três partes a conquista da cidadania, a civil, a política e a social. Ele entendia que a primeira estrutura de construção da cidadania a ser elaborada era a do direito civil, numa perspectiva de direito que possibilita a liberdade individual. Esse seria o direito de ir e vir, a liberdade de imprensa, a liberdade de pensamento e fé, o direito de contrair contrato, de propriedade e o direito à justiça.

No quesito das conquistas da dimensão política, Marshall entendia como um segundo estágio da cidadania o direito de participar da esfera das disputas e decisões políticas. Por fim, a cidadania demandaria direitos sociais que vão desde a garantia de um mínimo de capacidade econômica e de segurança, até o direito de participação integral de um contexto civilizado.

Entretanto, esse esquema de desenvolvimento da cidadania é elaborado a partir da realidade inglesa, o autor vislumbrava uma sequência que lhe parecia coerente numa percepção de avanços com uma lógica relativa entre um estágio e outro. No entanto, no caso brasileiro, os primeiros direitos a serem conquistados foram os direitos sociais, em um período de regime autoritário, contradizendo a sequência reconhecida na sociedade inglesa, que projetava uma escala gradual de conquistas, a começar pelos direitos civis.

Jon Elster escreve que “as liberdades têm de ser exercidas e não só garantidas” (1993b, p. 98), elas fazem parte de um ciclo que cria o ambiente possível para esse exercício, no qual a participação leva à democracia social, que leva ao fortalecimento institucional e que tem por resultado o exercício da cidadania.

A solidez institucional é condição para a plena cidadania e o fortalecimento das instituições tem relevância dentro desse ciclo, o que pode ou não ser incentivado por políticas. Essa concepção de cidadania está para além da concepção liberal que a encara pela via da autonomia do indivíduo com respeito à ação e ao poder do Estado. Nessa perspectiva, a cidadania é dinâmica, é no seu movimento que ela se concretiza.

Pensando nos avanços da temática, Villagómez (1997) participa do debate caracterizando a segurança cidadã como uma condição necessária para o livre exercício de direitos e liberdades e diz que a segurança cidadã está vinculada à objetivação da sensação nos cidadãos de ausência de riscos e perigos. Nesse sentido, concretizar tal ambiente é um desafio para quem cria políticas para a área.

Na concepção da Cepal (2000), a cidadania necessita de compromisso de todas as partes, do poder público e das pessoas. Ao poder público cabe respeitar a autonomia individual e promover a participação política. Com isso também abrindo a possibilidade de desenvolvimento econômico que possa resultar em bem-estar social e oportunidades produtivas.

Da parte dos indivíduos, para a Cepal, cabe participar de maneira a contribuir em âmbito público trazendo aportes para enriquecê-lo. Nessa perspectiva, o público deve ser visto como o espaço das vontades coletivas. Já que em muitos países da América Latina se observa atualmente uma maior tendência à reclusão das pessoas a espaços privados.

No documento *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, 2000, a Cepal recomenda a segurança vinculada à cidadania. Aborda esse direcionamento para as ações como uma perspectiva mais humanista. Nessa vertente compreende-se a possibilidade da relação entre cidadania e segurança como resultante de um processo histórico que pretende superar resquícios

colonialistas e coronelistas, no caso da sociedade brasileira e colocar a cidadania como princípio.

O documento da Cepal recomenda o fortalecimento das instituições de forma a garantir a participação cidadã, estabilidade e confiança na democracia. Entretanto, essa abordagem fica prejudicada, segundo eles, pelos poderes que se colocam acima e contra os poderes do Estado, através da prática de crimes com alta capacidade de controle sobre as pessoas.

Segundo a Cepal, as medidas destinadas a melhorar a segurança cidadã podem ter um efeito positivo sobre a cidadania porque são uma oportunidade de incentivo à participação cidadã para a prevenção da violência e a promoção da convivência pacífica. Por isso, é preciso encontrar meios de superar a dificuldade institucional de garantir proteção às pessoas e aplicar a justiça, porque essa falta aumenta o sentimento de insegurança cidadã da população.

O conceito “segurança cidadã” foi aplicado inicialmente na Colômbia, em 1995, e devido aos resultados positivos no controle da criminalidade passa a ser adotado também por outros países (MARTIN & CEBALLOS, 2004). É um modelo que objetiva tanto o aspecto do controle quanto o da prevenção. Ele funciona através de políticas implementadas no âmbito local, reconhecendo a multiplicidade de causas da violência e as formas heterogêneas de suas manifestações.

As instituições de segurança, ação social e alguns grupos da sociedade civil começam então a voltar suas ações para o planejamento da diminuição da violência e delinquência. Nesse paradigma está englobada a educação, a saúde, o lazer, o esporte, a cultura e a cidadania de modo geral. Tais políticas guiam-se pelas orientações do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2005, P.09), o qual define cinco categorias de intervenção:

- (I) As dirigidas ao cumprimento voluntário de normas;
- (II) As que buscam a inclusão social e a diminuição de fatores de risco (álcool, drogas, armas, etc.);
- (III) As que têm como propósito a melhoria dos contextos urbanos associados ao medo e ao perigo real (recuperação de espaços públicos);
- (IV) As que facilitam o acesso dos cidadãos a mecanismos institucionais e/ou alternativos de resolução de conflitos; e
- (V) As que possuem foco na construção de capacidades institucionais, melhoria da



eficácia policial e das autoridades executivas ou judiciais e da confiança dos cidadãos em tais instituições.

Eles sugerem que as instituições judiciais sejam fortalecidas para que se possa dissolver a sensação de impunidade de grande parte dos delitos que desacreditam o processo democrático. Assim como, a institucionalização das regras que organizam a sociedade é quesito importante para que todos compreendam os códigos que lhes norteiam.

De forma complementar, o PNUD afirma que a segurança cidadã é construída a partir de fatores sociais, culturais, econômicos, institucionais, familiares, pessoais e globais. Fazer a segurança cidadã é construir uma estratégia interdisciplinar e coletiva, baseando-se em fatores socioculturais articulados pela ação governamental, buscando produzir a cultura de paz e segurança.

No debate sobre cidadania, Sen (2003) traz uma abordagem que acrescenta a perspectiva das faixas etárias. Segundo Sen, estudos mostram que é importante investir na infância, por ser um investimento que contribui para a vida produtiva do cidadão de forma saudável. Isso porque as capacidades dos adultos estão estreitamente vinculadas às experiências da infância.

Os investimentos feitos na infância podem melhorar capacidades futuras porque uma infância de qualidade aumenta as chances de construção de uma realidade mais confortável, com menos problemas na fase adulta e um melhor acesso à cidadania.

Portanto, desenvolver confiança e incentivar capacidades na infância resulta em melhores condições de vida adulta, economicamente produtiva e com maior remuneração. Essa cadeia sustenta um ciclo que tem por consequência um incremento na qualidade da infância dos filhos desses adultos, afirma Sen.

A forma como tratamos a infância traz impactos na capacidade de conviver em sociedade, de criar vínculos na fase adulta, de participar de atividades sociais e de evitar desastres sociais. A democracia depende do desenvolvimento justo e saudável das sociedades para que alcance sucesso, o que implica em cidadãos participativos.

Contudo, para desenvolver extensas potencialidades nos indivíduos, faz-se necessário distribuir recursos que possibilitem adquirir, mediante distintas fontes de produção/difusão, esses conhecimentos (AMARTYA SEN, in Cepal 2000, p. 305). Cabe à sociedade estabelecer estratégias de incentivo ao desenvolvimento individual e participativo.

Para Dagnino (2004), um cidadão é aquele que dispõe dos conhecimentos e bens necessários para participar como ator nos fluxos de informação, na circulação do conhecimento e no diálogo midiático, para adaptar-se a novos processos de gestão e organização. Ou seja, um cidadão tem as capacidades de interação e atualização dentro das características que se atualizam ao longo do tempo e configuram-se de modos diferentes.

O período neoliberal trouxe modificações nas percepções de cidadania e o entendimento coletivo da definição de cidadania, atribuído pelos movimentos sociais, é reduzido a uma concepção individualista, afirma Dagnino. Além disso, constrói-se um diálogo entre mercado e cidadania, onde a cidadania se vê atrelada à participação do mercado e ao acesso ao consumo.

Assim, a partir desse período, muitos programas são voltados a essa lógica de mercado e o Estado vai isentando-se de seu papel como garantidor de direitos. O mercado é utilizado como uma alternativa à cidadania, uma possibilidade de inclusão, assemelhando-se ao modelo desenvolvido pelo Primeiro Mundo. Contudo, uma enorme franja da população permanece alheia ao consumo e, nessa abordagem, fora do mercado e da cidadania.

Para a autora, nesse processo são percebidas novas formas de cidadania a partir de uma maior fluidez do dinheiro, da informação, das imagens e símbolos, que dilui o sentido de nação, de fronteiras nacionais e se traduz em outra forma de percepção do público e do privado. Com esse contexto ficam alteradas também as formas de se exercer a cidadania.

Dagnino afirma que, diferente do que ocorria no final dos anos 1980, quando as questões sociais e a pobreza eram vistas a partir da ótica da construção da cidadania e igualdade de direitos, a leitura liberal, de mercado, apela à solidariedade<sup>9</sup> e volta-se para uma responsabilidade moral, destruindo sua dimensão política. A classe média brasileira engaja-se ao trabalho voluntário na perspectiva do hobby. Nesse caso, a solidariedade com os pobres é a redução do entendimento de cidadania.

Esse contexto abre outras possibilidades para o exercício de cidadania que são expostas às populações nacionais, ou estimuladas por governos e organizações voltadas para esse tema. Ser cidadão frente ao processo de globalização e mundialização é uma experiência nova no mundo, assim como compreender os limites dos direitos e deveres e da própria cidadania nesse espaço de extrema fluidez.

---

<sup>9</sup> São cada vez mais raras as convivências que se baseiam em reciprocidade, solidariedade (ZALUAR, 2007) e intersubjetividade, já que vivemos um estado de “paz armada”, havendo comunidades em que indivíduos obedecem por se saberem mais fracos, se submetendo a vontades também individuais e etnocêntricas.

Segundo Carvalho (2002), uma das consequências desse processo é a supervalorização do executivo, por ter encabeçado essas mudanças e avançado no processo de cidadania. Além disso, é um reforço na perspectiva patrimonialista e o vínculo com o Estado tem uma forte componente paternalista, com expectativa voltada para a distribuição de empregos e favores.

Essa é uma cultura mais voltada para o Estado do que para a representação, o que José Murilo de Carvalho (2001) vai chamar de “estadania” em contraste à cidadania. Numa relação infantilizada, espera-se um salvador da pátria, uma figura que concentre capacidades de tornar a vida de todos melhor, a despeito de uma sociedade organizada voltada para reivindicações e lutas construídas em grupo.

O debate sobre cidadania está ligado aos desafios do viver em sociedades modernas. Entretanto, o processo incompleto de democratização que se volta para a cidadania deixa lacunas, no que diz respeito aos direitos civis e sociais. Ainda temos muitos problemas que estão ligados à efetividade da lei, tendo em vista os tantos que ficam fora da “coberta” legal (DINIZ, 2007).

Frente às mudanças no panorama e nas relações, interferindo na própria relação com Direitos Humanos<sup>10</sup>, o exercício cidadão já não se remete somente a dispor de direitos políticos, civis e sociais, mas também a participar em condições de igualdade das interrelações culturais, ocupando espaços públicos, com acesso aos recursos de comunicação e conhecimento.

### Estrutura da tese

A tese divide-se em seis capítulos. Após a introdução, o capítulo 2 traz contribuições teóricas para a análise das gestões de segurança pública no Rio Grande do Sul com resultados na criminalidade da cidade de Porto Alegre. Dentre os temas abordados estão Estado e poder, políticas públicas e teorias da agenda, teorias criminológicas, sociologia da violência no Brasil e modelos de policiamento.

No capítulo 3, tratamos sobre as causas econômicas, sociais e culturais da criminalidade. Para essa discussão abordamos uma perspectiva macro em termos de

---

<sup>10</sup> Olson (1965) e Arrow (1951) analisam dois mitos: o primeiro afirma que interesses individuais reunidos produziram ação coletiva e o segundo é que a ação coletiva resulta em bens coletivos. Essas afirmativas incentivam-nos a pensar a complexidade do assunto, pois se visto pelo ângulo dos Direitos Humanos, é correto que as questões criminais sejam do interesse de todos. Entretanto, observa-se que do ponto de vista da população, as questões criminais não são majoritariamente vistas como problema coletivo.

influências capitalistas que desembocam em carências sociais e econômicas, contribuindo para a vulnerabilização dos indivíduos. Também pontuamos questões históricas que constroem direcionamentos em termos de criminalidade, além de apresentarmos uma discussão sobre as estratégias de controle sobre as drogas, outro fator que tem papel central no trato com a criminalidade brasileira.

No capítulo 4, apresentamos os planos de segurança pública elaborados desde de 2001 no Brasil, destacando suas propostas e demonstrando a relevância de cada um destes em termos de debate sobre políticas para a segurança pública, controle da criminalidade e disposição política para esse enfrentamento.

No capítulo 5, analisamos a gestão do controle social em Porto Alegre, de 2001 a 2015, executada pelos secretários de segurança e a capacidade de intervir nos índices de criminalidade e nas instituições de segurança pública. Demonstramos as propostas políticas sustentadas pelos secretários de segurança. Descrevemos o contexto de carências no qual a cidade de Porto Alegre esta inserida como uma cidade de altos níveis de violência e criminalidade, parte de uma conjuntura mais ampla que é a brasileira. Terminamos o capítulo com uma comparação entre gestões e resultados obtidos em termos de criminalidade e influências em mudanças institucionais na segurança pública.

No capítulo 6, dialogamos com a boa prática de Portugal em termos de segurança pública. Demonstramos que os bons resultados não se devem à inexistência de adversidades, mas a outros caminhos percorridos que têm se mostrado eficientes no controle da criminalidade e na construção de uma cultura ajustada à convivência equilibrada entre os cidadãos. Este capítulo propicia a reflexão sobre a descrença do brasileiro em termos de capacidades para produzir outro cenário de convivências, contribuindo para o desenvolvimento dos potenciais individuais, em ambiente de ampla cidadania.

Respeitando as peculiaridades que escrevem a história de cada país, trazemos uma esperança que não se conecta ao perfeito. Trazemos a esperança lançada pela realidade alcançada por um país que não é privada de dilemas sociais e econômicos. Portanto, Portugal é um contexto de inspiração para outros que desejem encontrar boas formas de superar suas dificuldades.

## 2 Contribuições Teóricas para a Análise sobre Gestão da Segurança

Neste tópico, trataremos de conceitos que são caros ao panorama estrutural da segurança pública. Vamos destacar algumas contribuições de autores que discutem os temas que abordaremos na tese como Estado, poder, políticas públicas, teorias da agenda; criminologia clássica, crítica e abolicionista; sociologia da violência, desigualdade social, violência, criminalidade, marginalização, jovens e drogas.

Entendemos que essas teorias analisam de maneira eficiente os problemas que fazem a teia da segurança pública. Através destes, teremos condições para desenvolver uma gama de análises calcadas numa lógica conceitual.

Passamos à discussão conceitual sobre as condições e formas de poder de controle do Estado.

### 2.1 Estado e Poder: embates na construção da segurança pública

O debate sobre segurança pública é em primeira instância uma reflexão sobre a disputa entre o uso legítimo da força, numa perspectiva weberiana, e o controle da violência, visando a dominação dos corpos como trabalhada por Foucault. As capacidades de disputar com competência o uso da violência e o poder<sup>11</sup> de controle são as prerrogativas de um Estado eficiente. Por isso, a segurança pública remete também à perspectiva das liberdades, uma vez que liberdade e segurança concorrem.

Assim, é da relação entre poder, dominação e controle da violência que o Estado elabora as condições para garantir liberdades públicas e civis. Para Hannah Arendt (2011), a característica central do Estado é o poder, por prescindir de justificativa. O poder exige somente a legitimidade para sua concretização e ele emerge da reunião de pessoas de forma ajustada, enquanto a violência exige argumentos para sua utilização, mesmo quando praticada pelo Estado.

Portanto, a legitimidade antecede o poder, a legitimidade está na motivação que leva as pessoas a se reunirem. Quando a legitimidade é questionada, para Arendt, ela ampara-se no passado que lhe confere sentido. No caso do uso da violência, ela encontra justificativa em

---

<sup>11</sup> Locke sustenta no “Segundo Tratado” a tese de que nem a tradição nem a força, o consentimento expresso dos governados é a única fonte do poder político legítimo.

sua finalidade, que é temporal e se extingue. Portanto, “a violência pode ser justificável, mas nunca será legítima” (ARENDR, 2011, pp. 69 – 73)

Outro aspecto que interfere na consolidação do poder estatal<sup>12</sup> é a fragmentação cultural, uma vez que colabora para a atomização do uso legítimo da violência física. Nesse sentido, o próprio Estado-nação é um parâmetro delicado, com fragilidades que não lhe permite consolidar uma unidade. Por isso, Benedict Anderson (2008) considera que a nação possui condições fragmentadas de reclamar para si a identidade cultural do conjunto das pessoas, o que ao fim influencia na economia da violência.

Segundo Howard Becker (1977), a superioridade das camadas dominantes dentro da hierarquia social é confirmada pelo processo de classificação, fazendo parecer que há estabilidade, que há segurança na realização dessa prática e que ela é necessária e o melhor para toda a população. Nesse conjunto lógico de separação das pessoas elabora-se o perfil criminoso em todas as suas características, garantindo que a punição seja parte desse construto lógico.

Assim, mais apropriado do que falar em criminoso e criminalidade é compreender o processo criminalização e criminalizado e suas implicações na construção de Políticas Públicas de Segurança e penalização dos culpados. Para Jobert (1985), o Estado auxilia na formatação da sociedade civil, enquanto a política lhe oferece uma espécie de coerência, havendo uma complementaridade entre as funções.

A capacidade de influência do Estado, no que se refere à participação, para Bourdieu (1989), ocorre no domínio da produção simbólica, é dessa perspectiva que se torna possível compreender o alcance do Estado. Portanto, a concretização do Estado não diz respeito somente a questões objetivas, mas está principalmente na sua capacidade de interferir nas subjetividades.

Nessa perspectiva, a categoria poder é um recorte conceitual e analítico para debater políticas públicas de segurança e o processo que constrói a prática das polícias. Com isso, a prisão possui um aspecto tático, estratégico, é um poder utilizado como balizador, classificador de pessoas a serem controladas, aquelas de determinados estratos sociais (BOURDIEU, 1989).

---

<sup>12</sup> Madison (1787), um céptico em relação à natureza humana, discutia a importância das instituições como fundamentais para limitar a tirania das paixões humanas, uma vez que as instituições poderiam regular um bom termo para a finalidade das ações do Estado, naquilo que tratam sobre atenção às necessidades da população. Contudo, nem sempre é possível dizer que a destinação dos serviços públicos seja eficaz na obtenção do bem comum.

Refletindo a partir dessas perspectivas, as administrações públicas e seus representantes produzem “problemas sociais”, os quais interessam conhecer e entender porque o Estado também oferece as soluções políticas para os mesmos. O exercício do poder do Estado através de suas instituições é um jogo de variáveis concretas e simbólicas que confere formas e sentidos às relações.

Neste debate, uma questão que tem destaque, como recurso de confirmação de poder, é a capacidade de controlar. Segundo Wieviorka (1997) é cada vez mais difícil para o Estado concretizar sua função. Dessa forma, o autor alia-se ao debate que questiona a perspectiva weberiana, por analisar a realidade contemporânea como um tempo de inadaptação à fórmula proposta por Weber, de monopólio do uso legítimo da força.

O espaço público é cada dia mais um espaço da multiplicidade, de choques interculturais, o que pode se transformar numa guerra entre comunidades (WIEVIORKA, 1997, p. 15). Com esse cenário, o controle numa perspectiva de segurança pública é uma tarefa desafiadora para as instituições. Essas instituições não dominam o quadro de variáveis e tampouco compreendem um posicionamento que lhes garanta poder e controle.

Na dimensão democrática, a existência das polícias e demais instituições envolvidas com segurança pública, é a condição estrutural que viabiliza a garantia à proteção dos direitos do cidadão, que em resumo é a garantia do direito à paz praticada pelo Estado. Contudo, pelas motivações expostas por Wieviorka, a proteção da convivência pacífica tem demandado dos gestores atualização nas condições de relações expostas pela diversidade cultural.

Garland (2008), analisando o mesmo fenômeno, considera que há uma tendência na atualidade que transfere responsabilidades públicas e estatais de controle do crime e da violência para esferas privadas. Essa é uma visão que traz um novo elemento para a análise da atuação do Estado e da segurança pública, uma vez que são empresas de natureza privada atuando de forma coordenada ou não com a dimensão pública de gestão.

Nesse sentido, Adorno e Dias (2014, p. 189 – 190) afirmam que o monopólio da violência exercida pelo Estado é um dos maiores desafios para a democracia, uma vez que o controle da violência é condição sem a qual não se pode consolidar o Estado de Direito. Por isso, Adorno (2002) afirma ser uma capacidade necessária do Estado, a de impor limites à violência, além de prescrever e interditar o seu uso.

A consolidação do Estado-nação, o poder de uso da força, a legitimidade do poder do Estado e as liberdades dentro de um espaço democrático revelam as condições de interferência do Estado nos números da criminalidade e nas instituições. O que os teóricos

afirmam é que quanto melhor instalado em sua legitimidade o Estado for, menos necessidade terá de fazer uso da força, dado o alto nível de introjeção de suas regras.

No caso brasileiro, a interferência dos interesses privados na esfera pública, da utilização dos mecanismos do Estado para obtenção de benefícios privados, contribui para a ineficácia no exercício do poder, retirando a legitimidade das instituições e afastando possibilidades de especialização do aparato estatal nas funções do Estado. Por isso, a “governance”, como debate da atuação do Estado no papel de proponente, estrategista e planejador de políticas não se concretiza no Brasil, é o que passaremos a discutir a seguir.

## 2.2 Políticas Públicas e Teorias de Agenda

Para compreendermos o contexto conceitual que envolve a execução de uma política pública de segurança é importante conhecer as questões conceituais desse processo. As Políticas Públicas são o “Estado em ação” (GOBERT & MULLER, 1987; HOFLING, 2001), elas existem quando o Estado implanta projetos de governo através de programas voltados para setores específicos da sociedade.

Segundo Dye (1984), as políticas públicas são toda a escolha de fazer ou não fazer dos governos em relação às leis, programas e ações para segurança pública. Mas também outros autores buscam construir os limites do conceito de políticas públicas, Mead (1995) entende como um campo das políticas que analisa governos a partir de importantes questões públicas. Para Peters (1986), a política pública é um somatório das atividades dos governos, agindo diretamente ou delegando e influenciando na vida dos cidadãos.

O trabalho de Lindblom (1959) traz uma dimensão importante da política pública ao discutir as mudanças incrementais em instituições públicas trazendo uma dimensão de natureza racional do processo de decisão dos atores políticos. Ele analisa os custos institucionais de rupturas bruscas com o conhecimento acumulado e referentes às práticas internas das organizações. No seu entendimento, a mudança institucional incremental é vista dessa forma porque nesse contexto de mudança se inserem valores adicionais que se somam racionalmente às políticas.

Portanto, as instituições possuem um acumulado cultural, histórico e prático que precisa ser tomado em conta na projeção de políticas públicas. Ignorar essa dimensão pode significar desperdiçar um potencial ou ter que se chocar com aspectos que venham impor



resistência às mudanças propostas. A elaboração de políticas deve considerar os aspectos inerentes às instituições, como projeção estratégica.

As mudanças institucionais podem assumir rumos positivos ou negativos, impondo vitórias ou derrotas aos decisores políticos. Por isso, Weiss e Woodhouse (1992) analisam a importância de planejar políticas bem elaboradas que permitam revisão dos rumos ao longo do processo, principalmente quando são identificados problemas.

Nessa perspectiva, segundo Jobert (1985), cada política traduz certo tipo de ajustamento entre diferentes dimensões da integração social. A hierarquização de importâncias de setores imperativos para a coesão social é variável. As políticas públicas não se determinam somente em função de um desenvolvimento externo estruturado por mecanismos de integração exterior ao Estado. Elas devem estar voltadas também para o desenvolvimento interno, estruturadas pelos mecanismos internos de regulação e legitimação de forma que assegurem também a manutenção da ordem social.

Souza (2008) afirma que ao considerarmos que as políticas públicas representam o Estado em ação e que podem proporcionar o desenvolvimento humano, trabalhamos com o conceito de política pública tratada do ponto de vista do conjunto de ações governamentais e sociais que incidem sobre os fatores sociais, econômicos, políticos e culturais que estão envolvidos nos conflitos que geram violência e delitos.

Do ponto de vista da eficácia, tratando-se de políticas de segurança pública, Mesquita Neto (2006) relata que as dificuldades das políticas estão relacionadas às possibilidades de mensuração dos resultados, tendo em vista a falta de clareza na definição de objetivos, tanto dos desejáveis por parte do governo, quanto dos desejáveis por parte da sociedade. Assim, essa incapacidade pode se tornar um benefício para maus governos que não se vêem prejudicados pela impossibilidade de avaliação dos resultados de suas práticas.

Estamos falando de um campo nebuloso que enfrenta resistências internas das instituições e a falta de maturidade da sociedade para abordar seus problemas. Assim, os órgãos de segurança não aceitam a exposição de seu trabalho, na perspectiva da prestação de contas para a sociedade e a sociedade não demonstra preparo para compreender políticas de enfrentamento da criminalidade como um processo participativo e colaborativo que envolve múltiplos atores sociais.

Em termos da possibilidade de análise e conferência entre o que estava previsto e o que foi executado, os períodos em que os planos informavam os limites e as propostas para a segurança pública são os mais frutíferos, oferecendo parâmetros para um diálogo baseado

claramente em ideias que foram formalizadas. Para muitos governos esse formato não atende aos interesses, justamente pela possibilidade de mensuração de resultados.

Apesar disso, o mais comum entre as gestões é a falta de formalidade das propostas e a execução tradicional da segurança pública, que não tem qualquer relação com uma perspectiva preventiva. Essa é uma forma de fazer aquilo que é mais aceito pela população, responder sobre criminalidade usando a política criminal do aprisionamento como cartilha. Apesar de insatisfatório no sentido da diminuição da criminalidade, é uma resposta bem aceita, que não compromete pleitos futuros.

No que concerne ao binômio, políticas públicas de segurança ou políticas de segurança pública, Nogueira (2006), Xavier (2008) e Oliveira (2002) expõem que a política de segurança pública é uma expressão utilizada com restrição para as atividades tipicamente policiais, abordando a atuação policial *strictu sensu*. Enquanto que a política pública de segurança abarca ações nas suas mais variadas abordagens do combate à violência e criminalidade, envolvendo o nível governamental, mas também a sociedade civil.

### 2.2.1 A Agenda da Segurança Pública

Tendo em vista a atuação dos secretários de segurança interferir e construir temáticas para a agenda da segurança pública, assim como outros atores sociais, é importante que discutamos o lugar da segurança pública e das influências nessa perspectiva.

Estudos mostram que as mudanças nas políticas públicas são um processo complexo que mescla ideias, interesses e instituições, colocando o destaque em certas políticas, é o que nos dizem Cobb e Elder, 1972, e Baumgartner e Jones, 1993. Portanto, existe um jogo de interesses e forças que possibilita ou não a entrada de um tema na agenda.

No caso da agenda sistêmica, ela é composta por questões que chamam a atenção da opinião pública, podendo transitar para uma agenda governamental, até se tornar uma política pública. Nesse sentido, a segurança aparece como alvo frequente de interesses da opinião pública, dialogando com o destaque que a segurança pública ganhou com a complexidade maior das relações nas grandes cidades.

Entre os interesses envolvidos, é possível que uma comunidade política identifique problemas, numa composição entre acontecimentos e valores (ELDER & COBB, 1972), que entenda necessitar de tratamento pelo governo, inserindo tal questão na agenda sistêmica.

Esse é um momento em que as dificuldades de manter a saúde das relações sociais nos espaços públicos e o medo que disso decorre aparecem como motivos relevantes no jogo de forças.

Entretanto, para Elder e Cobb, nem toda agenda sistêmica se torna agenda governamental/institucional/formal, ou seja, alvo de políticas públicas do governo. Somente algumas questões terão a capacidade de atrair a atenção do governo ao ponto de serem priorizadas como políticas, primeiro porque existe uma limitação de tempo e uma gama de problemas maior que o mandato comporta, segundo porque os problemas que chegam a ser políticas não são dados *a priori*, mas resultados de definições.

As temáticas adquirem destaque por um conjunto de fatores que lhes torna favoráveis dentro de um tempo, espaço e relações. Mas a entrada ou saída de um tema na agenda não resultam somente da influência das instituições, assim como não correspondem apenas a alterações no debate público.

Para Downs (1972), existe um ciclo que descreve a atenção pública na direção de determinados problemas, conseqüentemente, em relação à agenda. Segundo o autor, uma primeira fase é a “pré-problema”, na qual uma determinada situação existe mas ainda não chama atenção, o segundo momento é um período de “descoberta e entusiasmo”, tempo no qual o público se torna consciente e alarmado por uma problemática, o terceiro é a percepção dos custos e dificuldades envolvidos na perspectiva de resolução do problema, no quarto estágio o interesse do público começa a declinar, até, por último, o problema sair do centro das preocupações, indo para fora do debate público.

Os trabalhos sobre o poder e o papel do conflito nas políticas, desenvolvidos por Schattschneider (1960) e por Bachrach & Baratz (1969), descrevem a tradição de estudos da “*policy agenda-setting*” que é desenvolvida na década de setenta. Eles trazem conceitos importantes que tratam do sistema de governança e do reconhecimento de problemas públicos por meio da expansão do conflito.

Um dos conceitos importantes é a “mobilização de opinião” (*mobilization of bias*) nos estudos de Schattschneider, que guarda centralidade em seu trabalho. Nesse conceito, ele afirma que o conflito gerado em torno de um tema, assim como a organização dos atores em torno da sua definição (promoção), é capaz de impor uma dinâmica ao conflito, que o transforma.

Nesse sentido, o conflito pode passar de uma questão de âmbito privado, para uma questão política. Por outro lado, esse mesmo processo pode diminuí-lo a ponto de o tema em

questão não ser reconhecido como um problema. O autor considera que a política “*is the ‘socialization’ of conflict*”. (Schattschneider, 1960, p. 38).

Refletindo a partir desses conceitos, a segurança pública é um tema que nem sempre esteve na agenda em seu sentido político, governamental (KINGDON, 1984; BAUMGARTNER & JONES, 1993, 2005) ou como política pública (POCHMANN, ARRETICHE & MARQUES, 2007; MARQUES & FARIA, 2013), apesar de ser frequente como agenda sistêmica e como *agenda-setting*. Motivo pelo qual a mídia devota uma parcela de tempo considerável apresentando questões da área e produz programas voltados exclusivamente à temática.

Kingdon (1984) entende que a mídia é um “ator visível”, relevante na definição da agenda. Entretanto, o autor relata não ter confirmado essa expectativa em suas análises, mesmo reconhecendo que grande parte dos estudos sobre *agenda-setting* considere a mídia como um instrumento poderoso na formulação de agendas.

Por outro lado, Baumgartner e Jones<sup>13</sup> observaram um papel de destaque da mídia na definição da agenda, possibilitando a análise tanto do nível de atenção a uma questão durante um determinado período, quanto da natureza dessa atenção: “(...) *we find that media coverage does indeed correspond to official concerns.*” (BAUMGARTNER & JONES, 1993, p. 49).

Segundo Ruas (1998), mesmo que não atue diretamente, a mídia tem um significativo papel na formação de opinião e na mobilização de atores num certo sentido. Assim, esses meios conseguem formular a agenda de demandas públicas quando dão visibilidade para determinados problemas, provocando a indignação popular. A mídia é ator, recurso de poder e expressão de interesses, como frequentemente se pode perceber.

Todavia, do atrito entre a identificação de problemas e a proposição de alternativas, a partir da tomada de posição na agenda, é que surgem decisões e ações políticas. Contexto de indagações dos cientistas políticos, sobre os fatores que trazem uma questão para dentro da pauta dos tomadores de decisão e formuladores de políticas, dando origem a uma política pública.

Os elementos que constroem a agenda têm importância por expressarem um conjunto de fatores que são significativos para a concepção de um tema como problema para

---

<sup>13</sup> Os autores consideraram a cobertura midiática relevante desde as primeiras teorizações sobre o Equilíbrio Pontuado, baseando as análises no jornal New York Times para identificar tanto a frequência de determinados temas na agenda midiática, quanto do “tom” da cobertura (positiva, negativa ou neutra), observação importante para desenvolver o conceito de policy image, ou seja, a representação das políticas públicas, no contexto do modelo de Equilíbrio Pontuado.

elaboração de políticas. Por isso, o processo de formação da agenda política tem sido tema de interesse da ciência política desde a década de 1970, quando surgem os primeiros estudos com tal abordagem, a formação da agenda de políticas públicas (CAPELLA & BRASIL, 2015).

A segurança pública é considerada um ponto nevrálgico das garantias a serem conferidas aos cidadãos e do serviço público por todas as suas características e os comprometimentos que implica e resulta. Contudo, na maior parte do tempo não está no empenho dos políticos ou dos governos ter uma proposta com contornos bem definidos para a temática.

O Brasil começou a discutir segurança pública a partir de 2000, seguindo-se depois por 2003, 2007 e 2011. São as primeiras experiências no âmbito federal da segurança pública como tema de destaque, além de algumas experiências pontuais em alguns estados no formato de programas.

Uma hipótese para a entrada tardia do tema para a agenda política é o tipo clientelista<sup>14</sup> da política brasileira que está mais voltado para temas com possibilidade de lobby, que rendem propinas. Nesse sentido, os temas polêmicos da população são mais um risco, podendo trazer prejuízos para os mandatos, do que uma agenda partidária.

E assim, podemos discutir as formas como os gestores trabalham os problemas da segurança, se por meio da criação de uma agenda, se impulsionados pela mídia, se de maneira eleitoreira e populista, ou fazendo o enfrentamento direto das temáticas.

Nesse sentido, o que melhor traduz o modo de desenvolver as ideias que compõem uma leitura de governo é o modelo das políticas postas em prática, conforme passaremos a debater.

### 2.3 Teorias Criminológicas Clássicas, Críticas e Abolicionistas

A fim de compreendermos as categorias teóricas que envolvem a temática da gestão da segurança pública ou do controle social exercido pelo Estado é imprescindível que abordemos as teorias criminológicas que fazem parte do debate. Dessa forma, poderemos

---

<sup>14</sup> Presenciamos um momento em que o velho e o novo convivem, ajustam-se e atritam-se. A herança clientelista (MARTINE, 1989) ainda tão presente em nossas práticas políticas brasileiras pode estar sendo conciliada ou chocar-se com exigências do processo de democratização na condução de Políticas Públicas.

acompanhar as mudanças de paradigmas que se processaram e suas conexões com os resultados obtidos dentro da realidade.

### 2.3.1 Controle Social, Penal e a Prisão como Política Criminal

As questões teóricas advindas do sistema de controle dão pistas sobre boas ou más iniciativas que essa tese quer debater no que diz respeito ao controle no âmbito da segurança pública. Esse é o desafio que se coloca para a segurança, fazer o controle da população com legitimidade suficiente para dissuadir o crime com o menor custo.

A discussão sobre sistemas de controle social e penal explica os recursos que os Estados utilizam para submeter a população e o quanto pode ser uma relação bem-sucedida ou o espaço onde se disseminam os contextos de discriminação, preconceitos, racismo, sexismo e violência, em seus amplos sentidos nas sociedades.

O filósofo Sartre, em 1976, ao falar sobre as ditaduras, considera que para regimes policiaescos, violentos em si mesmos, a violência talvez seja a única resposta adequada e possível. Essa é uma abordagem que tem um sentido importante para pensarmos as convivências violentas e o crime comum. É possível que uma realidade que se impõe violentamente sobre as pessoas, sem oferecer espaços de resguardo e confiança, imponha reações de mesma natureza.

Na perspectiva do controle social, como forma e manifestação de poder, as reflexões sobre o exercício do poder do Estado permitem entender as condições do controle social, que se modela em segurança pública. Para Foucault (2002), o poder é uma capacidade que só se efetiva quando está em exercício, o poder é uma característica da cena que se define por suas singularidades, uma delas é a capacidade de impor disciplina.

Ele também pode ser visto como uma estratégia ou resultado de uma lógica estratégica, uma engrenagem através da qual o Estado encontra e registra o seu sentido. O poder não é um ente estático, materializado de forma definitiva, ele demanda a fricção entre os anseios e os comportamentos. O poder é um produto relacional que se depreende de um sistema de classificação e hierarquização entre pessoas, entre instituições e entre pessoas e instituições.

Para Foucault, a disciplina é uma tecnologia utilizada no exercício do poder, é uma forma de imprimir obediência nos corpos. No caso da segurança pública, quando o Estado

consegue demonstrar sua capacidade disciplinadora, os números da violência consolidam a direção do controle. Os índices de violência e criminalidade demonstram a maior ou menor eficiência, o maior ou menor poder de controle sobre a população, assim como o tipo de investimento priorizado pelo Estado.

O poder é uma linguagem que tanto é compreendida no nível local, quanto por seu potencial de difusão, é um sentido que encontra significado a partir de um conjunto que lhe codifica. Em Foucault, a disciplina é o poder assimilado, compreendido (consciente ou inconscientemente) e introjetado por aqueles que lhe estão sujeitos. É também através das relações de poder reconhecidas que se reparte, normaliza, constitui o real e as verdades. Dessa forma, a normalização das verdades elabora um real que, quando bem-sucedido, tende à disciplina.

O poder é intrinsecamente operatório, ele é uma relação e está inserido em toda parte. Ele está nas mínimas orientações, sejam elas pela palavra, pela imagem ou pelo exemplo. Ele está na domesticação dos sentimentos, das ações, dos sentidos de julgamento entre o bem e o mal. Apresenta-se nas leis, que formalizam intenções, na tentativa de fazer a gestão das ilegalidades.

Entretanto, exercer efeito está para além da reação ao ato formal, da legislação e do regramento das condutas. Muitos estudos<sup>15</sup> mostram que a tradição, o habitus, os valores e os princípios transmitidos possuem maior peso nas decisões de fazer ou não fazer dos indivíduos. Isso reforça que o sistema de controle possui mais força como algo que se insere no cotidiano, na tradição e nos valores do que na formalização de proibições e exposição de sanções pelo rito legal.

A submissão da sociedade demanda capacidade do Estado de comprometer-se com a mesma, de assumir as suas responsabilidades e de submetê-la, podendo receber como contrapartida a confiança da população e a sujeição à sua legalidade. Assim, o controle social tem passado por diversas fases, nas diferentes sociedades, compreendendo ser um processo de ajuste.

Em *Vigiar e Punir*, Foucault (2002) inicia sua reflexão analisando o suplício, um protótipo de penalização pela imposição da dor física, pelo dano ao corpo e teatralização com efeitos simbólicos para o indivíduo e para o povo. Aquele era um modelo com frequente desproporção entre pena e dano, voltado para a lógica da insujeição ao soberano, como ofensa

---

<sup>15</sup> Ver Escohotado, 1996; Castel & Coppel, 1991; Quintas, 2006.

direta e pessoal. Nesse período não há uma perspectiva que compreenda a relação entre dano e prejuízos para a coletividade.

Estimulados por essa realidade e pela necessidade de discutir as medidas das penas, a partir de uma visão jurídica e filosófica do século XVIII, Beccaria (1764) e Bentham (1791) desenvolvem uma análise a respeito do sistema de controle através da justiça. Esses pensadores buscam construir novas relações entre pena e justiça, novos princípios para a punição, entendendo a necessidade de uma espécie de economia de pena melhor definida.

Eles sugerem uma maior abrangência nos resultados da penalização, para isso voltam à teoria geral do contrato de Rousseau. Segundo este, as pessoas devem assimilar a relação causal entre crime e castigo e a pena deve exercer um impacto prolongado, difuso e não desejável. A provocação era pensar sobre os modos descompensados como a punição era executada pelos reis, pessoalizada, sem que houvesse qualquer noção de conjunto e de disfunção social nas práticas criminais.

Assim, dessas reflexões origina-se a proposta de que o crime seja percebido como uma infração contra o corpo social, como quebra do pacto social e não mais uma ofensa à figura do rei. Além disso, o crime seria a demonstração de desordem social e dissuasão geral, podendo encorajar outros a ter o mesmo perfil de atitudes.

A pena suplício era pouco funcional na perspectiva da extensão a que a pena deve se propor, pois a pena deve manter uma analogia ao crime, segundo Bentham e Beccaria. Nesse sentido, eles opõem-se à tortura e à discriminação, entendendo que os mais fortes resistem mais, o que transforma a pena suplício em um fato desproporcional.

O Estado deve ser capaz de deixar clara a certeza da punição e focar nas mentes e almas e não mais nos corpos. É função do Estado dissuadir através da sinalização da pena e a certeza da punição é parte desse processo. Dessa forma, a percepção de submissão a um tipo de legalidade deve estar difundida nas relações em geral, sob pena de sanção.

A presença de crimes mais danosos em uma sociedade demonstra as condições do espaço social, a incerteza da retribuição e as falhas na assimilação de regras de convívio. Esse é o quadro que estimula Cohen (1986) a elaborar uma divisão dos períodos teóricos sobre o controle social e penal, destacando tipos de controle penal. Ele diz que a primeira fase se deu antes do século XVIII, que foi um tempo em que inexistiu domínio profissional do campo e o corpo era objeto de intervenção. É um período que se rege pela teoria da punição moralista, tradicional, pela perspectiva da dissuasão e um modo de controle inclusivo.



A segunda fase deu-se a partir do século XIX, neste momento há domínio profissional estabelecido forte e o objeto de intervenção são os estados internos, a mente. Existe um poder simbólico no ato de punir que deve se reproduzir como argumento desviante da criminalidade. Teoria da punição influenciada pelo ideal positivista e tratamento, como modos de controle exclusivo e estigmatizante.

Por último, é o período que se encontra vigente, surgido a partir do século XX, com forte e expandido domínio profissional, no qual os ataques ideológicos se voltam para a desprofissionalização e a antipsiquiatria. Retoma-se o objeto de intervenção e o ataque ideológico volta-se ao comportamento e a sinais exteriores de conformidade. Uma etapa na qual dois modelos convivem, destacáveis pela volta ao comportamento e pela volta ao reforço de sinais exteriores de conformidade.

No que diz respeito às teorias da punição, existe um confronto ideológico, retorno à justiça, neoclassicismo com positivismo ainda presente. Os modelos de controle direcionam-se à inclusão e integração. Em termos ideais, são dois tipos de abordagens sobre a temática que permanecem e disputam espaços. O conflito parece surgir da própria constatação de fracasso, porque já houve experiência em modelos diferentes e nenhum trouxe os resultados esperados, o que bifurca as conclusões.

Atualmente, a descriminalização de algumas condutas, desencarceramento, antipsiquiatria, desmedicalização, desinstitucionalização, descentralização, desprofissionalização, desformalização e alternativas, têm sido práticas de um conjunto lógico em vigor. São abordagens sobre o controle social caracterizado por respostas planejadas e programadas para o desvio.

A organização desses modelos de controle é tentativa, uma espécie de experimento de dissuasão de comportamentos. A pretensão é diminuir ao máximo as condutas menos desejáveis para o convívio, vislumbrando pessoas consideradas desviantes, reativas ou proativas. Esse controle tem sido executado pelo Estado ou por agentes profissionais de organizações destinadas a esse trabalho.

Ideologicamente é um período no qual se consegue perceber alguns consensos, como a tendência ao afastamento do Estado, à criação de novas agências, ao afastamento de peritos e à desmistificação do monopólio. Assim como, observa-se o afastamento das instituições e do controle na comunidade e também um abandono dos cuidados com a mente dessas pessoas – neoclassicismo e behaviorismo.

Segundo Cohen, os pressupostos de senso comum baseiam-se nas crenças de ineficácia, altos custos e humanização. Os pressupostos sociológicos e políticos abordam a temática a partir da teoria da etiquetagem, processos causais com origem na sociedade e suspeita face às políticas liberais. O entendimento preponderante diz que as causas do desvio estão na sociedade, então, é preciso dissuadir essas causas, intervindo na sociedade.

Nesse período, começa-se a suspeitar da eficiência do pressuposto da reabilitação. Assim, se o Estado estigmatiza, etiqueta e cria situações de difícil dissolução, o Estado deve afastar-se e assumir sua incapacidade de lidar com o desvio. Nesse espaço que, muitas vezes, tem surgido iniciativas através de outros agentes, ou mesmo de privatização de serviços que deveriam ser prestados pelo Estado.

Nos períodos em que se sobrepõe a perspectiva do desencarceramento, este não ocorreu como previsto. Bem como, nunca houve provas de que o controle da comunidade fosse mais eficaz do que o controle das instituições normalizadoras. Tal qual não há provas de que o controle da comunidade seja mais barato que o controle das instituições do Estado, porque estes são pressupostos políticos ou ideológicos.

No caso do controle da comunidade, melhor situado na década de 1970, uma das falhas apontadas era a possibilidade de a própria comunidade abandonar o desviante e não oferecer tratamento para suas necessidades. A outra era que a proposta pretendia como resultado a diminuição de indivíduos encarcerados, mas expandia a malha de triagem, reforçava as exigências e era mais detalhista, o que poderia resultar em mais encarceramento.

A dispersão em tantas instâncias a executar o papel de controle social gerava redes mais amplas, fortes e diferenciadas, com fronteiras difusas entre o dentro e o fora, já que estar dentro ou fora não era mais o limite murado das instituições carcerárias do Estado, é o que afirma Cohen. Assim como, as dimensões entre liberdade e detenção passavam a ser pouco definíveis, pois havia indivíduos sob constante observação, em condições que anteriormente não o seriam.

Sendo assim, é preciso refletir se essas seriam alternativas, uma à outra, ou se seriam complementares. Ou seja, ou haveria redes difusas por dimensões amplas da sociedade em substituição ao aparato tradicional, ou haveria o complemento ao sistema formal de encarceramento pelas redes difusas (COHEN, 1986).

Para além dessa discussão, também o público e o privado entram no espaço das reflexões, pois se o indivíduo tem seus espaços de vigilância ampliados, onde acabaria o privado e onde começaria o papel do Estado no controle do crime? A ideia era diminuir a rede

e na verdade ela tornou-se mais abrangente. Passa a existir um novo grupo de desviantes porque os critérios sobre desvios tornaram-se mais rigorosos, indo para além do cometimento de um crime.

Os novos critérios são motivados também pelo potencial para ser criminoso, o que aumenta o número total de desviantes. Muitas pessoas que nas regras anteriores não estariam sob vigilância, nesse novo sistema, passam a estar, alvos de redes mais apertadas, de maior intensidade nas intervenções e de mais amplos níveis de intervenção.

Esse foi um modelo encontrado em sua forma mais completa nos países anglo-saxônicos, praticado na década de 1970, que produziu redes diferentes, novos serviços e adição e não substituição de um modelo pelo outro. Apesar de pretender retirar pessoas de dentro das instituições de detenção, o que se verificou foi que as taxas não diminuíram e sim aumentaram, tendo em vista a quantidade de pessoas que começaram a ser controladas por diversas esferas no espaço da comunidade.

O desencarceramento, de tempos em tempos, é uma tentativa de gerar mudanças no sistema de ajuste dos componentes de reação à criminalidade, alterando-se as noções de visibilidade, propriedade e identidade. O que é perceptível é que quando usado as fronteiras são menos perceptíveis sobre onde começa e onde acaba a instituição, existe um continuum correcional e indistinção entre liberdade e detenção.

Nesse caso, são sistemas de detenção “ocultos”, públicos e privados que se confundem. A ideia é que o Estado represente a vertente repressiva e a comunidade a vertente preventiva. Para isso, ocorre grande investimento no trabalho voluntário e também são assimiladas práticas de privatização. Tudo para que haja maior penetração e absorção do sistema de controle social através de trabalhos de reintegração e envolvimento das famílias, escola e agências na comunidade.

Gera-se um arquipélago ou rede capilar de instituições desenvolvendo o controle. Contudo, o bairro transforma-se numa esfera da desconfiança e de espaço em que pessoas vivem e trabalham, passa a espaço da supervisão de comportamentos e policiamento da comunidade. A comunidade também pode ser o próprio local onde é possível a prática do trabalho comunitário como recurso alternativo a outras penas.

O bairro é o laboratório de novas tecnologias do espaço público e privado, um espaço a ser planejado urbanamente e pensado pela via da segurança. Isso é o que Cohen vai chamar de cidade punitiva, local projetado para o controle nos seus mais diversos e amplos aspectos, inserindo instituições e comunidades.

Consequente a esse período surgem propostas, é o caso da nova penologia (FEELEY & SIMON, 1995), voltada para a identificação, quantificação, classificação e gestão de grupos em função do risco. É uma visão de segurança e controle baseado no “managerialismo”, de tal forma que o detalhamento chega à regulação dos níveis de crime. A racionalidade é a palavra que dá sentido às ações, buscando uma eficácia sistemática. Essa é uma perspectiva criticada por Garland (1995).

Com isso, outros modelos de administração prisional são postos em prática, como a separação dos indivíduos segundo graus de risco e o aprimoramento dos sistemas de classificação, que proporcionou a produção de sistemas agregados de informação. É um período de linguagem atuarial, de cálculos probabilísticos e distribuições estatísticas. Obviamente, cada país a assimilar tais categorias aprofunda conforme um conjunto de questões que permitam aderir na integridade ou em parte o modelo.

As influências do direito civil na nova penologia são destacáveis, assume-se uma perspectiva de responsabilidade objetiva, risco e segurança pública. As populações são quantificadas ao nível de categorias e subpopulações, assim como cria-se relações entre a estratégia penal e a população, com a resultante responsabilização sobre a resposta conseguida pelo controle do sistema de justiça – *accountability*.

Nesse sentido, torna-se necessário desenvolver estratégias de identificação e gestão de grupos considerados problemáticos. A finalidade é tornar o crime um fenômeno de índices toleráveis através de sua coordenação sistemática, um dos indicadores para isso é a reincidência. O que se pretendia era o máximo domínio do cenário problemático, utilizando-se de ferramentas atuariais.

Este é um sistema que não está debatendo ou buscando como resultado a reinserção, mas sim definir formas de mostrar-se eficiente no controle rápido sobre o desviante, preferencialmente, mantendo esse recluso. Com tal definição, admite-se a dificuldade que sempre foi encontrada de se fazer com que indivíduos desistam da criminalidade. Além de ficarem claras as baixas expectativas sobre as funções da sanção penal.

De tal modo, a sanção penal então é utilizada somente como ferramenta para classificar, separar e gerir eficientemente os grupos mais perigosos. O crime não é percebido como um contexto a ser alterado, o crime é um dado, nessa perspectiva. Não se faz apostas em mudanças de conduta, mas em capacidade de contenção dos indivíduos desviantes.

Na nova penologia, o que se espera das instituições em termos de performance é separado dos objetivos sociais externos. É um sistema de racionalização tecnocrática e os

problemas terão solução calculada e calculável. Sobrepõem-se formas economicamente eficientes de detenção e controle, tecnologias para identificar e classificar riscos. Elabora-se um meio utilitário de concepção da prisão como barreira que impede a ação dos indivíduos considerados mais perigosos.

Nessa lógica, a reincidência vai contar como motivo para endurecimento da pena, independente do crime cometido. Faz-se a distinção dos grupos segundo o grau de controle necessário para o perfil de risco e assim fica obscurecida a noção de normalidade. Segundo Feeley e Simon (1992), não há interesse na transformação, não se baseia decisões em uma visão de normalidade, não se pretende que os indivíduos voltem à normalidade.

Nesse tipo de controle não há correspondência entre a realidade social e a realidade econômica. O principal objetivo do endurecimento de pena é ter resultados a baixos custos, mesmo que a medida não se converta no resultado proposto. É o fim do modelo disciplinar fabril, apresentado por Foucault, é o fim das tentativas em relação a corpos e mentes, é apenas reclusão.

Nesse contexto, a criminologia ganha outra importância como recurso, localizada num subcampo de discurso amplo no que diz respeito a políticas públicas, dedicando-se mais ao estudo das políticas criminais do que ao estudo do crime. Isso porque já não proliferam disposições para causas e consequências, apenas para delimitação e isolamento.

As prerrogativas da nova penologia admitem a naturalização da pobreza de uma classe social desqualificada de onde viriam os perigos sociais. Seria esse um segmento da sociedade permanentemente excluído da mobilidade social e integração econômica, permanentemente marginal. Os pobres, uma classe autoperpetuada e patológica, a classe perigosa.

Essa é uma explicação que dialoga com o capitalismo<sup>16</sup>, assume que é da lógica desse sistema econômico que existem excluídos, não sendo um sistema que se propõe a fazer inserção. A faixa populacional que contempla os excluídos desse modelo é também a provável população carcerária, aqueles que precisam ser mantidos sob rigoroso controle dentro do sistema penal e fora.

---

<sup>16</sup> No início do século XX a Escola de Frankfurt trazia alguns alertas a respeito dos efeitos do capitalismo. Adorno e Horkheimer falavam de um mundo sem ética e da dominação através da tecnologia. Deram-se conta de relações que a cada tempo tornam-se mais e mais reais, na mesma frequência que perversas. É uma percepção que justifica a abordagem histórica sobre o contexto de formação da sociedade brasileira.

A vítima<sup>17</sup>, muito tempo ignorada, assume uma dimensão importante dentro do espectro de análise criminal. Esse é um momento no qual se torna cada vez mais frequente invocar nos debates e nas ações os interesses e os sentimentos das vítimas. A vítima, enquanto figura simbólica, passa a ocupar um lugar importante, de tal forma que a vitimização é vista como experiência comum e coletiva.

Esta combinação analítica é chamada de criminologia do eu, ou do cotidiano. Estimula-se novas formas de comportamento e mudança de hábitos, com a intenção de prevenir o crime através de mudanças na rotina diária de todos os indivíduos e organizações. Para isso, um conjunto de recomendações e orientações são esquematicamente elaboradas para inserir outros atores nos cuidados preventivos, persuadindo os indivíduos a agir corretamente.

Entretanto, do ponto de vista da institucionalização dos fatos, a vítima tem espaço inalterado, é apenas testemunha. Poucas mudanças ocorrem ao longo do tempo, mantém-se nessa limitada atuação. De qualquer forma, outros aspectos têm se modificado, como a própria relação com o indivíduo.

A velha penologia priorizava o indivíduo como unidade de análise e posteriormente, outros objetos foram inseridos aos processos internos do sistema (FEELEY & SIMON, 1992). A nova penologia é um modelo menos preocupado com a responsabilidade, diagnóstico, intervenção e tratamento do delinquente. Ao concordarem com essa nova perspectiva, boa parte dos países têm assumido essa nova abordagem, mesmo mantendo resquícios do ideal reabilitador.

Nesse contexto, constrói-se um modelo que incentiva a cooperação entre o público e o privado. De tal maneira que as estruturas não estatais irão ajudar os governos com o problema do crime. É um tempo de políticas criminais populistas e a população é chamada através da mídia, de campanhas publicitárias e alertas a assumir um sentido de dever.

São criados os “*neighbourhood watch schemes*” que preparam grupos de vizinhos em bairros com formação através de reuniões, etiquetagem da comunidade e disponibilização de recursos facilitadores da inserção. Dessa forma, a própria comunidade faz um reforço na sua segurança por mudanças de atitudes nesse conjunto e exerce a responsabilização de todos.

---

<sup>17</sup> Alguns autores (BRUNTON – SMITH, 2011; ROBERTS, INDERMAUR & SPIRANOVIC, 2013; BOROOAH & CARCACH, 1997; MCCREA ET AL., 2005; WYANT, 2008) afirmam que desordens visíveis nos espaços da cidade podem contribuir para a sensação de medo. Outros, abordam as desordens como fator que influencia no aumento do risco de vitimização (KANAN & PRUITT, 2002).

Diante dos fracassos, o Estado assume que não consegue controlar o crime sozinho e busca ações e uma estrutura organizacional diferente da que estava ativa até então. As funções do Estado passam por um período de renegociação e ajuste a novas percepções e exigências pautadas pelo que não deu certo, mas também por um novo momento político e econômico no mundo.

Reelaboram-se as funções que devem ser exclusivas do Estado e aquelas que podem ser compartilhadas com outras instituições. Em muitos casos acontecem privatizações e governança à distância com o intuito de redução de custos dos serviços. O poder do Estado é ampliado para capacidades mais coordenativas, mais diretivas.

Encontra-se consenso político em torno do endurecimento das penas no sentido estrito retributivo. Por conseguinte, decisões alinhadas a essa perspectiva produzem o aumento das taxas de encarceramento, o aumento do tempo de pena e a prisão aceita como um fator indispensável da ordem social contemporânea.

O criminoso não mais é entendido como um indivíduo com uma diversidade de problemas que o levam ao crime. O criminoso não mais é compreendido como uma pessoa com dificuldades patológicas. O criminoso começa a ser tomado como um ser calculista que aproveita oportunidades. O que possibilita o cometimento de crimes é a confluência de fatores que facilitam e criam a oportunidade para tal ação.

O agente do crime é um consumidor, alguém que faz cálculos racionais em busca de resultados. Nesse ponto, cruzam-se os discursos da vitimização e do crime como uma oportunidade que pode ser calculada e minimizada com ações preventivas. Para isso, é preciso criar cidadãos ativos, motivar comunidades, parcerias e cooperação, desenvolvendo responsabilidade pela prevenção do crime.

É frequente que as prisões sejam a única política criminal utilizada como solução ao contexto criminal. Foucault (2002) afirma ser a prisão um recurso de domesticação de corpos e almas, uma forma de adestrar e ajustar indivíduos desajustados. Ocorre que na perspectiva do crime e da dissuasão, esse é um recurso que fracassou e não se presta ao que se propõe, que é afastar e interromper as trajetórias na criminalidade.

Nesse sentido, as condições internas às prisões e as condições externas às prisões, para os marginalizados, são mais favoráveis à reincidência do que à reinserção. Por esse motivo, para Foucault, a reincidência é uma questão central no debate sobre aprisionamento, que coloca em cheque a eficiência dos recursos de adestramento quando se trata de dissuasão. O

encarceramento tem mostrado ao longo dos séculos que é o método menos eficiente para dissuasão dos indivíduos, em comparação às penas alternativas.

Conceituando o encarceramento, Garland (2005) considera a penalização como um conjunto prático e simbólico a ser percebido naquilo que fala para e sobre a sociedade<sup>18</sup>. Esse conjunto de representações diz não somente sobre crime e castigo, mas serve como forma de pensamento que organiza o mundo entre o bom e o ruim, ensinando a julgar, preservando a ordem e a comunidade.

Para pensar a prisionização é preciso considerar as relações de poder que estratificam a sociedade e suas instituições, produzindo regras às quais os indivíduos estão sujeitos. Nessas regras está configurada a camada social que deve sofrer de forma mais contundente a pressão do Estado, no sentido do controle criminal. Por tratar-se de uma questão de poder hegemônico, nada tem a ver com saneamento criminal em todos os seus níveis, é somente o controle sobre uma determinada população.

Por isso, estudos de Adorno (1991) discutem a ineficiência da prisão como recurso de reinserção social. Ele retoma a discussão sobre as possibilidades de reinserção, ou ainda, sobre como reinserir pessoas que nunca estiveram inseridas. São estudos que questionam a ideia de reinserção como estratégia de inclusão, considerando tratarem de pessoas que se encontram à margem e nela permanecerão, quando em liberdade.

Nesse sentido, o aprisionamento nos primeiros anos de idade produtiva é um debate que também precisa ser feito por representar a interrupção da inserção profissional do indivíduo no adestramento social na direção do trabalho (ADORNO, 1989). Essa é uma categoria de encarceramento que faz pensar na utilização maior de penas alternativas, que possivelmente sejam mais positivas para esse público iniciante em práticas criminosas.

O instituto do encarceramento consolidou-se na pena mais utilizada no mundo, entretanto, como pena centenária, muitas de suas fragilidades puderam ser observadas ao longo do tempo. Apesar do consenso sobre o fracasso da prisão como recurso de modificação de condutas, não há uma experiência diferente que tenha se consagrado como alternativa. Ainda é um desafio para as sociedades encontrar formas de punir e mudar os indivíduos com eficiência.

---

<sup>18</sup> Goldstein (2000) evidencia os altos índices de impunidade no trato com as classes baixas no que diz respeito à violência utilizada pela polícia em suas operações.



### 2.3.2 O Controle Social Abolicionista

Numa perspectiva crítica, principalmente ao conceito de crime e ao funcionamento da justiça penal, L. Hulsman (1986) e N. Christie (2005) apresentam a abordagem do controle social que se intitula abolicionista. Eles propõem repensar a hipótese da normalidade sobre o sistema de justiça criminal da forma como é. Estão pensando através de um paradigma que se dispõe a rever a normalidade do sistema de controle social do sistema de justiça criminal.

Os autores dialogam com as visões tradicionais do crime e do sistema de justiça criminal que tratam a lei penal e o Sistema de Justiça Criminal (SJC) como criações do homem ou da sociedade e por eles controlados. Esse sistema de justiça criminal seria crescentemente humanista e estaria autorizado a reagir na heterogeneidade das situações de crime, motivação e consequências em comum.

O sistema de justiça criminal nada mais é do que a representação das visões da opinião pública. Portanto, a lei penal e o SJC são difíceis de controlar, porque estes elementos, segundo tal perspectiva, não estão integrados e não existem a partir de uma lógica objetiva.

A finalidade, ou o produto típico do SJC, é a aplicação de sofrimento e de estigmatização e para que isso resulte, as experiências dos atores envolvidos nunca foram consideradas. Esse é um sistema que não progride para níveis maiores de humanismo, classificando como criminosos os que assim foram registrados formalmente.

Segundo esses autores, o crime é um fenômeno diferente dos eventos não criminais, a causa do crime teria vínculo direto com o comportamento criminoso, que seria uma categoria especial de pessoa. Além do ato criminoso existem as vítimas, essas costumam estar fora do espaço de manifestação formal, quando poderiam avaliar diferentemente a gravidade das situações.

Não são feitas relações entre quem pune e quem é punido, o espaço das alternativas para essa relação nunca esteve em discussão, o que poderia apresentar outras formas de punição na sociedade. A vítima raramente é ouvida, o que faz com que o impacto do evento para a vítima seja desconsiderado. Assim como é desconsiderado o contexto que envolve o fato, o antes e o depois.

Entretanto, a maior parte dos conflitos não é resolvida pelo sistema de justiça criminal, as pessoas regulam e resolvem querelas de outras formas que não os bancos do judiciário.

Porém, não há instância formal que busque a compreensão dos recursos que são utilizados fora desse espaço, como ferramenta que possa ser auxiliar na formalidade.

Hulsman e Christie propõem que o crime seja analisado como realidade construída e não como realidade ontológica. A partir dela é possível considerar a necessidade de uma análise que coloque em questão o conceito de crime e das práticas do sistema de justiça criminal.

Para eles, é possível mudar a linguagem usada para pensar e questionar a legitimidade do SJC, de forma auxiliar a técnicos e profissionais envolvidos no processo. É necessário inserir os valores da diversidade e apoio aos cidadãos, admitindo que a pena é a aplicação da dor como punição. Algumas variáveis da punição necessitam estar mais claras e discutidas.

A capacidade de dar amplitude à análise do processo de criminalização de ações é o que permite compreender os motivos porque uma sociedade considera crime determinados fatos que outra não. O crime decorre de uma construção social e através de sua formalização demonstra a visão ideológica da sociedade e do Estado.

A classificação de uma conduta como crime não é produto da unidade de experiências comuns partilhadas. Ele não é produto de um quadro de valores comuns. O crime é a consolidação de uma visão hegemônica que para além de descrever situações que atentem contra direitos básicos como a vida, é a definição do indesejável para as camadas sociais que desejam proceder a higienização social.

As noções sobre criminalidade passam por uma diversidade de processos da história de cada sociedade, sobre influências da mídia, assim como recebe influências de experiências indiretas ao fato. Esses pontos de abordagem vão contar no processo legislativo e concorrer através de esferas de poder que se apresentam diferenciadamente no debate.

O processo legislativo é hegemonicamente praticado pelas elites das sociedades, isso pode ser um indicativo de tendência a dar destaque para situações que afetem a visão de normalidade desse estrato. Dificilmente fatores que constriam e tragam obstáculos para o curso normal da vida de pessoas pobres irão concorrer no processo de criminalização.

Esse é um dos motivos porque as cifras que não aparecem são números consideráveis, ocorre que há um descrédito na proteção da justiça para os populares. Por isso, muitos fatos que poderiam ser contabilizados dentro do sistema formal não chegam às instâncias oficiais. Tampouco parece que essas ocorrências sejam uma preocupação para o sistema penal, que costuma estar sobrecarregado dentro de sua própria lógica.

As vítimas não denunciam boa parte dos delitos porque calculam múltiplos fatores como necessidade, outras soluções, importância atribuída ao ocorrido, impacto para a vítima, confiança na polícia<sup>19</sup>, desconforto frente aos meios formais e recursos formais limitados para auxílio. Para Hulsman e Christie, o Direito Penal funciona pelo viés da exceção, sendo o delito uma construção artificial do SJC. No cotidiano, a maioria das ocorrências é solucionada de outras formas, o uso do SJC é exceção.

Dentre as variáveis que concorrem para um estranhamento entre vítimas e o SJC, a linguagem é uma das mais importantes, são discursos que não se encontram porque partem de contextos diferentes. Assim, podemos perceber que o que resume um fato como crime não é um dado, mas a reconstrução de uma situação como fato criminal.

No contexto tradicional punitivo, há fraca influência dos atores diretamente envolvidos com a situação de crime, parte disso, por conta da conversão que ocorre dos fatos para a linguagem do direito. A partir da tipificação dos fatos para o enquadramento do direito penal são as instituições que passam a atuar através de policiais, delegados, juízes, promotores e advogados.

Réus e vítimas são orientados para atuarem nos papéis que lhes cabe dentro de um script no processo, mantida a linguagem jurídica. Frequentemente, as pessoas escolhem caminhos diferentes da formalização em tribunais para tratar de seus problemas, porque o referencial do SJC não é cotidiano e usual, além de causar grande constrangimento.

Além disso, a linguagem para a qual os fatos são transcritos, os enquadramentos do Direito, não são de domínio da maioria da população. Portanto, utilizar essa alternativa é perder o controle do fato em si, é colocar em outras mãos e sobre outros códigos o resultado de tudo.

Nesse quadro, os significados dos atores envolvidos perdem o sentido e não são trazidos para o debate. As pessoas nessa condição possuem consciência de sua impotência diante da justiça, no sentido de não dominarem a ritualística e estarem absolutamente sujeitos. A decisão de fazer o registro ou não de uma situação, que poderá vir a ser considerada crime é, talvez, a única etapa sob controle da vítima.

Para a perspectiva abolicionista, o sistema de justiça criminal não pode ser tomado como uma entidade natural. O processo de elaboração pelo qual passa o SJC e o Direito Penal

---

<sup>19</sup> Goldstein (2000) diz que a polícia é vista pelas classes baixas como opressora, corrupta, envolvida em maus tratos físicos a pobres e em esquemas de propinas.

devem ser questionados, uma vez que não são verdades em si. Eles são elaborações que partem de uma complexa trama de relações, significados, poderes e finalidades.

Há frequentes desacertos entre o real e a trama pré-elaborada no espaço legislativo, afinal, o espaço dos conflitos, dos crimes comuns, costuma estar distante dos legisladores. Assim como, a categorização que é feita de ações como criminalizáveis não é um processo que abarque contextos de convivência mais amplos e múltiplos dentro da sociedade.

Por isso, levar um caso às vias da justiça é a alternativa extrema, frequentemente para fatos graves. Entretanto, delegacias e bancos judiciais não costumam ser vistos como confiáveis e desejáveis, até mesmo quando a pessoa é vítima. Delegacias de polícia são ambientes a serem evitados.

De inúmeras formas, o SJC despe as pessoas, colocando-as num estado de exposição e sem controle sobre os limites disso. O desconforto dessa relação é ampliado pelo fato de não oferecer alternativas para a solução de determinados delitos. Sem considerar que a reparação do dano poderia ser negociada com outros recursos diferentes das penas tradicionais.

Não se vislumbra a possibilidade de uma vítima considerar mais justa outra forma de solução, um tipo negociado, alternativo, menos punitivo e mais compensativo. A padronização da penalização pela reclusão costuma ser o recurso primeiro, quando esse sistema é falido como modo de interferir em condutas no mundo inteiro.

Existe uma subjetividade contextual que revela dimensões da criminalidade em diferentes estágios e instâncias. Para a criminologia crítica, a cena, o antes, durante e depois de um delito necessitam ser considerados e combinados com os anseios de justiça dentro de uma sociedade. A penalização desproporcional ao dano causa um prejuízo ainda maior para a dinâmica social, assim como a impunidade.

A funcionalidade do direito opera com recursos interpretativos, então, assumir a subjetividade do direito define um bom ponto de partida para desnaturalizar a justiça criminal. De qualquer forma, mesmo que aumente as variáveis, forçar uma objetividade que não é real em sociedades complexas é criar mais equívocos do que acertos.

Se a justiça projeta ações com equidade, é preciso melhorar a dosagem das penas, os moldes da punição e os métodos. Mais do que as leis, as pessoas e a sociedade precisam existir nessa relação de criminalização. Esse é um processo que não pode ser automatizado, sob pena de ser a mecanização da reprodução de desigualdades, preconceitos e senso comum.

Hulsman e Christie sugerem categorias como acidente, subjetividade de grupo e mudança de percepções sobre os fatos ao longo do tempo, como alternativas de interpretação.

Eles entendem que agressor e vítima precisam ser protagonistas da construção de uma reparação ao dano produzido pela violência, como direito das partes.

O sistema de justiça criminal é segmentado, não funciona de forma integrada, cada uma das etapas gera uma gama de informações que boa parte das vezes não dialoga entre si. As polícias, os tribunais, o serviço prisional e a reinserção social são isolados em seus espaços, cada um reelabora uma leitura desligada e sem interação entre as etapas, atores e a própria realidade.

Na perspectiva abolicionista, a linguagem e as práticas usuais do sistema de justiça criminal devem ser questionadas. Os autores sugerem a emancipação do pensamento acadêmico como meio para encontrar novos modos de resolução de situações, assim como, abandonar a ideia de crime clássica. Para eles, o SJC é inflexível e a vítima não está no lugar que deveria ocupar.

A justiça restaurativa através de mediação penal seria um novo caminho, possibilitando medidas alternativas à pena de prisão, um maior controle da comunidade e uma tendência à descriminalização.

#### 2.4 Sociologia da Violência no Brasil: desigualdade, violência e criminalidade

Paine e Tocqueville discutiam a finalidade e utilidade das instituições do Estado e afirmavam que as organizações locais possuem a virtude cívica para promover o “bom governo”. Contudo, os filósofos tinham consciência das dificuldades do bom governo em se revelar para a maioria da sociedade.

Nesse sentido, a violência e a criminalidade podem ser questionadas do ponto de vista da má administração. A violência e a criminalidade podem ser um problema resultante da incapacidade de produzir condições de segurança. Assim como, esses desarranjos sociais podem resultar da inaptidão das instituições para ler a realidade e a subjetividade do crime.

Machado Da Silva (1999), quando fala dos processos de sociabilidade<sup>20</sup> violenta, afirma que a sociabilidade violenta é um dos fatores a serem considerados nas interações que resultam em criminalidade. A sociabilidade violenta dialoga com a falta de uma perspectiva

---

<sup>20</sup> A mesma sociabilidade violenta que acomete as comunidades populares está produzindo criminosos violentos e policiais violentos, considerando haver pouca diferença social, principalmente entre policiais militares e criminosos.

de segurança pública universalista que alcance todos os segmentos da sociedade. Os indivíduos mais sujeitos ao processo de sociabilidade violenta são ao mesmo tempo os de menos acesso à proteção pública.

Nessa perspectiva, as populações mais carentes estão sujeitas a todo tipo de violência, sem que instituições do Estado lhes garanta acesso a serviços e a um ambiente pacífico. Uma solução apontada por Soares (2003) para a questão, no sentido de diminuir a exposição das pessoas, é projetar a segurança pública de forma que funcione de maneira homogênea e universalista. A segurança, nesse caso, é uma realidade sem considerações restritivas, ou percepção preconceituosa.

Outra questão é o espírito sectário que faz parecer que as camadas populares produzem exclusivamente a criminalidade e que nesses espaços não há cidadãos com direitos a serem protegidos. Para essa população, o contato com as polícias ocorre como repressão, de forma ostensiva, violenta e não no sentido dos cuidados como direito e obrigação.

Por outro lado, há o problema da criminalidade violenta que já foi justificada, pelas deficiências no serviço policial, no sentido técnico, jurídico e financeiro. Mais recentemente, é uma questão que se aproximou do tema manutenção da ordem pública e da própria democracia. Portanto, não se trata mais somente sobre as práticas das corporações e falta de eficiência (SILVA, 1999).

Segundo Machado, o problema tem nutrido um debate sobre expansão da cidadania e os analistas passam a pensar nas relações entre democratização, garantia universal de direitos civis e eficácia policial. Contudo, apesar de avançar, essa ainda é uma perspectiva que deixa fora o entendimento da conduta dos próprios criminosos, os personagens ativos da insegurança.

O destaque dessa perspectiva afirma que são fatores institucionais mal compreendidos da relação entre sociedade civil e formulação de políticas democráticas que não chegam à finalidade, que é a contenção das condutas. Com isso, o delito e a criminalidade são a ausência de ordem e encontrar a maneira correta de estabelecer ordem construiria as condições de segurança.

Os atores não entram na cena e a desordem é negada, o que deixa afastada a possibilidade de pensar o significado cultural do individualismo<sup>21</sup> contemporâneo e a relação

---

<sup>21</sup> Vivemos um tempo em que predomina o individualismo sem individualidade, massificado, experimentado no abandono de referências coletivas que moderam os interesses individuais, eliminando o autocontrole. A violência urbana mostra-se uma prática com o fim da acumulação de bens materiais e consolidação de poder a serviço da satisfação de desejos individuais.

com alteridade como condição universal e necessária da sociabilidade. Machado da Silva (2004) é um estudioso que propõe considerar também a produção simbólica de certas práticas sociais, como expressão do individualismo contemporâneo.

Nessa perspectiva, o crime comum violento é um “objeto construído”, parcial e autônomo. Esse argumento diferencia-se da abordagem mais comum para a questão, estabelecida pelas ciências sociais, ciência política e administração. Assim, divide-se em dois critérios a análise: I) pautada no modelo típico ideal “histórico”, e II) destaque nas regularidades do curso de ação cotidiano, mais que a formalidade institucional.

Outra autora que contribui para nossa discussão sobre as gestões dos secretários de segurança é Benevides (1983). Ela aborda as ações policiais e o tratamento oferecido pela mídia para tratar sobre a criminalização como elementos explícitos e notáveis sobre os preconceitos e a violência apontados em uma direção, gerando cada vez mais exclusão.

Nas palavras de Benevides (1983):

[...] uma vez que os pobres são, automaticamente, os ‘principais suspeitos’, justificam-se os procedimentos violentos e arbitrários da polícia. A estigmatização do pobre como ‘marginal’, no sentido pejorativo da palavra, comum à polícia e à imprensa, é incorporada por vastos setores da população, que chegam a apoiar ostensivamente a ação brutal das ‘batidas’ nas favelas, nos bairros miseráveis, bem como nos ‘cordões’ urbanos e, evidentemente, as prisões ‘ilegais’ para ‘averiguações’. (p. 50)

Esse é um cenário de limites e liberdades, de políticas públicas e de indivíduos, no qual as instituições são representativas de uma síntese das relações tensas sobre as quais se impõe o poder do Estado. Como e por que esses contatos ocorrem seguindo esse perfil é uma indagação constante dos pesquisadores. Os motivos vão de questões objetivas como a desigualdade social, até sobre questões subjetivas como o processo de criminalização em si. Nesse cenário, a sociabilidade violenta impregna os espaços de reação e o modelo de controle.

Segundo Machado (2004), há uma base de conhecimento “de fato” do contexto de práticas que envolvem controle e criminalidade que é amplamente compartilhado, entretanto, pouco sistematizado e nada homogêneo e consensual. Portanto, conhecemos bastante sobre sociabilidade violenta, mas seu significado histórico e cultural ainda aguarda uma avaliação adequada.

Diante dessa realidade, ele conceitua a violência urbana como:

[...] um componente de obrigação normativa subjetivamente aceito que, em certas situações e sob determinadas condições, substitui cursos de ação relativos a outras referências sem, entretanto, cancelá-las.

---

Esse conceito traz pistas úteis para o debate das políticas públicas de segurança, porque demonstra referências que convivem em duas dimensões diferentes, sem ser excludentes. Isso envolve atores e níveis diversos de opções e decisões que representam contextos que lhes possibilita existir, tanto na ordem formal, quanto na informal (SOUZA, 2007).

Em termos de políticas públicas, a tendência é que as ações se destinem quase tão somente ao crime comum, de simples acesso, com pré-noções sobre o criminoso. As políticas de segurança pública não se destinam a todos, não geram prioridades de combate com um olhar amplo sobre o crime e mesmo com sérias intenções, marginalizam as camadas populares como se fosse única vertente de infrações criminais.

Goldstein (2000), em seus estudos, evidencia altos índices de impunidade no trato com as classes<sup>22</sup> baixas no que diz respeito à violência utilizada pela polícia<sup>23</sup> em suas operações. Outras abordagens reforçam a tese de que existem métodos de suspeição<sup>24</sup> e criminalização do modus de vida da população, principalmente a negra (FLAUZINA, 2008), que garantem o recrutamento da delinquência, observando-se uma sobreposição entre o público e o privado nas práticas policiais, na percepção destes sobre a realidade.

As polícias, as leis, o judiciário<sup>25</sup> e as prisões são elaborações eivadas de interesses privados de uma população que domina os recursos públicos através de postos de comando. Ainda que o Estado tenha tomado para si atribuições de fiscalização e controle sociais, a tradição arbitrária mantém suas marcas, pela condição histórica. É comum que o Estado seja usado para proteger patrimônio, algumas famílias e determinadas pessoas, em privilegiadas condições.

Para Wacquant (1998), o sistema penal controla camadas sociais marginais gerando vestígios de guetos de exclusão de uma população anteriormente estigmatizada. O imaginário coletivo mantém um conjunto de valores que criminalizam pobres e negros, percepção reproduzida pelas camadas dominantes e médias. O poder de inculcar sentidos sobre bons e maus é consistente, de tal forma que é absorvido pelos estratos marginalizados, pela polícia, garante a lotação das prisões e um tipo de limpeza do espaço urbano.

---

<sup>22</sup> Quanto à sobrevivência dos homens, Goldstein afirma que a classe ainda é um determinante para aqueles de até 29 anos.

<sup>23</sup> Goldstein diz que a polícia é vista pelas classes baixas como opressora, corrupta, envolvida em maus tratos físicos a pobres e em esquemas de propinas.

<sup>24</sup> Ver Durkheim, em sua discussão sobre o normal e o anormal, ou tolerável e intolerável.

<sup>25</sup> Para ler uma pesquisa sobre o que os registros e traduções da linguagem jurídica mediante 'indução' dos profissionais têm de responsabilidade na inquirição tanto na polícia quanto na Justiça, ver Kant de Lima, 1995.



Segundo Soares (2003), são raros os estudos que problematizam a invisibilidade das camadas populares. Essa é uma realidade que tem importância naquilo que diz respeito ao envolvimento dessas pessoas com a criminalidade. Além de pensar sobre invisibilidade, é indispensável pensar sobre qual visibilidade pode interessar como forma de inclusão, se queremos inserir mais aceitavelmente no modelo capitalista ou se temos outra proposta de convivência que viabilize o senso crítico.

Nos contextos complexos de inter-relações sociais da atualidade, orientadas pelo consumo e pelo regime democrático, ainda são poucos os estudos que debatem as possibilidades de retirar dos bastidores uma inumerável quantidade de pessoas que não são consideradas sujeitos de direitos.

Os altos índices de desigualdade que assolam a sociedade brasileira se mostram uma condição não desprezível quando tratamos de violência cotidiana e de criminalidade. Estes claramente não são fatores isolados que constroem relações dessa ordem, mas guardam relevância na própria história de criação da nação, produzindo tendências.

O crime violento também é distribuído de maneira desigual, afetando em sua maioria os pobres, o que torna comum a associação entre pobreza e criminalidade. Contudo, a desigualdade e a pobreza são fatores que sempre acompanharam a sociedade brasileira (ZALUAR, 1997), ao passo que os altos índices de criminalidade sofreram forte incremento a partir da década de 1970 (ADORNO, 2002; SANTOS, 2002; SOARES, 2007).

Para compreender esse deslocamento, é preciso considerar que há outras características conjugadas com desigualdade e pobreza que contribuem para uma realidade de relações violentas no amplo sentido do termo. Segundo Faoro (2012), uma delas é a inoperância do Estado em frear, diminuir as desigualdades e atuar na construção de uma sociedade de convivência pacífica, por ser um Estado prioritariamente voltado ao patrimônio.

Para o autor, a desigualdade e a pobreza explicam em grande parte a seletividade histórica do próprio Estado, que raramente pôs em prática políticas que gerassem proteção e oportunidades de forma universal, além do modelo de segurança pública que faz um reforço no isolamento dos marginalizados, gerando barreiras entre os cidadãos comuns e os “menos classificados”.

Do Rio Caldeira (2000) afirma que se a desigualdade é um fator explicativo, não é no sentido de pobreza estar associada à criminalidade, mas porque reproduz condições de vitimização e criminalização de pobres. Além disso, não se pode esquecer que este conjunto de pessoas é também o que possui maior dificuldade de acesso a direitos e à própria justiça.

Nesse sentido, também a polícia é um fator de incentivo à violência por seus próprios métodos violentos.

A autora diz que a violência policial, como padrão de comportamento, é um legado cultural que tem efeitos no incentivo a reações violentas e foi reforçada pelo período militar. A polícia também morre mais do que em qualquer lugar do mundo, de 2009 a 2015 são 2.572<sup>26</sup> mortes de policiais, portanto, não há vitoriosos. Esse padrão de atitudes é descrito também nos altos números que revelam mortes e agressões com ou sem o uso de armas. Assim, a polícia inverte seu papel e ao passo que deveria agir para reduzir esses índices, garantindo direitos e coibindo violência, contribui acentuadamente para a erosão dos direitos dos cidadãos.

Adorno (1994) considera que existem aspectos controversos quando tratamos sobre o crescimento da criminalidade urbana, apesar de sabermos que desigualdade, pobreza e a própria mobilidade da população foram fatores importantes que impactaram seriamente a violência. Sobretudo, esse contexto gerou novas relações nos espaços urbanos, precárias e mais descoladas de uma visão tradicional.

Outro aspecto que precisa ser considerado sobre a gestão de políticas que afetam a criminalidade são os novos administradores de Estado, eleitos pelo voto popular. Esses políticos se confrontaram com o aumento das taxas de criminalidade impulsionado pelos movimentos populacionais. Havia nesse período grande mobilidade do campo para as grandes metrópoles urbanas, iniciada durante o regime militar, gerando locais de conflito social com gestões sem competência para a relevância do problema.

Contudo, Adorno afirma que o incremento da violência é uma tendência mundial desde os anos 1950, no que diz respeito aos crimes e violência social e interpessoal, com leve declínio na década de 1990. Nesse período, principalmente nos Estados Unidos, o declínio foi estimulado pelo desenvolvimento econômico, redução do desemprego, aumento do consumo e bem-estar associados a inovações nas políticas de segurança.

Por isso, o autor entende que para além de sabermos o que produz violência e criminalização, precisamos conhecer fatores que concorrem para a diminuição desses índices. As polícias brasileiras não superaram a quase exclusiva visão de ostensividade, quando para fazer segurança pública é preciso ter clareza e objetividade sobre aquilo que se pretende sanar, de modo a realmente encontrar formas de atender às necessidades da população.

---

<sup>26</sup> Dados do 10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

Nessa dimensão, o Brasil sequer possui dados fiáveis sobre delinquência, crime e violência urbana. Os dados disponíveis resumem-se aos homicídios e são sistematizados de formas diversas, não alcançando um padrão de confiabilidade como informação policial. Muitas vezes, os dados do sistema de saúde afirmam de maneira mais conclusiva que os dados levantados pela segurança pública.

Entretanto, o contexto complexo gerado exige habilidades e leituras mais elaboradas. O novo contexto exige dos analistas a capacidade de fazer relações de causa e efeito, ainda não experimentadas. Os padrões de delinquência contra o patrimônio, praticados de forma individual ou em pequenos bandos, perdem relevância diante do crime organizado.

O crime organizado, com perfil empresarial e alcance transnacional, apresenta desafios pelo uso de potentes armas de fogo, sustentadas pelo tráfico internacional e pela corrupção de agentes públicos. É uma estrutura que se beneficia da desorganização das formas convencionais de controle social. Além de ter contribuído para o aumento das violações de direitos humanos, principalmente através do tráfico de drogas.

Visando encontrar alternativas para contextos sociais de carências complexas, como esse, é que Sen (1999) fala sobre a criação de oportunidades sociais básicas como forma determinante para a geração de condições de equidade e justiça social. Somente a oportunidade com um mínimo de equidade pode suplantar os efeitos dos poderosos mecanismos de mercado que também geram vulnerabilidade e exclusão.

A lógica de mercado, elaborada através do capitalismo, representa em muitos contextos um crescente conjunto de desvantagens para certos estratos sociais, expondo essas pessoas. Por isso, o autor demonstra que é possível elaborar modelos políticos que conduzam de forma diferente tais questões, exemplificando com os casos dos Estados Unidos da América e da Europa.

Nos Estados Unidos, observa-se altos níveis de desigualdade de renda e níveis controlados de desemprego, de tal modo que o auxílio governamental é limitado e rigoroso, os níveis de desemprego são controlados e estáveis, dentro de uma lógica de que as pessoas devem ser capazes de cuidar de si mesmas.

Enquanto na Europa, percebe-se um privilégio à diminuição de desigualdades de renda, mas níveis crescentes de desemprego. Na Europa, a saúde e a educação são vistos como direitos do indivíduo, dentro de um contexto de bem-estar social, mas os níveis de desemprego são altos e os governos convencionam auxiliar financeiramente quem não consegue se inserir no mercado.

Para Sen, a renda não explica todos os fatores de desigualdade, pois existem outras dimensões da vida que podem ser incentivadas, criando condições de liberdade que também são representativas para o desenvolvimento humano e econômico. Por isso, dentro da discussão que propomos neste estudo, construir formas de investimento em autoestima, em desenvolvimento de capacidade crítica, são fatores que dividem importância com a inclusão que se volta para a inserção no consumo.

Numa perspectiva filosófica, libertar a alma pode ter uma importância complementar à dignidade oferecida por condições econômicas. Nesse sentido, o acesso a oportunidades através da proteção da família, da educação escolar e do incentivo à capacidade criativa, são os fatores que vão impactar na autoestima, tão importante quanto a inclusão no consumo (SOARES, 2007).

#### 2.4.1 Uma descrição dos marginalizáveis

Os motivos mais frequentes para mudanças no Brasil são questões da ordem do patrimônio. A história mostra que as elites brasileiras sempre buscaram proteger seu modo de vida utilizando-se de recursos que vão da escravidão, métodos coronelistas de manutenção de poder, chegando à corrupção política nos moldes atuais. As questões sociais raramente foram motivo suficiente para alterar a realidade, como questão essencial. A herança mais forte nesse processo de formação do Estado é o patrimonialismo, uma marca indelével que se perpetua acima de outros anseios.

Para Faoro (1958, 1974), o Estado antecipou-se à sociedade e o patrimônio é a motivação primeira para todas as elaborações institucionais. A sociedade civil e as suas necessidades são uma constatação secundária na formação brasileira. Disso, resulta que é muito difícil para o raciocínio lógico das elites se desfazer da mescla entre o público e o privado e de uma utilização particularista dos recursos do Estado.

Para as elites, desde a primeira formação, o Estado<sup>27</sup> tem a finalidade de ser o facilitador de investimentos nos grupos que se perpetuam no poder por imposição do capital. Numa perspectiva liberal, entendem como conveniente que a sociedade busque seus próprios

---

<sup>27</sup> O livro *Instituições Políticas Brasileiras*, escrito em 1949 por Oliveira Vianna, explica a imensa distância existente entre o país legal e o país real. O primeiro sendo o país das elites cosmopolitas e metropolitanas, com destaque para os juristas liberais. O segundo é o espaço do povo de modo geral, de uma massa esmagadoramente rural com normas, comportamentos e tradições não reconhecidos pelas elites.

meios para suprir as necessidades de serviços, a autoregulação entre necessidades e mercado. Nessa lógica, o serviço oferecido à população é considerado um gasto ou recurso mau empregado, pois o Estado existe para apoiar o capital e não a sociedade ampla.

Outro fator importante para a temática que tratamos são as consequências do descaso com a população negra e pobre, característica que entrou na carne da sociedade brasileira, transformando-se em um tipo de discriminação cotidiana. Eles ocupam os postos menos valorizados em todos os lugares e possuem os mais baixos indicadores de qualidade de vida.

Esta é a parcela menos escolarizada, com empregos menos qualificados, com os menores salários e os piores índices de ascensão social<sup>28</sup>. Os negros do Brasil enfrentam sozinhos os desafios de ascender socialmente, muitas vezes, usando caminhos originais como os esportes, a música e a dança (CARVALHO, 2002).

Em 2013, 18,4% mais negros do que brancos foram encarcerados e 30,5% mais negros do que brancos foram vítimas de homicídios em um montante de 53.646 mortes violentas que somam homicídios dolosos, latrocínios e lesões corporais seguidas de morte (dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2014).

Segundo a CLACSO, as crianças e adolescentes negros<sup>29</sup> são as principais vítimas das mortes matadas. A chance de que sejam vítimas de homicídio é 178% maior do que a de brancos, levando em conta o tamanho das respectivas populações. Em 2013, no conjunto da população de até 17 anos de idade, a taxa de homicídios de brancos foi de 4,7 por 100.000, enquanto que a de negros, 13,1. Proporcionalmente, morreram quase três vezes mais negros que brancos.

Thereza Santos, em 1985, em entrevista dada para o Acervo Cultne, a respeito da vida dos negros no Brasil, afirma que desde a escravidão as mulheres negras lutam para manter suas famílias unidas. Elas lutam contra a separação dos indivíduos das famílias negras, uma estratégia da escravização, para enfraquecer essas pessoas perante o domínio do senhor.

Esse é um dado importante na discussão que propomos, porque a autoproteção da família portuguesa é um fator relevante que ultrapassou períodos de dificuldade, com um mínimo de perda de pessoas para o crime. No Brasil, a fragilização da família foi uma

---

<sup>28</sup> O crime e a violência sempre fizeram parte da história brasileira (SPANIOL, 2016), mas com o desenvolvimento industrial e tecnológico aparecem outros problemas que incentivam o aumento da violência, é o caso da má distribuição de renda, do desemprego, da desagregação familiar e da falta de políticas públicas que caminhem para a reversão desses prejuízos.

<sup>29</sup> Métodos de suspeição e criminalização do modus de vida da população, principalmente a negra (FLAUZINA, 2008), garantem o recrutamento da delinquência, observando-se uma sobreposição entre o público e o privado nas práticas policiais.

estratégia de controle, é uma realidade para os mais pobres que tem efeitos. O Estado continua ignorando a importância e a forma de oferecer cuidados às famílias, como recurso de diminuição da criminalidade<sup>30</sup>.

Esta incapacidade vulnerabiliza e marginaliza indivíduos, não permitindo que as famílias cumpram seu papel de apoiadores, como vínculo de sustentação e como laço afetivo-emocional. Impulsionar essa ligação mais estreita entre as pessoas pode ser uma tarefa sustentada pelo Estado, que lhe pouparia em muito dos custos da criminalização.

O processo de formação da sociedade brasileira pode dar pistas sobre direções promissoras na solução de algumas dificuldades sociais. Porque uma sociedade que desconsiderou a condição humana de alguns não se livra dessa forma de ver os mais pobres facilmente. Disso, resultou um preconceito quase intrínseco às relações, aos que estão nas camadas mais baixas, e um racismo histórico.

Esse desvalor dissipou-se por todas as classes sociais e “naturalizou-se” entre os marginalizados. Na perspectiva dos estudos de Bourdieu sobre reprodução, analisando as estruturas e demais fatores passíveis de reprodução, podemos compreender que a constante discriminação torna as pessoas confusas sobre a legitimidade daquele tratamento. E nessa lógica de classificação, também a polícia utiliza essas bases para definir os suspeitos privilegiados do sistema penal.

Um material elaborado pelo Centro de Comunicação Social da Polícia Militar de São Paulo, Diadema, exemplifica o que estamos demonstrando. Para transmitir orientações de prevenção à população, um panfleto causou indignação em movimentos sociais e em diversos cidadãos.

Esses panfletos foram distribuídos em escolas e são ilustrativos do preconceito que o negro sofre na sociedade brasileira. Quando o assunto é criminalidade, são assimilados como os personagens principais. Nas ilustrações, as pessoas que representam criminosos ou pessoas perigosas, são negras:

---

<sup>30</sup>“Ao longo de mais de cem anos de vida republicana, a violência em suas múltiplas formas de manifestação permaneceu enraizada como modo costumeiro, institucionalizado e positivamente valorizado - isto é, moralmente imperativo -, de solução de conflitos decorrentes das diferenças étnicas, de gênero, de classe, de propriedade e de riqueza, de poder, de privilégio, de prestígio. Permaneceu atravessando todo o tecido social, penetrando em seus espaços mais recônditos e se instalando resolutamente nas instituições sociais e políticas em princípio destinadas a ofertar segurança e proteção aos cidadãos. Trata-se de formas de violência que imbricam e conectam atores e instituições, base sob a qual se constitui uma densa rede de solidariedade entre espaços institucionais tão díspares como família, trabalho, escola, polícia, prisões tudo convergindo para a afirmação de uma sorte de subjetividade autoritária na sociedade brasileira.” (ADORNO, 1996, p. 51).

**Figura 1** - Campanha com preconceito racial



Grupos sociais engajados nas causas dos negros, assim como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), solicitaram reparação e a interrupção da entrega desse material. Dentre os protestos, um afirma que as crianças que tiveram contato com tal material podem crescer acreditando nesse tipo de estereótipo.

Alfredo Ricardo da Silva Bezerra, do Comitê de Igualdade Racial da OAB–Diadema, afirma:

A etnia, a cor da pele, não podem significar algo que diferencie as pessoas perante a lei. Nós não podemos cair no erro de considerar que existe uma segunda classe de pessoas. A própria Constituição veda isso.

Douglas Belchior, professor e coordenador da União de Núcleos de Educação Popular para Negros/as e Classe Trabalhadora (UNEAFro) e comentarista de lutas sociais da TVT, manifesta-se numa perspectiva institucional<sup>31</sup> dos fatos:

A Polícia Militar é o braço armado do Estado e é evidente que ali é o grande marco da ação racista e exemplo do que seria o racismo institucional. É o próprio Estado, como instituição, reproduzindo lógicas racistas. Assim como a escola faz, ao negar o ensino de história da África, assim como os partidos políticos, e outros espaços de poder fazem, negando espaço aos negros.

Essa é a história de desigualdade da nação brasileira, que não se desfaz com soluções simples. Essa é a história de uma nação que não se diferencia somente por classes e gostos (BOURDIEU, 1983). Uma nação que se diferencia pela doutrinação do olhar e dos sentidos, percebendo todo o negro e conseqüentemente o pobre, como marca do indesejável.

Essa é uma sociedade que se constrói a partir da diferença, onde os sentidos de igualdade e equidade nunca se estabeleceram minimamente. Essas são pessoas que se reconhecem também por cores, que são múltiplas e que nunca desfizeram a condição de

<sup>31</sup> Fonte: Rede Brasil Atual, 11/08/2015, <http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2015/08/material-com-dicas-de-seguranca-distribuido-pela-pm-reforca-o-racismo-8906.html>.

desigualdade, que lhes quer fazer acreditar ser “natural”. Não seria por acaso que a população carcerária é majoritariamente mestiça e negra.

Ademais, há prejuízos para todos os lados na construção de possibilidades para uma real cidadania. E essa elaboração sobre o lugar de cada um no espaço social chega ao processo de formação da cultura institucional. Cultura que não se dissocia das relações herdadas da colonização e podem se materializar em extrema violência e segregação desses estratos, dessa população de “cor”, pobre.

Para Maria Sylvia de Carvalho Franco (1969), a familiaridade com a violência é uma das inumeráveis consequências da sociedade escravocrata brasileira. Possivelmente, uma das características mais perigosas, pois a violência encontra múltiplas faces de apresentação. É o que possibilita que ainda hoje jovens queimem mendigos em bancos de praças. Porque, os que se julgam superiores, ainda brincam com os humanos que consideram não humanos, não dignos de respeito.

Essa é uma das explicações para entender os resquícios autoritários, muito presentes nas práticas policiais. Conforme revela-nos Adorno (p.08, 2002):

Por exemplo, para conter esse crescimento da criminalidade violenta tem-se recorrido, não raro, a um controle igualmente violento da ordem pública, cujos resultados se espelham no emprego, não raro, desproporcional das forças policiais repressivas. Muitas vezes, sob pressões da “opinião pública”, as políticas públicas de segurança formulam diretrizes às agências policiais no sentido de conter a violência a qualquer custo, mesmo que para isso seja necessário comprometer vidas de indivíduos suspeitos do cometimento de crimes. O que se viu, nas duas últimas décadas, foi uma escalada ímpar da violência policial. Portanto, o uso abusivo da força repressiva permanece um problema a ser erradicado, a despeito dos esforços que vêm sendo empreendidos visando seu controle e mesmo à sua contenção.

Portanto, a violência<sup>32</sup> encontra um espaço nas polícias que também é exigido pela população e pelos meios de comunicação. A violência<sup>33</sup>, como solução, está no processo dos conflitos sociais brasileiros e mantém-se a tônica da segurança pública. Mais do que constatar essa realidade, nosso debate aborda as noções de segurança pública que são configuradas dentro desse panorama, que trazem componentes fortes de aceitação da violência como solução.

---

<sup>32</sup> A violência policial como padrão de comportamento é um fator relevante que aumenta os números que descrevem a violência. Assim, a polícia (ROLIM, 2007) inverte seu papel ao passo que deveria agir para reduzir esses índices, garantindo direitos e coibindo violência, contribuindo acentuadamente para a erosão dos direitos dos cidadãos.

<sup>33</sup> No que diz respeito aos processos institucionais e comportamentos desviantes, Campos (1980) faz o debate afirmando que eles são as causas de identidades e carreiras criminosas. A violência e os desrespeitos aos Direitos Humanos são encontrados no serviço policial, mas também nas facções e ainda contamos com uma grande aceitação da opinião pública de diversos tipos de desrespeitos à condição humana.



Esses dilemas, que envolvem a segurança pública, nos ajudam a elencar os aspectos a serem superados e melhor debatidos, buscando a compatibilidade desse serviço com os princípios democráticos, primando cidadania<sup>34</sup>. Sem dúvida, tem sido tarefa para políticas públicas de segurança repensar a prática da segurança e sua finalidade. Contudo, não é sempre que os gestores estão coadunados com uma perspectiva cidadã, o que diversifica as tendências.

Por isso, a violência assume diversos formatos, vai dos moldes mais sutis, é cotidiana, exercitada com palavras, olhares e sensibilidades, até os moldes mais ásperos, que desembocam na agressão física. Nesse diapasão, a violência não é vista como vergonhosa e chega a ser percebida com normalidade, com roupagens que travestem de legitimidade usar a violência como meio impositivo.

Veremos neste estudo que o Brasil não tem conseguido melhorar seus índices de violência, mesmo quando o país tem avanços sociais, oferecendo melhores condições de acesso a trabalho e serviços para sua população, o que nos leva a refletir sobre a relação entre pobreza e criminalidade, percebendo que não possuem vínculos necessários. Além de serem experiências que resultam de forma diferente nos dois países e que podem ser impactadas através de políticas públicas, conforme suas realidades.

Claramente, a pobreza leva as pessoas à maior vulnerabilidade e as torna mais absorventes para serem cooptadas por agentes criminosos. Contudo, a adesão a essas práticas leva em conta outras características de grupo e individuais que terão fortes pesos também e que são um desafio para gestores e políticas públicas.

Uma das características é a forma como essa sociedade assimila o valor consumo, o quanto ela é frustrada e ansiosa pela falta de enquadramento. Outra é a capacidade de estruturar vínculos entre as pessoas que lhes deem sustentação. E ainda outra é o tipo de inclusão que é projetada para os excluídos que lhes insere precariamente e lhes mantém sujeitos aos valores do consumismo, como única forma de atingir satisfação.

Por isso, é preciso oferecer nitidez aos primeiros números que se destacam, as taxas de desemprego e os índices de homicídio. A taxa de desemprego, em Portugal, no ano de 2014, foi de 14% (Pordata) e no Brasil, setembro do mesmo ano, 4,9% (IBGE). Quanto às taxas de homicídio em 2014, 1,2 em Portugal e 25,2 no Brasil, para 100.000 habitantes. Os números

---

<sup>34</sup> A ampliação de condições de cidadania não necessariamente resulta em controle ou superação da criminalidade violenta, tendo em vista que esta não resulta exclusivamente de uma causa (MACHADO DA SILVA, 1999).

têm reforçado a tese de que empobrecimento não é diretamente proporcional ao aumento da criminalidade.

#### 2.4.2 A expectativa de futuro para jovens de camada popular

Um apenado trazia tatuados um cifrão no rosto e uma pistola, em tamanho grande, na mão.

Para os jovens de camadas populares, a perspectiva de vida é um ponto que deve receber destaque. Fonseca (2007) afirma que ter possibilidades de vislumbrar um futuro a partir da escolarização e do trabalho é fundamental. Contudo, em muitos casos, a falta de uma família constituída que represente amparo, que oriente direções e ainda a falta de políticas públicas eficazes quando não há trabalho, é a realidade de muitos.

Embora consideremos que as mesmas condições não resultem na mesma resposta por parte dos indivíduos, o problema é a falta de expectativa de vida a que milhões de pessoas são expostas. Comportamentos considerados negativos podem surgir da desesperança pela falta de vislumbre de um futuro promissor (FONSECA, 2007).

O crescimento das taxas de violência tem ocorrido de variadas formas, percebidas no crime organizado, nas violações de direitos humanos, nos conflitos nas relações pessoais e nos crimes comuns. São cada vez mais frequentes os linchamentos e os aplausos da plateia que julga estar fazendo o que o Estado não tem feito.

Esse é um contexto de grande incentivo para a criminalidade, dado a pessoa estar sujeita aos mesmos desejos da ampla juventude, mas tolhidos de capacidades de inserção. Nestas circunstâncias é que o crime se coloca como uma “oportunidade”, oportunidade de atingir características e condições para construir um determinado estilo de vida que sem recursos não seriam possíveis.

Embora consideremos que as mesmas carências não resultem na mesma resposta por parte dos indivíduos, o problema é a falta de expectativa de vida a que estão expostos milhares de jovens (FAUSTO NETO, 2000). Assim, comportamentos considerados negativos podem surgir da lacuna deixada pela falta de horizonte futuro promissor, também afirma Luis Eduardo Soares (2007), ao relatar sobre a realidade encontrada no Rio de Janeiro nos anos 2000.

Além disso, cenários como o brasileiro possibilitam perceber que a falta de solidariedade do Estado para com sua população, nesse caso a jovem, pode gerar degenerescências no tecido social que se transmitem de geração a geração e laceram os vínculos. A desconfiança da população em relação a seus governantes quebra a cadeia de submissão ao contrato social (BOBBIO, 1992; CASTEL, 1998), gerando descontinuidades e um senso de abandono<sup>35</sup>.

Para Nascimento (2000), o desafio em relação aos jovens é ter a capacidade de lhes propiciar condições para criar, amar e desenvolver um projeto de vida socialmente integrado que esteja alinhado com as perspectivas democráticas. Esse projeto teria dentre seus compromissos a abolição da exclusão<sup>36</sup> social, o respeito pelo meio ambiente e a integração com amplas dimensões do mundo, concretizando a realização pessoal.

O Estado reafirma a desconfiança da população em relação ao seu papel ao não fazer uma gestão que demonstre aos diversos estratos da população que se empenha em criar ambiente para o crescimento de todos. Demonstra ser seletivo ao priorizar aspectos que levam melhorias de vida apenas para os estratos mais favorecidos de modo geral.

O capitalismo, para os jovens, é um projeto que aumenta as diferenças e incentiva a falta de solidariedade entre os próprios indivíduos. A sociedade, com suas instituições, envolve-se numa lógica individualista sem compartilhar de compromissos sociais mais gerais. De tal forma que os cidadãos já não investem seus esforços para o coletivo da sociedade e crescimento social, econômico e político.

Os 130 anos de República Federativa Presidencialista não foram suficientes para dar consistência às instituições brasileiras. Nesse sentido, a juventude mais pobre tem sido muito prejudicada em sua formação. A precariedade da educação, dos postos de trabalho para quem tem pouca escolaridade e a má qualidade dos serviços básicos como saúde, educação e

---

<sup>35</sup> “Morador de rua ou catador de papel, mendigo ou biscateiro, todos estão inseridos, cada qual da sua maneira, no processo de produção e consumo, desempenhando suas funções específicas. Excluídos, mas não exteriores à sociedade moderna. Excluídos porque não têm acesso aos bens materiais e simbólicos modernos ou não têm condições de participar da gestão pública, pelo simples fato de se encontrarem no patamar mínimo da sobrevivência. Além, evidentemente, de serem estigmatizados.” (NASCIMENTO, 2000, p. 123)

<sup>36</sup> “A ideia ampla de exclusão social compreende outros personagens além dos pobres - os índios, os homossexuais e os negros. Entretanto, não se pode esconder que o “grosso da tropa” são faces distintas da pobreza. Da mesa maneira, na acepção restrita de exclusão social – grupos passíveis de extermínio por terem se tornado desnecessários economicamente, incômodos politicamente e perigosos socialmente – a identificação é ainda maior, pois nela estão incluídos grupos específicos, todos pobres (como as crianças e adolescentes infratores, os mendigos e os moradores de rua).

A identificação entre pobres e excluídos, hoje, dá-se por diversas razões, todas relacionadas à natureza da sociedade moderna e às mudanças na noção de exclusão social, produzida ao longo da modernidade.” (NASCIMENTO, 2000, p. 122)

segurança constroem franjas de marginalizados que recebem serviços de péssima qualidade, o que possivelmente não lhes garante mobilidade social.

Há um perigo latente na união entre falta de solidariedade e ganância, produzindo um contexto social frágil nas suas relações, uma juventude que sonha enriquecer e vive na precariedade. Contudo, a lógica do enriquecimento permanece fazendo sentido para todos, porque está inculcada nos valores disseminados pelo capitalismo.

A frustração é produto da forte inserção no modelo capitalista globalizado, mimetizada dos moldes norte americanos, é uma tendência, transformada em relações de conflito. Forma-se uma corrida intensa na direção do consumo, cada indivíduo dispondo dos recursos que tem, em última análise podendo ser a própria violência.

Assim, não é raro que as camadas sociais se utilizem de meios diversos e fora do controle estatal para resolver aquilo que entendem como suas carências sócio-econômicas. Observa-se aí uma cadeia de riscos que se tornam motivos de debates e deixam claro a necessidade de mudanças, sob pena de desembocar-se em caminhos que coloquem em cheque conquistas como a própria democracia. Por isso, é um compromisso do Estado oferecer perspectivas de desenvolvimento pleno aos cidadãos.

Nesse sentido, Touraine (2005) questiona o papel do subemprego, em relação à marginalidade urbana, ao afirmar que há muito que os sociólogos latino-americanos se confrontam com o tema questionando se o subemprego favorece a formação de um exército de reserva que permite ao capitalismo poupar os salários, ou se encoraja a multiplicação de marginais dispersos no exterior do mercado do trabalho organizado. A segunda hipótese pareceu mais justa, uma vez que ela define melhor a marginalidade urbana, e, por conseguinte, revela melhor os populismos que tantas vezes de maneira simplória mobilizaram os assalariados.

Houve um reforço na identidade pobre-excluído com o desenvolvimento capitalista que aprofundou a desigualdade. O aumento da produção e da produtividade criou mudanças, acompanhadas de uma grande variedade de formas de satisfazer as necessidades humanas, mas também aumentou a própria diversidade de necessidades humanas (NASCIMENTO, 2000).

O que tem sido realidade para os jovens pobres brasileiros é a falta de perspectiva, baixa escolarização, dificuldade de entrar no mercado de trabalho, frágil percepção de si mesmos e ambições de terem capacidade de consumo e serem notados por qualidades que entendem ser admiráveis. Diante desse contexto para a juventude, urge que questionemos a

forma como o país se insere no capitalismo, o que entendemos por inclusão e o investimento que fazemos em laços (que podem ser chamados de familiares).

#### 2.4.3 A questão das drogas

A questão das drogas é uma experiência concreta de todas as sociedades, das mais simples às mais complexas. Isso porque provém da própria convivência do ser humano com o meio, da experimentação da natureza, da busca por experiências extrassensoriais, do anseio por atingir outros níveis de consciência, das práticas religiosas<sup>37</sup>, da diversão, dos controles e dos descontroles.

Escohotado, em 1996, apresenta um estudo sobre as perspectivas históricas do convívio com o uso de drogas. Segundo o autor, os usos de drogas são milenares e são encontrados nas mais diversas culturas, com múltiplas formas de uso e motivações. Ele traz exemplos como de drogas produzidas a partir da papoula, do cânhamo, da coca, do tabaco, assim como a produção de álcool.

No caso do cultivo da papoula, que produz o ópio, data de três milênios anteriores a Cristo, na Suméria, tendo influenciando a cultura egípcia. Dentre os usos, o ópio era utilizado também para acalmar o choro dos bebês. O cânhamo é conhecido pelos chineses há cinco milênios antes de Cristo, também encontrado em lugares como Turquistão, Mesopotâmia, Índia e Europa Ocidental.

O tabaco é conhecido de tempos longínquos imemoriais do território Americano. A folha de coca é consumida nos Andes há pelo menos três séculos antes de Cristo. O álcool é produzido, nas mais diversas culturas, há pelo menos dois milênios antes de Cristo. São drogas que dão uma boa noção da histórica e natural convivência das sociedades com substâncias psicoativas.

Portanto, não se conhece sociedade que não consuma substâncias com capacidade de interferir neurologicamente no organismo humano. Apesar disso, nas sociedades ocidentais, principalmente, por conservadorismo, puritanismo, interesses comerciais, interesses políticos e questões de saúde, o discurso da legalidade foi ganhando espaço no julgamento sobre o consumo de psicoativos.

---

<sup>37</sup> Ainda é possível observar este tipo de uso de substâncias em determinadas tribos, é o caso do peyolt no México, da ayahusca no Amazonas, do iboga na África ocidental e do kawa na Oceania (Escohotado, 1996).

Essa disputa de interpretações vai para além da permissão do consumo ou da proibição, como aspecto legal. Essa disputa tornou-se um debate complexo, no âmbito cosmológico, questionando o domínio das liberdades individuais e os limites que se pode impor para o ser humano sobre si mesmo (COTÊ, 1996).

O primeiro dilema deveria ser a compreensão do dano e da responsabilidade do dano e o segundo, o direito sobre si mesmo. Depois, poderia vir uma ampla reflexão sobre o papel das proibições, que em muitos casos, ao invés de sanar a questão, geram um atrativo que sem a proibição não seria possível. A alquimia que transforma mato em ouro é produto de interditos legais e cria um lucrativo espaço de investimento para as moedas.

Portanto, a discussão sobre consumo e proibição do uso de estupefacientes é muito mais ampla que o entendimento simples sobre bom e mau<sup>38</sup>, saudável ou prejudicial, aceitável socialmente ou inaceitável, legal ou ilegal. Alguns estudos mostram que as dificuldades impostas pelas proibições também são fatores de criminalização, concorrendo por melhores soluções.

O debate sobre uso de estupefacientes envolve interesses privados e de grupos, convenções sociais, moralidades, processos históricos, governos, formas de sociabilidades, crenças, relações geracionais e outros. Por isso, desnaturalizar essa relação é parte importante para reconhecer a multiplicidade de interferências e motivações que implicam nos fatos.

Muitos argumentos utilizados para justificar a forma como se combate o tráfico de drogas estão calcados em convenções questionáveis no quesito eficiência. Convenções que produzem artificialmente uma proporção de violência que não se pode tomar por inerente ao consumo de psicoativos. Com isso, marginalizamos e criminalizamos pessoas que poderiam ser tratadas exclusivamente no espaço das ciências médicas e psicológicas.

Na perspectiva do usuário, muitos estudos esclarecem que a maioria das pessoas que usou ou faz uso esporádico de entorpecentes não chega à condição de dependentes químicos (QUINTAS, 1997, 2006). Porque concorre para esse resultado o tipo de droga, a disposição genética e fatores psicossociais. Algumas substâncias possuem maior potencial para o desenvolvimento de dependência do que outras, assim como algumas pessoas estão mais predispostas que outras ao vício.

Muitos casos apresentados em pesquisas demonstram que a maioria dos usuários consegue estabelecer um controle sobre seus usos e ainda constroem um conjunto de

---

<sup>38</sup> Ver Durkheim, em sua discussão sobre o normal e o anormal, ou tolerável e intolerável.

experiências que lhes permite uma aprendizagem a respeito de drogas, dosagens e efeitos. Essa realidade mostra que levar para o espaço criminal tal questão coloca uma venda sobre o conhecimento que se poderia desenvolver nesse campo para auxiliar usuários problemáticos.

Os usuários problemáticos, aqueles que por algum motivo possuem maior propensão à dependência química, seriam o real problema das drogas. São as pessoas que se encontram com os maiores prejuízos do consumo de estupefacientes, seja por interferência negativa nas relações sociais, seja por dificuldades químicas, seja por incapacidades diversas de se livrarem ou dominarem o uso.

Aos usuários problemáticos, se destinariam todos os esforços de programas de recuperação, de acolhimento e de apoio sociopsicológico. Aos usuários problemáticos seria devotado o empenho de ampliação dos conhecimentos sobre o consumo de substâncias psicoativas nas múltiplas relações com aspectos fisiológicos, psicológicos e sociais.

#### 2.4.3.1 Consumo de drogas interdito

A partir do século XX a interpretação hegemônica no mundo sobre o consumo e a venda de substâncias entorpecentes concorda com a criminalização dessas práticas. A França, a Alemanha e Portugal, dentre outros, são os primeiros signatários dessa posição e iniciam a configuração das formas de interdição e punição dos usos e do tráfico.

Nesse período, eram utilizados recursos alternativos de punição que iam da aplicação de multas, coerção para tratamentos, podendo chegar à prisão. Mas o acirramento da convivência com o mercado das drogas ilícitas estimulou o aumento da penalização de todas as etapas, da produção ao consumo, período de enrijecimento dos recursos de punição.

Até os anos 1960, a questão das drogas era um problema de menor gravidade, restrito a determinados grupos sociais bastante específicos. Passado esse período relativamente controlado, iniciam-se os movimentos juvenis de contestação e os entorpecentes ganham espaços nesse meio, como parte também de um conjunto ideológico.

Nesse período, as drogas que causavam problemas eram a maconha e o LSD, usados por adolescentes que buscavam comportamentos alternativos aos definidos pelos padrões tradicionais. Portanto, as drogas estavam vinculadas a um contexto de rejeição de um modelo, propondo outra percepção sobre questões da sociedade.

A partir dos anos 1970 e para alguns países, a partir dos anos 1980, que se assiste uma difusão do consumo também de heroína, principalmente entre populações marginalizadas. Juntamente com o consumo da heroína, veio a ampliação do consumo da cocaína em estratos sociais mais diversificados. Casos que não se desvinculam da capacidade de acesso às drogas e também dos resultados proporcionados para o usuário.

Nos anos 1990 houve a diversificação da oferta, destacando-se o crack e as drogas sintéticas, assim como passa a haver uma complexificação do perfil dos usuários. Torna-se mais recorrente que consumidores problemáticos se tornem politoxicômanos com certa regularidade, em diversos países ocidentais. Fenômeno que ocorre em contextos culturais diversos no sentido da implantação e podendo ser diferente em relação às drogas mais consumidas.

No caso de Portugal, o interdito ao consumo de drogas psicoativas vai de 1926 até 1930 de junho de 2001, quando Portugal descriminaliza. Portanto, a partir de 01 de julho de 2001, em Portugal, fica descriminalizado o uso de todas as drogas ilícitas. Permanecem como crime o cultivo e o tráfico. Segundo especialistas, a descriminalização não alterou a dinâmica do consumo, não serviu de incentivo à prática.

Nos Estados Unidos da América e Austrália, desde os anos 1970 e 1980, em diversos estados, é descriminalizado o uso da cannabis. Para uso recreativo, a maconha é liberada nos EUA - Alasca, Colorado, Oregon, Washington, Distrito de Columbia, Califórnia, Massachusetts e Nevada. Para uso medicinal, é liberada na Flórida, no Arkansas, em Montana e na Dakota do Norte.

A legalização também reflete imediatamente em questões penais, pois todas as pessoas que se encontravam presas ou respondendo processos vinculados à proibição do consumo de cannabis, passam a ter o direito de pedir revisão de seus processos à luz das novas orientações legais. Da mesma forma que se pode pedir que os registros criminais dessas e outras pessoas sejam revistos.

Nos países que liberam o consumo de estupefacientes, os casos de consumidores problemáticos são tratados a partir de sanções administrativas, por vezes suspensas para tratamento ou por ação preventiva seletiva. As questões do consumo são encaminhadas por vias que desprezam os caminhos judiciais, direcionando os problemas pela ordem da saúde ou das relações sociais.

Outros países, como a Holanda e a Espanha, possuem uma tolerância que restringe o consumo a determinados espaços. Nesse caso, é considerado um “crime tolerado”, não



punível, quando em algumas circunstâncias. Para isso, são criados critérios de consumo que estabelecem os locais e tipos de organização permitidos.

Na Holanda, desde 1976, existem os ambientes apropriados para o consumo, chamados de “*coffe-shops*”, onde as pessoas podem desfrutar da liberdade do consumo de forma tolerável. Na Espanha, desde 1991, existem os clubes canábicos, também espaços onde se pode desfrutar do consumo da cannabis, com possibilidade da produção restrita aos associados.

O Brasil convive de forma pouco aberta para a realidade do consumo de drogas psicoativas ilícitas. O debate que leva a soluções alternativas ao combate armado do tráfico ainda não faz parte da rotina das instituições envolvidas. A resposta comum oferecida pelo Estado é restrita ao espaço policial, ao campo da punição legal. Qualquer ritmo diverso em outros países ou experiências alternativas tende a ser política e institucionalmente desprezados.

O combate ocorre explicitamente nos estratos marginais da sociedade, a parte mais exposta do tráfico. Porque a maioria dos envolvidos nessas decisões está baseado nos interditos legais, reproduzindo preconceitos sociais e pouco ou nada avançam para além dessa percepção sobre a relação com o consumo de drogas. O cotidiano policial tenta fazer parecer naturais os métodos utilizados, os únicos possíveis.

Por isso, no Brasil, o cotidiano do tráfico é uma luta armada onde milhares de pessoas morrem por ano, principalmente jovens. Com isso, deixa-se de compreender o outro lado dos interesses em disputa, o mundo dos negócios e a capacidade econômica do tráfico. Assim como fica de lado a própria corrupção policial, num espaço de trânsito fácil de dinheiro.

Na verdade, quando um policial passa a aceitar propina para não fazer o seu serviço, ele também foi cooptado por essa realidade. Por isso, são muitas as variáveis que concorrem para o fracasso do controle desse mundo de ilegalidades, alimentadas por recursos de crimes de colarinho branco da alta sociedade.

Os debates nos meios políticos são insipientes para que resultem em ações que partam de uma abordagem menos preconceituosa e menos comprometida com interesses empresariais e de mercado. Não temos suficientes políticos, representantes da população em geral, que se engajem numa outra forma de luta contra a dependência química, que busquem argumentos na ciência, em dados e estudos sobre o dilema.

O ambiente político está comprometido, na sua maioria, com fatias sociais que tendem a uma visão conservadora, violenta, seletiva e pouco esclarecida sobre o consumo de

entorpecentes. Tal cenário desincentiva investimentos em estudos e dados consistentes que possam conduzir decisões nessa área, tornando o debate mais amplo e calcado em informações sobre a realidade do consumo de drogas no mundo.

As mudanças e o ordenamento jurídico necessitam resultar de discussões sobre políticas públicas que considerem dados empíricos sobre os impactos das leis no comportamento das pessoas e na própria legitimidade das formas escolhidas como intervenção. Em muitos casos, busca-se a formalidade como solução, quando muitas vezes seria uma intervenção no nível do esclarecimento, da sociabilidade, da linguagem acessível que poderia resultar mais positivamente na conscientização sobre o uso abusivo de alguns psicoativos.

Uma das primeiras questões a ser definida é a própria necessidade da proibição do consumo. Não podemos esquecer que o convívio com tais substâncias data da própria existência das sociedades, que sempre escreveram em suas histórias o consumo de psicoativos, mesmo assim persistem os tabus e medos.

É relevante esclarecer as pessoas sobre as características do consumo problemático e sobre recursos que estão acessíveis para tratamento e orientação. Por ser um fenômeno de difícil extinção, haja visto o consumo do álcool e tabaco, tratá-lo simplesmente através de proibições não parece ser convincente.

Como medida do tolerável, as sociedades precisam estabelecer estratégias de controle dos excessos e quais os atores institucionais a serem acionados. As políticas públicas que têm a pretensão de alterar realidades devem ser objetivas, descritas a partir de diagnósticos sobre o quadro de consumo.

Além disso, é essencial que se compreenda o público para quem se fala, a linguagem, a forma de diálogo a ser utilizada e o modo de comunicar. Pressionar usuários a diminuir o consumo, evitando o consumo problemático, através de interditos legais é uma ação de efeito insipiente. Por isso, desprezar essa realidade é usar um recurso fracassado, mas que pode ser dispendioso, sem o resultado esperado.

Quando tratamos sobre a decisão do uso de substâncias psicoativas, estudos mostram que a sanção legal possui um peso diminuto em relação a outras influências como normas internalizadas ou sanções informais. As influências tácitas, do cotidiano de convivências possuem maior poder de interferência e maior relevância nas razões de cada pessoa (FOGLIA, 1997; MACCOUN, 1993; PATERNOSTER, 1987, 1989; PATERNOSTER & PIQUERO, 1995).

Para abordarmos comparações que podem ser feitas entre países ou regiões com políticas públicas diferenciadas, o que os estudos mostram é que não é possível identificar relação entre leis ou aplicação da lei, com padrões de consumo (BOEKHOUT VAN SOLINGE, 1999; CESONI, 2000; COHEN & KAAL, 2001; KILMER, 2002; KORF, 2001; OEDT, 2001; OFS, 2002; REUBAND, 1995).

Os estudos direcionados ao uso da cannabis que fazem relações sobre mudanças na legislação<sup>39</sup> mostram que geralmente não se verificam alterações significativas no aumento de usuários e dizem ainda que as alterações encontradas não podem ser vinculadas diretamente à descriminalização. Dados que quebram as expectativas utilizadas como alegação em muitos países para desestimular avanços nesse sentido.

No caso brasileiro, além das dificuldades para abrir o debate, outro grave problema no trato com as drogas diz respeito à vinculação do tráfico de entorpecentes com o tráfico de armas. As armas nesse espaço transformam os pontos de tráfico em áreas de disputa pela força armada com as polícias e entre grupos que demarcam mercado em confrontos bélicos.

Nesse ponto, as soluções devem considerar dois aspectos em conflito, um é a busca por uma convivência equilibrada com o consumo de entorpecentes, a outra são as motivações que trazem a violência para o espaço da pobreza e para o varejo do tráfico. Esses são aspectos que não podem ser desprezados por gestores de segurança e configuram-se como desafios para as gestões.

#### 2.4.3.2 Impactos do direito sobre o controle de drogas

A utilização de substâncias que modificam o comportamento, a afetividade e a consciência está presente em todas as civilizações, é um consenso entre historiadores. Entretanto, é a partir do século XX que vamos encontrar as influências do direito na área das drogas, quando os estados, baseados em convenções ocorridas em 1909 (Shangai) e 1912 (Haia), pactuam o combate ao tráfico (BACHMANN & COPPEL, 1989; BARATTA, 1990,

---

<sup>39</sup> Existe uma grande quantidade de bibliografia sobre as relações entre legalidade, consumo e tráfico de estupefacientes, conforme segue: Ali, Christie, Lenton, Hawks, Sutton, Hall & Allsop, 1999; Atkinson & McDonald, 1995; Chaloupka, Grossman & Taurus, 1998; Chaloupka, Pacula, Farrelly, Johnston & Bray, 1998; Christie, 1991; Donnelly & Hall, 1994; Donnelly, Hall & Christie, 1995, 1998; Hadorn, 1997; Johnston, Bachman & O'Malley, 1981; MacCoun, Model, Philis-Schockly & Reuter, 1995; MacCoun & Reuter, 1997, 1999, 2001; MacCoun, 2003; McGeorge & Aitken, 1997; Model, 1993; OFS, 2002; Pacula, Chriqui & King, 2003; Reuter & MacCoun, 1995; Saffer & Chaloupka, 1995; Single, 1989; Single & Christie, 2001; Single, Christie & Ali, 2000; Solivetti, 2001; Thies & Register, 1993; Thomas, 1998.

BISIOU, 1996; BROCHU, 1995; CABALLERO & BISIOU, 2000; CÔTÉ, 1996; ESCOHOTADO, 1996; INCIARDI, 1992; LOURENÇO MARTINS, 1998; MUSTO, 1987; POIARES, 1996; POIARES & AGRA, 2003; QUINTAS, 1997; SZASZ, 1990).

Shangai e Haia foram conferências que tratavam sobre o comércio e não sobre o consumo. Diante disso, e com a recente interferência do direito, surge a dúvida sobre o quanto ele pode intervir de fato, provocando mudanças na conduta das pessoas no consumo de psicoativos. Independente da pretensão das leis, é preciso tomar conhecimento sobre a capacidade real de se tornar um interdito na prática.

Quando falamos sobre o consumo de drogas, é possível perceber na história que o direito sempre possuiu uma influência relativamente marginal no controle do consumo, enquanto instrumento para tanto. Porque as influências de leis em hábitos e decisões cotidianas são insipientes, principalmente naqueles assuntos que mais dizem respeito ao indivíduo.

Nesse sentido, o que justificou o movimento ocorrido no século XX foram argumentos de saúde pública e o puritanismo do século anterior. Esse conjunto argumentativo se sobrepôs a ideias liberais sobre o consumo de drogas, vencendo o proibicionismo. Os conferencistas acordam o controle em escala planetária de todas as etapas de produção de psicoativos, excluindo os usos estritamente médicos.

Começa um movimento mundial de restrição aos entorpecentes e estigmatização de grupos, indivíduos e espaços onde o uso acontecia. Os primeiros períodos não tiveram os resultados esperados pelos proibicionistas, tendo em vista haver países europeus com interesses econômicos ainda no comércio (Inglaterra, França e Portugal) de ópio nas suas colônias.

Além disso, a Alemanha, buscando proteger sua expansão sobre a indústria farmacêutica, tinha outra postura frente às relações com as drogas, provando não haver qualquer naturalismo nas motivações que conduzem à proibição. De qualquer forma, eram os primeiros passos na direção do contexto da atualidade, na maioria dos países do mundo.

Os autores Escohotado, 1996 e Castel & Coppel, 1991, voltados para esse tema, observam que embora nem todos permaneçam dentro das margens sociais para o consumo de psicoativos, existe certa conformidade. As pessoas ajustam-se aos controles societários, tornando esses controles suficientes para limitar condutas.

Essa constatação confirma que há outras possibilidades, para além do uso das proibições legais e que outro tipo de regulação dos consumos está para além do direito.

Muitas pessoas não consomem drogas e não consumiriam independente de proibições legais, outras consomem e continuariam consumindo, a despeito das proibições legais.

Portanto, existem diversos fatores significativos que falam sobre as decisões tomadas pelos indivíduos. Além disso, a esmagadora maioria dos usuários de substâncias psicoativas adquire conhecimentos sobre o consumo que lhes leva a produzir o próprio controle quanto ao consumo (EHRENBERG & MIGNON, 1992).

Outra dimensão importante para compreendermos os fatores que interferem na gestão de segurança é a capacidade do gestor de assessorar-se de ideias, modelos e experiências. Nesse sentido, veremos a seguir os modelos de policiamento utilizados em diversas experiências no mundo e o que falam alguns autores sobre essas propostas de intervenção policial.

## 2.5 Policiamento: modelos para a prática policial

Os tipos de policiamento mais utilizados pelo mundo descrevem tendências que imprimem formas à segurança pública, com objetivos específicos. Os modelos provam que é possível fazer um uso racional e projetado do efetivo policial. Para esse estudo, não interessa eleger um tipo de policiamento, mas dar mostra dos recursos disponíveis. Trazemos a questão para um contato com autores que discutem e explicitam os motivos que levam a um ou outro tipo de policiamento, visando determinados resultados.

A falta de definições permite que ocorram equívocos como o exposto por um major da Brigada Militar ao tratar sobre policiamento em 2014:

Hoje mesmo um major da Brigada falou no gabinete do GGI: “não vamos dourar a pílula, nós entramos para prender gente, hoje nós sabemos que podemos fazer muito mais do que prender gente”. Coordenador do PROESCI

Essa fala demonstra o que ainda persiste na percepção das corporações de segurança e que podemos dizer ser o entendimento majoritário. Não se tem a compreensão sobre outras funções das polícias diante da população, uma vez que não se inicia a leitura a partir da defesa de direitos. Por isso, os policiais têm poucos contatos com a dimensão dos direitos fundamentais, a primeira questão a ser protegida.

Nessa perspectiva, vimos que os países democráticos e desenvolvidos têm adotado o paradigma da “governance” (JONES, 2012), a gestão adaptada aos contextos sociais e

políticos. Essa adaptação corresponde a uma forma de intervenção pública que visa responder a uma nova realidade, a um mundo mais complexo no qual os subsistemas sociais são diferenciados (WOOD & DUPONT, 2006).

Nessa abordagem, a segurança pública não é mais considerada como única responsabilidade do Estado (STOKER, 1998), nem o Estado é mais o único provedor. Novos atores emergem no âmbito da segurança em coprodução (MERRIEN, 1998) e o conhecimento do cidadão e da comunidade é visto com destacada importância. O foco volta-se para o risco, o que incentiva a produção de tecnologias contra a perspectiva do mais fácil, arriscado e não rentável.

A mentalidade que enfatiza a antecipação e prevenção tornou-se o ponto principal, de tal modo que se faça uma projeção que seja a perspectiva de futuro. Além disso, formam-se redes entre segurança privada e segurança pública de forma complementar, ampliando o entendimento de segurança de ambas as dimensões (SOUTH, 1998; MITTELMAN & JOHNSTON, 1999; BAYLEY & SHEARING, 2001). A segurança tende a deixar de ser fracionada, para ser vista como um grande organismo que se compõe de múltiplas ações e atores da esfera pública e privada.

Para Agra (1997) e Oliveira (2006), os motivos para a emergência do paradigma da *governance* são a crise do paradigma repressivo e a insegurança. A insegurança passou a ter nas sociedades ocidentais um relevante estatuto social e político, entrou para a agenda política e resultou em políticas públicas de combate à insegurança. Além desse paradigma estar relacionado à emergência de reformas associadas à ideologia neoliberal dos governos que buscavam a privatização ou subcontratação desses serviços.

Esse paradigma vem superar, segundo Johnston & Shearing (2003), o modelo de repressão, aquele no qual o monopólio da segurança era do Estado, uma responsabilidade exclusiva do Estado. No paradigma de repressão, os profissionais eram especializados e contratados como agentes de polícia, dotados da autoridade do Estado, com a função de captura de infratores, numa perspectiva punitivista. A mentalidade era reativa e punitiva, compondo a lógica das ações da segurança pública.

Nos países periféricos, como é o caso do Brasil, percebe-se uma hegemônica tendência ao modelo tradicional, ainda que governos mais alinhados com o neoliberalismo assimilem alguns aspectos do novo paradigma, como o desejo de privatização através de um discurso economicista. Entretanto, em aspectos teóricos, são países com menor discussão nos espaços

institucionais, de tal modo que apesar dos cursos de formação, os agentes não têm clareza sobre a ideologia que orienta a estrutura.

De qualquer forma, numa análise macro, os modelos de policiamento da atualidade, os mais utilizados em democracias desenvolvidas, estão divididos nas categorias, design urbano, prevenção situacional, vigilância e “*neighbourhood watch*” (MARTIN INNES, 2003). Tendo em vista a sociedade ser controlada de maneira bastante expandida, as tecnologias e processos de controle não são restritos aos comportamentos definidos como desviantes. As sociedades estão sujeitas a diferentes tipos e combinações de controle diários do cotidiano, de comportamentos desviantes a não desviantes.

Segundo Innes, assim como todas as pessoas são controladas, tem sido comum que elas sejam encorajadas a participar das práticas de controle. De tal forma, as atuais definições de controle social mesclam a repressão do desvio e a indução da conformidade. Porém, os mecanismos de manipulação são, na realidade, a vítima, as condições espaciais e a forma como se apresentam as organizações responsáveis por vigilância.

Essas são mudanças motivadas pelo curso das tentativas de produção da segurança pública nos mais diversos países. Com isso, ao longo do tempo, altera-se também a forma como as diferentes culturas entendem e respondem aos diversos tipos de comportamentos problemáticos que vão surgindo. Esse é o caso do consumo e venda de substâncias psicoativas, que assim como são punidos em alguns países, já se podem ver liberados em outros, em diferentes modelos de liberação.

Os mecanismos implementados para alcançar o controle podem também modificar-se e incluir inovações na dinâmica da punição. Dentro dessas formas, encontramos controle social reativo e proativo. Ser eficiente na reação e possuir a capacidade para calcular probabilidades de ocorrências futuras são os maiores desafios para as instituições de segurança. Essas são tecnologias desejáveis como instrumento de gestão e projeção de formas efetivas para o controle e combate criminal.

Para isso, a opacidade tem sido incorporada de forma que os cuidados se insiram nas rotinas, em situações da vida quotidiana, fazendo parte do tecido social, relata Innes. O Estado necessita encontrar meios de introjetar nos hábitos da população o cuidado entre si, evitando situações de fragilidade que facilitam o crime. A nova lógica está em produzir barreiras, dificuldades, que desestimulem a prática, acreditando que com menos oportunidades o delinquente se sinta desencorajado ao dano.

O quadro atual nos países com maior influência anglo-saxã é composto por diferentes agentes e sistemas de controle que funcionam conjuntamente. É um aparelho de controle composto por diversas estratégias, mecanismos e práticas, escalonados em diferentes níveis. Esse conjunto tende à expansão e em alguns aspectos, a tornar-se mais intenso. Nessas várias frentes, há conexão entre os diferentes atores, mas não é possível afirmar que seja um sistema integrado.

No caso brasileiro, é urgente a demanda para a reciclagem do aparato de segurança, de forma que atue enquadrado em padrões mais eficientes e eficazes, assimilando os parâmetros do Estado Democrático de Direito. Isso, porque a democracia supõe que os serviços que oportunizam proteção, segurança, liberdade e garantias de paz sejam assegurados para toda a população, como direitos do cidadão. Essa leitura atualiza a percepção dessas instituições sobre seu papel como parte de um sistema integrado à sociedade, não à parte da sociedade.

As melhores experiências, as que demonstram melhor resultado na construção da paz, direcionam-se à modernização, utilizando-se de recursos de informação, racionalização e economia administrativa. Além disso, buscam um serviço policial preventivo para o enfrentamento da criminalidade moderna. Assim como, assumem que as ações de prevenção da criminalidade devem estar atreladas a perspectivas sociais de controle de vulnerabilidades da população.

Nessa visão mais contemporânea e democrática do serviço policial, outro fator relevante é a redução da seletividade das ações policiais. Ao modificar a polícia, em conjunto com ações sociais, é esperado que haja uma aproximação entre polícia e comunidade e se otimize o combate aos delitos com maior consequência para o conjunto da população. Para isso, a população é convidada a estar atuante, multiplicando o número de observadores dos espaços urbanos.

Por este motivo, nos países que não encontram sucesso sobre a criminalidade, a degradação institucional pela qual passam as instituições de segurança, impactando os números do crime, é tema para ser mais exhaustivamente investigado. Sabidamente, o crime organizado tem se beneficiado da falta de eficiência do sistema de segurança e encontram portas alternativas para fazer parte da própria estrutura de segurança.

Nesse sentido, Soares (2003) afirma que as instituições policiais no Brasil ainda funcionam, com raras exceções, como se fôssemos uma ditadura e preservando uma espécie de regime de *apartheid*. Ocorre que é histórico o uso dessas instituições para defesa de



interesses elitistas, no sentido de isolar a população considerada inferior e tanto as polícias, quanto a lei, funcionam como formas de manter contidas as massas.

Assim, o modelo tradicional de policiamento permanece sendo dominante em grande parte das experiências policiais (KELLING, PATE, DIECKMAN & BROWN, 1974; SPELMAN & BROWN, 1984). Isso contradiz estudos que abordam a temática e transitam em outra direção, não havendo suporte teórico e estatístico para tal manutenção. Não há experiências significativas sobre o modelo de polícia de reação à criminalidade, às desordens e ao sentimento de insegurança.

Apesar disso, o policiamento aleatório é uma prática muito frequente em muitos lugares, mesmo confrontado com a baixíssima eficácia. Para romper com esse ciclo, o governo federal, em 2009, buscou desenvolver o princípio de Polícia Pacificadora, abordado pela mídia como segue:

Zero Hora 29/10/2009 | 12h08

Governo pode lançar PRONASCI para Olimpíada, diz Tarso  
Uma das metas é aumentar de cinco para 50 Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) nas favelas

O ministro da Justiça, Tarso Genro, afirmou hoje que o governo federal poderá lançar um "PRONASCI (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania) especial" voltado para preparar o Rio de Janeiro para a Olimpíada de 2016. O ministro repetiu palavras do presidente Luiz Inácio Lula da Silva de que não haverá limites para a ajuda federal no combate ao crime organizado no Estado.

Segundo Tarso, que participou de abertura de um curso sobre Justiça de Transição, o Rio sofreu com "mais de 30 anos" de falência do poder público no combate ao crime. Tarso Genro afirmou que nos próximos 10 dias uma equipe do Ministério da Justiça estará no Rio para definir com o governo Sérgio Cabral (PMDB) detalhes jurídicos da colaboração entre União e Estado.

Uma das metas de segurança pública citadas pelo ministro para serem implementadas até 2016 é o aumento de cinco para 50 Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) nas favelas onde o crime organizado está instalado de forma mais efetiva.

Foi um momento de promoção de mudança na forma como a polícia operacionaliza segurança nas comunidades vulneráveis. Houve investimento na polícia com ideias de paz e cidadania e não mais voltada à perspectiva do confronto militar contra o inimigo nacional. Entretanto, a dificuldade maior sempre é inserir novos princípios, que levem a outra cultura policial, num espaço tão largamente dominado por outra razão.

O sistema de segurança no Brasil é desacreditado até mesmo pelos indivíduos que o compõem, crentes de sua falência, é o que abordam Beato e Couto (2014) quando escrevem sobre as milícias. Estas preferem encerrar os casos fazendo seus próprios julgamentos, condenações e execuções (ROLIM, 2007). Aos moldes do que a própria sociedade faz quando

vemos aumentar os casos de justiça pelas próprias mãos e pela satisfação que se percebe na violência que é praticada contra aqueles que se entende como culpados.

Nos poucos movimentos de mudança desse quadro, travou-se uma luta não somente para fazer com que as coisas funcionassem de uma nova maneira, mas também para fazer com que as formas antigas fossem superadas e uma nova cultura se inserisse no cotidiano. Era um confronto com bases originais das polícias no Brasil, muito difícil de garantir-se perene por mexer no “status quo” das polícias, na relação com a população e na visão de si mesmos.

Além disso, a dinâmica dos tempos tem exigido a redução de riscos contra a vida e a adequação à complexidade de um mundo globalizado, por parte do sistema penal. Contudo, no caso do crime organizado, ainda há uma carência de estratégias e domínio do fenômeno pelas instituições de segurança. Os novos contextos realizados pelos efeitos da globalização ampliaram o significado de delitos, criminalizando novas situações, que acompanham as mudanças vivenciadas por nossa sociedade.

Segundo Teresa do Rio Caldeira (2000), esses avanços sofrem com os entraves de uma cultura repressiva que faz parte da história desse tipo de instituição. Há uma mescla de realidades entre o que as instituições são e o que a sociedade precisa. Os estudiosos da temática no Brasil deixam clara a dificuldade de superar a cultura policial e o insulamento das corporações, o que impede maior transparência e controle estatístico das ações policiais.

O diálogo entre sociedade e polícias não existe e não é visto como necessário, assim como não há uma percepção de prestação de serviço. A polícia passa ao largo dos populares, não é uma convivência confiante e amistosa. Polícia e comunidade, no Brasil, olham-se com estranhamento, não se reconhecem e não compreendem as intenções um do outro.

Apesar de a Constituição de 1988 representar um ganho para a sociedade brasileira, no campo da segurança pública nada mudou, porque não produziu aspectos que vinculem o serviço policial à cidadania, direitos humanos e democracia. Assim, a polícia não tem consciência de seus compromissos com a garantia da paz, com uma interpretação sobre sociedade pacífica. Os limites da cidadania não compõem os critérios das estratégias policiais de combate ao crime.

Além disso, os valores hegemônicos, nos aspectos socioculturais e políticos, apoiam o uso da violência como forma de controle social, gerando incentivo à equívoca convivência entre polícia e sociedade, incentivando o aumento da violência. Ainda é frequente o discurso que associa combate à violência e proteção dos direitos humanos com atitude de pessoas de

esquerda, mas é somente quando ascendem partidos dessa corrente que esse debate é colocado em prática.

Com esse panorama, as concepções que alicerçam os valores sociais conferem legitimidade à violência da polícia em suas intervenções, assim como o baixo status dos direitos individuais. Com a dupla, violência e violação de direitos, a polícia ensaia soluções para a criminalidade. Por isso, mais frequente do que se imagina são os relatos de apenados que sofrem flagrantes forjados, motivados por serem pessoas com antecedentes. Não somente a polícia militar, mas também a polícia civil, utiliza esse expediente para gerar estatística e dar andamento em inquéritos.

Nesse cenário de métodos considerados aceitáveis pela opinião pública para resolver a criminalidade, a mídia encontra um papel. As emissoras de televisão tiram proveito da curiosidade que o crime estimula, incentivando a violação de direitos, promovendo espetáculos através de programas específicos para acompanhar cumprimento de mandados e flagrante. Esses meios incentivam telespectadores excitados pelos enredos de casos policiais e violência da vida real, nutrindo esses valores.

Esse é o meio que desenha o quadro ontológico da existência das polícias, no qual o modelo de policiamento repressor é ofertado como única solução, provando a importância da produção de fóruns de discussão onde se possa ter contato com outras realidades e outros modelos e suas fundamentações. O fracasso das instituições e dos gestores brasileiros em propor e executar mudanças na realidade força a inserção no plano do conhecimento, dos estudos e das experiências.

Cada tipo de policiamento corresponde a objetivos específicos da leitura sobre segurança pública e sobre o que se espera do contato entre Estado e população. Essas tendências estão associadas a padrões de controle social e penal, sendo mais do que um novo método. São projetos de policiamento que compreendem de modo específico os recursos que são possíveis dispor para auxílio no controle da criminalidade.

A aproximação que fazemos dessas teorias trata de estarmos cientes de filosofias que regem corpos policiais, são modelos teóricos com um escopo lógico de percepção da realidade. A polícia é o desenho de um complexo de possibilidades, tolerâncias e limites de uma sociedade. Ela é um reflexo de modos de convivência e da percepção de uns cidadãos em relação aos outros.

O que veremos a partir desse ponto é a estruturação dos modelos de policiamento de tolerância zero, policiamento baseado nas informações, policiamento plural e policiamento

comunitário ou de proximidade. Apresentaremos o conjunto de ideias que cada modelo representa, os objetivos que destacam e o que propõem para o trabalho policial na relação com a comunidade.

### 2.5.1 O Policiamento Comunitário ou de Proximidade

O policiamento comunitário tem sido uma das mais importantes filosofias de policiamento contemporâneas. Os programas de policiamento comunitário têm sido implementados por um vasto número de polícias públicas, numa grande variedade de formas, para uma ampla variedade de contextos.

Para Dieu e Mignon (2001), a polícia de proximidade pode definir-se como uma forma de gestão da segurança, implementada próximo da população, de maneira a responder, através de uma ação policial prioritariamente preventiva, às suas necessidades cuidadosamente identificadas e tomadas em consideração.

Esse modelo surge a partir de esforços que se iniciam na década de 1950, um período marcado pela utilização de modernas tecnologias, patrulhamento de automóvel aleatório, ações especiais reativas, resposta rápida, ações e esforços concentrados no problema do crime. Tais ações priorizavam os crimes mais graves e ofereciam menos atenção aos crimes menores e às desordens.

Entretanto, algumas evidências científicas levaram a mudanças por observarem, por exemplo, que as estratégias da polícia para lidar com o crime eram limitadas na sua eficácia. Assim como se observava que as estratégias da polícia possuíam pouco impacto nas taxas de criminalidade e que o fator que mais contribuía para a resolução de um crime era a quantidade e qualidade de informações fornecidas à polícia pelos membros do público. Além disso, estudos demonstravam que o policiamento agressivo contribuía para uma forte alienação e oposição à polícia, tendo como consequência a erosão da legitimidade da polícia (TROJANOWICZ & BUCQUEROUX, 1990).

Sobretudo a partir da década de 1970 outras ideias entram na cena do policiamento, de tal forma que gera novas interpretações sobre o que seria mais eficiente para o trabalho policial resultar em menos criminalidade. Nesse sentido, inicia uma nova abordagem que defende que a polícia deve servir à comunidade e suas atividades devem ser dirigidas para

responder às necessidades e desejos da comunidade e não aos interesses das chefias da polícia.

Para isso, afirmam Trojanowicz & Bucqueroux (1994) que a polícia de proximidade é uma filosofia e uma estratégia organizacional que pretende uma nova parceria entre as pessoas e a polícia. Partindo de um novo princípio, a polícia e a comunidade têm que trabalhar em conjunto para identificar, priorizar e solucionar problemas como o crime e o medo do crime.

Portanto, era preciso desenvolver relações próximas com o público, o que iria restaurar o apoio popular aos serviços policiais, como uma forma de parar o declínio da confiança do público. Foi um momento em que se passou a refletir sobre as formas possíveis de cooptar o apoio popular no desenvolvimento de um modelo de segurança cotidiana.

Na Inglaterra, no final dos anos 1970, viu-se um aumento constante de taxas criminais ligadas ao terrorismo irlandês, ao fenômeno do hooliganismo e aos conflitos sociais e raciais (*Ministère de la Sécurité Publique du Québec*, 2000). Esse período ficou teve destaque pelo maior uso da força para aplicar a lei e manter a ordem, a despeito de uma tradição com base comunitária da *London Metropolitan Police* no século XIX.

Foi um período no qual a polícia se viu com dificuldades de atender às necessidades dos cidadãos, o que resultou em queda nas taxas de solução de crimes e perda de confiança no trabalho policial. A polícia buscou a solução para a criminalidade através dos princípios do policiamento comunitário, reduzindo o uso da força, ou de métodos baseados em respostas violentas. Para isso, convocou a cooperação da população e voltou olhares cuidadosos para as minorias étnicas.

Em virtude dos acontecimentos, o próprio aparato policial reivindicou perante o governo ações em aspectos que não estavam ao alcance da polícia, como os sociais. A polícia observou não estar em condições de dar respostas para as causas sociais que geravam problemas para a segurança.

O governo britânico, em 1998, adotou o *Crime and Disorder Act*, entendendo as necessidades expostas, firmou disposições com base jurídica para a criação de parcerias entre polícia, instituições e organizações da comunidade com a finalidade da resolução de problemas, buscando soluções permanentes para questões de criminalidade e desordem.

Na França, a necessidade de combater a pequena e média criminalidade também levaram o país a optar pelo policiamento de proximidade<sup>40</sup> como melhor solução, instalado nas áreas urbanas na década de 1990. Esse modelo funcionou para envolver as polícias na vida das comunidades e foi visto como uma forma de também atender as demandas da população por uma polícia mais próxima dos cidadãos.

Para desenvolver essa proposta, foram destacados cinco modos de ação em 2000: a) territorialização coerente e adaptada às realidades locais; b) contato permanente com os cidadãos; c) polivalência do agente de proximidade; d) reforço na responsabilidade do agente de proximidade; e e) serviço de qualidade (*Ministère de la Sécurité Publique du Québec*, 2000).

Alinhado a esses princípios o governo Francês implementou uma política global de combate à insegurança. Para tanto, criou contratos locais de segurança, de tal forma que as instituições envolvidas ficassem comprometidas com o desenvolvimento de dinâmicas de segurança através de parcerias e diagnósticos locais.

Em Portugal, foi em meados dos anos 1990 que surgiu a preocupação com um modelo de segurança preventivo. Esse debate foi motivado pelo discurso da insegurança urbana e crime, o que Castro, Cardoso & Agra (2012) chamaram de “*preventive turn*” português. Problemas com a exclusão social, imigração, zonas mais periféricas de Porto e Lisboa, associados com o aumento da criminalidade e insegurança tornaram-se preponderantes no discurso público e da mídia.

No âmbito das soluções, o debate sobre policiamento de proximidade<sup>41</sup> aparece por influências anglo-saxônicas de policiamento comunitário que já afetavam os sistemas policiais da Europa ocidental. Contudo, Portugal não chegou a adotar o policiamento comunitário em seu sentido original, o que se observou foi a adoção de algumas formas de proximidade internamente na Polícia de Segurança Pública e na Guarda Nacional Republicana, por iniciativa dos próprios responsáveis desses serviços.

Os estudos mostram que o modelo de policiamento comunitário procura dar conta das diferenças regionais de um mesmo país e considerar que o crime afeta de forma

---

<sup>40</sup> O policiamento de proximidade tem sido fortemente utilizado em países ocidentais como forma de produzir melhores resultados envolvendo a participação da comunidade em decisões sobre a segurança local (CRAWFORD, 1995, 1998, 2002 e 2004; HUGHES, 2007).

<sup>41</sup> O policiamento de proximidade corresponde a uma necessidade identificada a partir de pressões da globalização, que apresenta como reflexo significados, identidades e sensibilidades que são da ordem do local. Hall e Taylor (2003) chamam esses aspectos de “local structure of feeling”, como adaptação ou resistência a transformações globais.

desproporcional certos grupos de pessoas. Na vertente dessas relações, os crimes distribuem-se de forma diversa pelas áreas, em temporalidades específicas, propiciados por quadros que necessitam ser descritos, motivo pelo qual as ações devem ter em conta o cenário específico onde se quer intervir (GOLDSTEIN, 2008).

Para Portugal, o impulso dessas ações era no sentido de melhores relações com o público, que possibilitariam aumentar a capacidade da polícia de controlar o crime, dado que permitira à polícia obter mais informações cruciais para a resolução dos crimes. Para isso, voltou-se à condução de patrulhas apeadas nas comunidades, parando e conversando com as pessoas para uma nova aproximação e envolvimento com a população local e os seus problemas.

Independente do modelo em vigor, o fato de que as informações de melhor qualidade vêm da própria população é uma realidade nas polícias. Esse modelo privilegia a consulta dos cidadãos e comunidade, o que possibilita a coleta e troca de informações com os membros das comunidades para definir os problemas locais e as prioridades. Essas enquetes são o material que permite estabelecer programas de ação adaptados às necessidades do grupo em questão. O trabalho em parceria tem muita relevância para essa concepção de segurança pública.

Nesse aspecto, a segurança e o controle do crime devem ser coproduzidos pela polícia, população local e atores privados. O policiamento comunitário está intimamente relacionado com o desenvolvimento mais abrangente na transformação dos padrões, lógicas e práticas de controle social.

Esse conjunto é um poderoso discurso na provisão de formas de controle social da atualidade. O controle contemporâneo passa a ser analisado a partir e baseado numa percepção de comunidade, de conjuntos a serem protegidos. Para isso, a proximidade das pessoas é indispensável e um desafio às polícias.

Na instalação desse modelo, o envolvimento da comunidade é promovido como um mecanismo essencial para melhorar a eficácia e eficiência do trabalho policial. Através de parcerias e da participação de muitas agências, envolvendo a polícia, instituições não-governamentais, a comunidade e o cidadão que se faz a governança local do crime.

### 2.5.2 O Policiamento Voltado para o Problema

O policiamento voltado para o problema é resultado, sobretudo, da obra de Herman Goldstein (1990). Surgiu nos Estados Unidos da América e foi implementado, a título experimental, na cidade de *Newport New* – Estado da Virgínia. Era um momento em que se criticava o modelo de policiamento comunitário e esse modelo, sendo da linha do policiamento comunitário, vai se caracterizar por uma ação mais proativa e preventiva.

O modelo voltado para o problema pretende diagnosticar os problemas e desenvolver soluções duráveis, resolver definitivamente os problemas, num diálogo sobre aspectos que eram criticados no policiamento comunitário. Ele tinha como objetivos fundamentais, descobrir e analisar as causas dos problemas relacionados com a criminalidade, desordens e medo e desenvolver ações eficazes para resolver de forma permanente esses problemas.

Um dos motivos para as mudanças que o modelo propunha era evitar repetição indefinida das mesmas intervenções policiais sobre o mesmo problema, considera Goldstein, (1990). Por isso trazia uma sequência metodológica a ser executada que começava pela identificação do problema, seleção e descrição do problema a resolver. Contudo, a consideração da existência de um problema deveria passar por um crivo de três condições, a) que o problema seja constituído por incidentes repetidos ou ligados entre si; b) que os incidentes tenham um ponto comum (comportamento, tipo de ação criminal ou desordem, setor ou lugar, vítima e agressor); c) que o problema cause preocupação para a coletividade e polícia.

A segunda fase metodológica estava voltada para a análise, determina a investigação das causas ou condições que provocam ou influenciam o problema. Durante esse processo são consultadas várias fontes de informações (documentos e pessoas), privilegiando dossiês policiais, outros corpos policiais e a coletividade (SPELMAN & ECK, 1987).

A terceira fase era a resposta, que deveria ser uma resposta estratégica precisa, baseada numa análise aprofundada e completa do problema. Portanto, tratava-se de encontrar soluções para o problema, definir objetivos estratégicos, até a supressão completa do problema, redução da sua amplitude e gravidade. Nesse sentido, as respostas podem ser estratégias de informação, comunicação e educação; estratégias de mobilização coletiva; estratégias de prevenção e estratégias interorganizacionais.

A quarta e última etapa era a avaliação dos efeitos da resposta estratégica sobre o problema (GOLDSTEIN, 1990; MURPHY, 1998; OLIVEIRA, 2006), por isso era necessário o desenvolvimento de críticas, a pontuação de dificuldades de implementação, destacar a representação que os agentes policiais fazem da sua profissão, pensar a intervenção reativa e



combate ao crime (trabalho de prevenção e colaboração com o cidadão), levar em conta a percepção dos cidadãos relativamente à atuação da polícia, pontuar a expectativa de intervenção reativa ao crime e desordem (contato e colaboração) e identificar soluções desadequadas e soluções consensuais.

Este é um modelo de polivalência do papel dos agentes policiais, este modelo preconiza o desenvolvimento de múltiplas funções e justifica-se pela necessidade de especialização, tendo em vista a complexidade dos problemas sociais. Também leva em consideração a autoimagem dos agentes da polícia devido ao longo período que estes passam num mesmo local e ao tipo de papel que desempenham. Ele busca oferecer uma solução para também para a queda de autoridade que é percebida no caso do policiamento comunitário.

### 2.5.3 O Policiamento de Tolerância Zero

Na década de 1990, nos Estados Unidos, surge outra perspectiva de combate ao crime chamada Policiamento de Tolerância Zero. Esse modelo está inserido num conceito que a literatura nos apresenta como “*community safety*”, baseado na teoria “*Broken Windows*” (WILSON & KELLING, 1982). Ele volta-se de forma mais ampla para as causas de insegurança, abordando noções sobre o medo do crime<sup>42</sup>. Inova justamente por fazer uma abordagem que considera as motivações que despertam medo nas pessoas, buscando os fatores físicos e emocionais que são desencadeados em situações de medo.

Esse é um conjunto de práticas de controle social associadas. Falamos de uma nova filosofia, um modelo teórico que está vinculado a um tipo de análise de funcionamento dos corpos policiais, dos grupos e dos indivíduos. Foi em Nova Iorque que esse modelo pôde ser visto nas suas principais características sendo implementado. Obteve como resultado uma acentuada queda nas taxas de criminalidade, a redução de um terço dos crimes graves e a redução de 50% na taxa de homicídios.

O mote era modificar as estratégias e práticas policiais para evitar incivilidades e desordens físicas e sociais. Compreendendo que essas desordens, quando não tratadas, são geradoras de desordens mais graves. Disso, é desenvolvida a Teoria *Broken*, ou Teoria das Janelas Quebradas, afirmando que espaços mal cuidados da cidade, em diversos aspectos, seja

---

<sup>42</sup> O medo do crime está vinculado com a capacidade que os indivíduos possuem de extrair um sentido de segurança do ambiente através da leitura de pistas imediatas (SKOGAN, 1999).

por depredação, por sujeira, por falta de luminosidade, dentre outros, são potenciais espaços para a produção de outros danos, sejam eles de mesmo tipo ou crimes. Uma espécie de incentivo a mais desordem e violência é gerada pelo abandono de certas regiões<sup>43</sup>, resultando na ocupação desses espaços urbanos por delinquentes e criando o que alguns teóricos chamam de espiral da delinquência.

Nesse constructo, o controle social formal é importante para criar as condições para o controle social informal desenvolver-se e prosperar. Por isso, as ações da polícia sobre infrações rotineiras de pouca gravidade e comportamento desordeiro, terão um impacto sobre tipos de crimes mais graves. A postura cotidiana policial coibindo mesmo os pequenos desvios terá um impacto significativo na criminalidade mais grave. Dessa forma, o combate eficaz ao crime é feito pelo controle de crimes menos graves e controle de incivildades e desordens.

Os três principais princípios norteadores dos programas PTZ são:

- 1- Cortar o mal pela raiz, pois a principal preocupação da polícia deve ser assegurar que elementos antissociais não pensem que estão a comandar.
- 2 – Ter a certeza de que o controle é aplicado mesmo quando se trata de infrações triviais, porque é importante que o controle seja visto como presente (não tem de ser, necessariamente, através da imposição da força coerciva).
- 3 – Resolver a pequena criminalidade e as desordens através das duas abordagens anteriores irá prevenir crimes mais graves.

Essa cartilha exige uma redefinição do significado de atos de incivildades e desordens por partir desse ponto e carecer de uma linguagem compreensível a múltiplas pessoas. Sendo assim, essas incivildades não são vistas como incômodos e perturbações triviais, mas como

---

<sup>43</sup> O design urbano possui importante papel e relevância na produção da ordem e controle social. No nível macro, as questões relacionadas com o planejamento urbano podem ser exploradas sobre o modo como tal se relaciona com os processos de controle social. No nível médio, há algumas explicações sobre como a presença de desordens físicas enfraquece o controle social nas comunidades. No nível micro estuda-se lógicas de específicos controles situacionais e como elas têm sido integradas no design de edifícios e objetos.

Muitas construções de uma cidade servem para separar e controlar frações problemáticas da população, para isso, os recursos são estruturas, separações físicas, prisões, muros e paredes. Por outro lado, vive-se uma tendência de inversão lógica para a população em geral que fecha as pessoas ao invés de às oferecer mais liberdade. E assim, a cada dia surgem mais condomínios fechados, proteção para os residentes através de muros para excluir os indesejáveis.

Essas construções pretendem-se uma boa alternativa para reduzir os riscos de desordem no seu interior. Entretanto, fazem parte do desenvolvimento de um paradigma que abrange questões mais amplas. Nessa perspectiva o potencial de controle social através do design do ambiente físico tem sido cada vez mais explorado e implementado. Planejadores, designers, arquitetos e criminólogos procuram manipular o ambiente físico e objetos de forma a aumentar e melhorar o controle social.

precursores de problemas mais sérios, o que exige rapidez e veemência da polícia. O Policiamento Tolerância Zero traz consigo uma mensagem de alto impacto por suas ideias, de tal forma que a polícia faça o direcionamento das ações criminosas a partir dos pequenos comportamentos desordeiros.

Na sua maioria, são os indivíduos marginalizados e indivíduos potencialmente problemáticos que estarão sob vigilância acirrada das forças policiais. Entretanto, essa percepção abarca exclusivamente um determinado composto de crimes, aqueles que estão sujeitos a uma maior exposição dos indivíduos, aqueles que ocorrem em extratos mais baixos da sociedade. O conjunto metodológico proposto pelo PTZ não traz em consideração crimes com outros caminhos que não sejam os populares.

Esse é um modelo de policiamento limitado para um tipo de criminalidade. Falta amplitude nas proposições para o saneamento do crime de modo geral. Sob alguns aspectos ele pode ser um recurso de estigmatização de áreas e habitantes de determinadas regiões da cidade.

A globalização e mundialização de conflitos e infrações penais tem demonstrado que precisamos de um esforço maior para alcançar a complexidade do momento. Os crimes fiscais, econômicos, assim como o tráfico de pessoas e tantos outros devem estar contemplados e ser tratados como um problema de segurança que encontre diálogos em programas e planos de segurança.

#### 2.5.4 O Policiamento Baseado nas Informações

Esse é um modelo teórico de prevenção e combate ao crime gerado a partir do incremento da criminalidade registrada ao longo da década de 1980. O Policiamento Baseado nas Informações faz uma revisão de táticas e estratégias tradicionais de controle do crime que eram utilizadas pela polícia e que estavam desatualizadas e eram ineficazes (ECK & ROSENBAUM, 1994; INNES, 2003).

Esse modelo é uma resposta de adequação a uma era de grande circulação de informações, informatização e compartilhamento de conhecimento. Por isso, ao deparar-se com uma relevante profusão de informações e com métodos de investigação puramente reativos, constatou-se o atraso no trabalho policial. Essa é uma tentativa de servir-se das tecnologias correntes para o auxílio policial.

O Policiamento Baseado em Informações é um quadro de proposições que tem em conta a tendência crescente da partilha de informações entre as mais diversas fontes e mesmo entre países, principalmente na União Europeia. Além de buscar sanar algumas decepções com o Policiamento Comunitário no sentido de que este pretendia aumentar o apoio popular à polícia e criar relações comunitárias que resultariam no fornecimento de informação relevante e de alta qualidade para a solução de problemas de segurança.

O Policiamento Baseado nas Informações persegue recursos para receber o maior número possível de orientações para investigação proativa, focando no crime e no criminoso. Essas informações são tratadas no centro do sistema policial e resultam da partilha de informações entre um vasto leque de agências policiais e não policiais. Prevê o uso intensivo de ações e métodos encobertos e disfarçados (informantes, agentes disfarçados em organizações criminosas, tecnologias de vigilância).

Com esse conjunto de ações pretende-se estabelecer uma abordagem do controle social mais preventiva, orientada para o futuro e baseada no risco. Assim, os sistemas de informações são concebidos para controlar particulares ofensores com base no seu passado. Esse é um tipo de policiamento que parece ser mais eficaz para responder à criminalidade grave e organizada e desenvolvê-lo demanda o aprimoramento do uso das informações com mudanças significativas na forma como as polícias atuam.

Ele reflete e é parte de outras amplas transformações em termos de como o controle social pode ser imaginado e praticado na atualidade. Para isso, instituições sociais, que tipicamente possuem uma grande quantidade de dados sobre potenciais alvos da polícia, são encorajadas a cooperar com as organizações policiais. Além de serem incentivadas as relações mais estreitas com as instituições que executam a segurança privada. A ideia é que para por em prática o modelo sejam utilizados recursos de investigação úteis e baratos.

Notadamente, o foco nas informações e a sistemática coleta de informações, análise e partilha de dados como base do policiamento, contribuem para um alargamento da capacidade de controle. A tecnologia e a criatividade humana são ferramentas indispensáveis para que a proposta possa tomar consistência e seja exequível.

#### 2.5.5 O Policiamento Plural

Produto da expansão da compreensão sobre todos os fatores que implicam na segurança pública, assim como de todos os agentes sociais que possam contribuir para que a segurança seja uma realidade, despontam as sugestões do Policiamento Plural (JONES & NEWBURN, 2006). Nessa perspectiva as formas privadas de policiamento são consideradas como integrantes do sistema de segurança pública. Mesmo que pagas com recursos privados, elas impactam nas ações criminais como efeito inibidor.

Expandem-se a percepção sobre como o cenário de segurança pública pode ser construído em conjunto com outros aspectos da vida social, mesmo por empresas que procuram lucro nesse serviço. Surgem novas ideias sobre como o controle social é produzido e realizado e os tempos apresentam a emergência de um sinal de “*plural policing*”.

Esse é um modelo que traz uma leitura de segurança pública realizada por variedade de agências públicas e privadas. Nessa perspectiva o Estado não é o principal interventor, mas o gestor de todo o processo, fiscalizador e também agente. É na década de 2000 que passam a fazer sentido essas mudanças em algumas forças policiais do mundo.

Além das mudanças no policiamento pelos governos, houve quatro tendências expansionistas:

- Policiamento através do governo, no qual os serviços de policiamento são contratados pelo governo, mas fornecidos por outros;
- Policiamento acima do governo, no qual instituições supranacionais e transnacionais, como a Europol e Interpol, tornaram-se cada vez mais importantes;
- Policiamento para além do governo, o qual se refere ao mercado da segurança e policiamento em expansão, que agora assume múltiplas formas;
- Policiamento abaixo do governo, o qual se refere a atividades realizadas pelos cidadãos sob supervisão do Estado como “*neighbourhood watch*”, “*neighbourhood wardens*”, patrulhamentos feitos pelos cidadãos.

As motivações podem ser descritas da seguinte forma:

- preocupação em relação à capacidade do policiamento público para prover os níveis de segurança que o público entende que precisa;
- aumento do crime e do medo do crime, proteção de pessoas e suas propriedades;
- política econômica como mudança de princípios de governo para governança, lógica de um sistema de mercado competitivo na provisão da segurança.

A consequência esperada constitui um, entre outros elementos, numa rede de policiamento plural. Ele depende do policiamento privado, de vigilância, de informações, de atividades encobertas, de prevenção, de investigação, de guarda e proteção de propriedades e de pessoas, de instalações comerciais, de industriais e de serviço.

Na atualidade, existem dimensões importantes do cotidiano que estão sujeitas ao controle dos agentes privados, é o caso dos “*mass private property*”. Os “*mass private property*” são aqueles espaços privados de grande circulação ou aglomeração de pessoas, que estão abertos ao público, mas que estão sujeitos a exigências do Estado no sentido da garantia de segurança para os frequentadores.

O policiamento privado é uma forma de controle social instrumental. Nessa perspectiva, aspectos importantes da nossa vida estão sujeitos aos controles impostos por agentes privados<sup>44</sup> que constroem conjuntamente uma percepção de segurança ou medo.

A responsabilidade primária desses agentes privados está voltada a satisfazer seus clientes, aqueles que lhes pagam pelos serviços. O policiamento privado está principalmente preocupado em prevenir ameaças e danos em relação aos interesses dos seus clientes. Entretanto, quando bem supervisionados pelas forças públicas, podem prestar grande serviço na manutenção da tranquilidade dos espaços no cotidiano.

Dentre as características que podemos elencar sobre a importância da emergência do modelo de policiamento plural estão:

- a erosão progressiva do monopólio do Estado no financiamento e provisão do controle social;
- o policiamento é efetuado através de uma rede de agências públicas e privadas;

---

<sup>44</sup> O exemplo da Cidade de Chicago nas primeiras décadas do século XX traz o movimento de um grande número de pessoas que confluíam para o meio urbano, sucessivas migrações, o que resultou em forte crescimento em termos de urbanização e problemas da ordem criminal. Os estudos tendem a explicar o grande fluxo migratório como causa de comportamentos delinquentes e desviantes não se baseando em características individuais ou raciais, mas no fato de agruparem pessoas com diferentes culturas e estranhas entre si.

Esses estudos mostravam que os padrões de imigração se relacionavam com a organização econômico-social da cidade e criavam um déficit de controle social no modelo original da cidade burguesa. As aglomerações de migrantes concentravam comportamentos delinquentes e desviantes em certas áreas da cidade. Essas áreas eram as zonas de transição, locais com pessoas de rendas mais baixas, onde os imigrantes se fixavam inicialmente.

As condições na zona transitória eram adversas ao desenvolvimento de controle social informal e de instituições sociais como escolas, igrejas e família, que permitissem o controle social informal baseado na comunidade. A desorganização social gerada por diferentes grupos sociais com valores, tradições, culturas, normas de convivência diferentes e vínculos sociais débeis são fatores cruciais. Essa inconsistência dos agrupamentos pode resultar em deterioração do espaço físico.

Nessa perspectiva, acredita-se que a falta de planejamento urbano pode implicar no comportamento humano, de tal forma que o comportamento seria “modelado” e influenciado pelas condições sociais presentes nos meios físico e social.

No que diz respeito ao monopólio do Estado na provisão do controle social, é substituído por uma rede de policiamento privado e por iniciativas de policiamento que envolvem os cidadãos. O papel do Estado muda na governança da segurança, apesar da provisão direta de serviços ao público, passa também a ser regulador das condições do mercado da segurança e da competição que ocorre entre essas entidades. É o que alguns autores chamam de mudança de função, de remador a timoneiro.

Esse é um modelo que sugere que reformas no policiamento não têm tido êxito e que o público cada vez mais se voltou para o setor comercial para satisfazer as suas necessidades. Portanto, é uma forma de absorver uma realidade de maneira que o Estado ainda permaneça ocupando uma posição de controle sobre o conjunto, sem dispensar algumas de suas atividades, mas absorvendo um sistema que integre múltiplas frentes de segurança.

O que se projeta é um controle centralizado que organize o policiamento, que integre em um sistema a diversidade de atores, que hierarquize a organização do controle social e nesse sistema o Estado e a polícia sejam as referências centrais. Assim, está claro que apesar de sua importância, a segurança privada possui poderes e responsabilidades limitados. Quando ocorrem crimes ou as situações se tornam mais problemáticas, é a polícia pública que deve ser contatada para cumprir com seu papel.

O controle centralizado é uma análise dos componentes-chave de algumas das mais importantes filosofias de policiamento contemporâneas. Permite identificar algumas das mudanças de maior destaque que tem estado a ocorrer em termos de como o controle social pode ser concebido e realizado. Através desse sistema é possível perceber como as lógicas e práticas têm vindo a modificar-se nesse meio. Os padrões de desenvolvimento de policiamento não são todos na mesma direção e podem não estar todos compatíveis. O policiamento plural é uma teoria que busca corrigir alguns desníveis entre os modelos de policiamento.

Vimos que essa é uma ferramenta que está disponível para os secretários de segurança pensarem melhores formas de distribuir e executar o policiamento nas cidades. Assim como outros abordados, o policiamento é uma temática que deve ser acessível e analisada em seus amplos recursos, porque um projeto de segurança não pode prescindir de pensar essa dimensão do emprego da força, como recurso estratégico.

### 3 As Causas Econômicas, Sociais e Culturais da Criminalidade

A pessoa é um produto, muito mais do que alguém tomando a decisão de se tornar “bandido”.

Nesse capítulo propomos uma discussão teórica sobre a relação entre o contexto social e econômico e a segurança pública no Brasil. Com isso podemos compreender questões sociais e econômicas que se impõem no quadro da criminalidade e da gestão desses conflitos. Essas reflexões trazem ferramentas para analisar os enfoques das abordagens das políticas desenvolvidas por secretários no RS.

Numa perspectiva humanizadora das políticas de segurança, um dos mais importantes desafios para os gestores de segurança é entender onde se situam os refúgios de uma sociedade, aqueles espaços reais ou subjetivos nos quais devem investir com a finalidade de fortalecer vínculos que impeçam as pessoas de se tornarem alvos fáceis para a criminalidade.

Portanto, esse capítulo auxilia-nos a entender onde estão os “espaços” onde as pessoas estão protegidas dos excessos da dimensão exterior. Além de auxiliar no exercício da reflexão sobre o que protege as pessoas que não se voltam para a ilegalidade como recurso de “inserção”, mesmo quando as condições econômicas não são favoráveis.

Numa perspectiva preventiva, essas questões são de extrema importância para o desenho de políticas públicas. É possível que a falta de conhecimento sobre essas questões produza falhas consideráveis nas ações que a cidade de Porto Alegre tem desenvolvido. É possível que estejam sendo negligenciados quesitos básicos que oferecem sustentação emocional, afetiva e econômica, de tal forma que a proteção seja eficaz.

Por outro lado, é possível que todas as dimensões sociais e humanas dessa população estejam sendo negligenciadas. A proposta vigente, na maior parte do tempo, é a que usa a prisão como única ação de intervenção na realidade, o que justifica a necessidade constante do aumento de vagas no sistema prisional.

#### 3.1 O Cenário do Capitalismo Impulsionando Violências

Os últimos 150 anos trouxeram interferências significantes para as relações sociais e econômicas, por ser um período de mudanças mundiais em ritmo acelerado, afetando todos os



países. Nesse sentido, as elites encontraram novas maneiras de acumular capital, métodos de produção tecnológicos e ocorreram significativas alterações na forma como as pessoas se relacionam.

Associadas a isso, ocorreram mudanças nas concepções de Estado-nação que fizeram mudar as formas de interação entre Estados e entre o Estado e os indivíduos. Esse novo panorama impõe outros desafios aos países, diferentes tipos de conflitos nas mais diversas esferas, trazendo implicações também para contextos de violência<sup>45</sup>.

Giddens (2002) afirma que a globalização é revolucionária, no entanto, os céticos e os radicais limitaram o fenômeno à esfera econômica. Do seu ponto de vista, a globalização transcende a economia porque é política, é tecnológica e é cultural, da mesma forma que é econômica. Ele entende as sociedades num sistema aberto que troca, criando um fluxo de interferências que vão modificando diversos aspectos sociais.

Nesse sentido, segundo Fonseca (2007), o capitalismo contemporâneo, modelo hegemônico de relações econômicas no mundo, traz consigo grandes problemas sociais. O capitalismo tem incentivado o desemprego estrutural e a diminuição do valor do trabalho socialmente necessário. Poucos países recebem os benefícios do capitalismo, em termos gerais, a maioria arvora-se em apressados passos para atingir um ideal econômico que ninguém tem certeza se é possível para todos (CHANG, 2004).

Esses dilemas do cotidiano capitalista têm dificultado o trato com valores que têm perdido sentido, é o caso do trabalho. Cresce o valor consumo e cai o valor trabalho, sem que necessariamente um tenha relação com o outro. Por isso, desde por volta dos anos 1980, a categoria trabalhador vem desconstruindo-se, enquanto um conjunto de características voltadas para o acesso a uma vida saudável e ativa. Aos poucos, o valor consumo foi instalando-se com primazia, tornando confusas as relações com as capacidades para consumo e com a própria noção de mercadoria.

Arendt (2000) afirma que praticamente tudo é transformado em mercadoria, das ideias às coisas, sem que o valor trabalho e a capacidade de criação recebam o mesmo incentivo. Essa dinâmica abre espaço para o descartável<sup>46</sup>, ao mesmo tempo desincentiva as habilidades individuais ou tudo que transforme o trabalho em produção singular.

---

<sup>45</sup> Segundo Minayo e Souza (1993) a violência estrutural é configurada nas desigualdades sociais de acesso ao mercado de trabalho e ao consumo de bens e a violência da delinquência, diz respeito a indivíduos ou grupos que praticam atos contra cidadãos, sejam eles contra a pessoa física ou contra o patrimônio.

<sup>46</sup> O descartável é também tratado como valor por Hannah Arendt (2000).

O capitalismo brasileiro é um capitalismo elaborado na periferia, depende de capitais e tecnologias estrangeiros, com entraves internos e externos para construir caminhos de maior independência, dado a quantidade de interesses em disputa. É um modelo com forte concentração de renda, grande desigualdade e destacável insensibilidade para as políticas de proteção social (SINGER, 1974; CARDOSO, 1977; DINIZ, 1978; POCHMANN, 2004; LAZZARINI, 2011).

Diante dessa voracidade, agravam-se os problemas sociais com o modelo de dominação brasileiro. Os estudos de Viana (1988) e Sodré (1997) mostram que, na formação social brasileira, feita aos próprios moldes, as elites econômicas costumam apropriar-se do Estado, resultando na dominação das classes sociais menos favorecidas. Isso impede a construção de alternativas de mobilidade, em vista do subjugo que vai desde o acesso a recursos intelectuais até os econômicos.

Esse quadro tem construído a história social e econômica da sociedade brasileira e a relação entre as classes. Os interesses materiais e morais não diferenciam fronteiras entre o público e o privado, com perspectivas de continuidade no espaço e tempo sem precedentes (ADORNO, 1988, p. 28), remontando histórias de famílias oligárquicas. Um cenário onde os mesmos, há séculos, se favorecem dos privilégios conferidos pelo Estado.

No espaço político, essa é uma questão para o âmbito da representatividade, porque raramente o povo consegue estar representado. Os eleitores são vistos como forma de chegar ao poder, poucas vezes respeitados como grupo a ser representado em seus interesses. Com isso, os padrões de desigualdade se perpetuam há décadas e se acentuam níveis de desigualdade de direitos e acesso à justiça, ao passo que a sociedade se tornou mais complexa.

Os resquícios dessa formação moral e institucional ainda são sentidos na maneira como a política e as instituições públicas são conduzidas. É possível perceber-se que há uma grande dificuldade de estabelecer o que é público e tratá-lo como tal. A tendência da confusão entre essas esferas, que é benéfica para as classes dominantes, está longe de ser superada.

A população não encontra formas de cobrança ou de exigir a prestação de contas dos governos, que se desenvolvem através da burocracia<sup>47</sup> e através do desequilíbrio institucional entre poderes. Disso se tem uma grande falta de credibilidade no Estado como operador do interesse público, o que é essencial para a confiança no regime democrático. O Estado é desacreditado, o campo da política é entendido como negativo e obstrucionista e a esfera

---

<sup>47</sup> Para uma discussão sobre burocracia ver Rueschenmeyer e Evans (1985), Weir e Skocpol (1985) e King (1987).

pública está contraída. Com isso, ocorre um esvaziamento dos direitos civis e sociais, representando um retrocesso para a cidadania.

Santos (2007), ao abordar os problemas sociais da mundialização de problemas como a segurança pública, afirma que é uma dimensão que se torna uma preocupação de governos, instituições e formuladores de políticas públicas. A globalização amplia a esfera de necessidades, gera um consumismo que guia um senso de si mesmo, mas não insere todos os indivíduos e estratos sociais nessa possibilidade. Entretanto, ela tem como uma de suas consequências um tipo específico de marginalização que parte da incapacidade de se estender a todos (SANTOS, 2007).

Diante dessa realidade, a violência<sup>48</sup> cresce como recurso, como meio de obtenção de interesses da ordem material ou simbólica; e aumenta os contatos da população em geral com noções de risco. O consumismo é causa de diversos tipos de frustração, ansiedade e sentimento de exclusão para aqueles que não alcançam as condições de participação. Esse é um poderoso combustível do aumento da violência, a tal ponto que o próprio valor da vida passe a ser questionado.

Desse modelo econômico alinhava-se uma dicotomia que recorta o mundo entre “nós” e “eles”, a sociedade que consome e os consumidores falhos, passíveis de controle, exclusão e estigmatização (ZAFFARONI & BATISTA, 2006; GOFFMAN, 1988). Por isso, na busca por um caminho que atenda os interesses mais gerais das sociedades, é preciso considerar também as características de cada país. O que é mau para o pensamento neoliberal, pode ser bom para a sociedade. A própria experiência capitalista só conseguiu como consenso a certeza de que não há um caminho único, havendo sempre a possibilidade de impor a criatividade para construir alternativas (DINIZ, 2007).

Nesse sentido, as mudanças nas relações, os processos que modelam a cidadania também têm sido influenciados pela fluidez da circulação do dinheiro, da informação, das imagens e dos símbolos (DAGNINO, 2004). Assim como a cidadania tem sido marcada pela diluição da ideia de nação ou de fronteiras nacionais e impactada pela tradicional divisão entre o público e o privado<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> “A violência seria a relação social caracterizada pelo uso real ou virtual da coerção, que impede o reconhecimento do outro – pessoa, classe, gênero ou raça – mediante o uso da força ou da coerção, provocando algum tipo de dano, físico ou simbólico.” (Tavares dos Santos, 2009, P. 42)

<sup>49</sup> No Brasil, a vida associativa é produto de seus processos históricos desde a colonização, modelos de relações elaborados a partir do parentesco, da mescla de interesses materiais e morais, da confusão entre as fronteiras dos negócios públicos e dos interesses privados. (Adorno, 1988, p. 28). Segundo O’Donnell (1989), o resultado dessa sociabilidade foi uma política convertida em conversa entre cavalheiros, de maneira que os partidos formavam-se por colegiados de oligarcas.

Segundo Sen (1999), fazer a combinação entre a utilização extensiva de mercados e o desenvolvimento de oportunidades sociais diz respeito ao desenvolvimento também de liberdades como direitos democráticos, garantias de segurança e oportunidades de cooperação. Essa é uma discussão sobre liberdades instrumentais que são complementares entre si e que possuem papéis distintos nas relações humanas, mas certamente se encontram na base da visualização sobre contextos de possibilidades que podem ser acessadas ou não pelos indivíduos.

A segurança é uma das condições básicas para desenvolver outros campos da vida e resultado do tipo de relação entre instituições, indivíduos e expectativas da comunidade no trato com a criminalidade. A segurança é um dos produtos das relações sociais, de uma trajetória histórica e de políticas públicas.

Na perspectiva de Sen (2000), é preciso adequar o papel do governo e de instituições políticas e sociais ao funcionamento do mercado. Ele afirma que desenvolvimento nacional ou humano vai para além de soluções únicas, sendo uma dimensão que necessita de abordagens múltiplas que contemplem a diversidade de necessidades sociais, políticas e econômicas para que se efetive um equilíbrio de oportunidades e liberdades disponíveis à maioria.

Isso tem implicações no trato com a criminalidade, na percepção do fenômeno e na diminuição nos índices de desigualdade social, projetados através de políticas públicas. Menores desigualdades sociais implicam em maiores possibilidades de acesso a serviços e escolhas de vida que a miserabilidade impossibilita.

Entretanto, adverte Soares (2000), que quem atribui o envolvimento com o crime exclusivamente a necessidades econômicas, esquece a importância de questões culturais, valores e normas sociais que desempenham também um relevante papel simbólico. O lugar da autoestima pode ser tão importante quanto a necessidade do alimento na percepção de uma vida digna e saudável.

Essas são questões que não podemos desprezar ao tratarmos de contextos que produzem criminalidade violenta e/ou organizada, numa realidade criminal principalmente voltada contra o patrimônio e a vida, mas também ao tráfico de drogas e ao contrabando de armas. Essa é uma realidade criminal que utiliza como mão de obra uma juventude cada vez mais precoce e vulnerável por uma diversidade de insatisfações e formas de exclusão,

---

coincidindo com a fragilidade de instituições como a família, a escola, as comunidades de bairros e do modelo tradicional de segurança pública<sup>50</sup>.

Nas últimas décadas emergem tendências de investimento na cidadania, balizando um discurso humanista que é resultado do mesmo processo global que se amplia em outras direções e permite tal abordagem. Contudo, quando o mercado está voltado para os bens privados, os bens públicos são impactados pelo desinteresse. Nessa lógica, em tempos de instabilidade, os bens públicos são os últimos a receberem atenção (AMARTYA SEN, 2000), impactando a proteção social e a segurança pública.

Para Sen, há boas razões para o investimento nos bens públicos, os que vão para além daqueles que o mercado convencional ofereceria. Contudo, muitas vezes, esses bens públicos não são de interesse sequer dos gestores do Estado que poderiam lhes incentivar a melhoria e criação. Apesar de tudo, diante das alternativas, a democracia tem sido escolhida como a melhor opção de organização estatal. O bom funcionamento da esfera política, quando serve ao que se destina, é determinante para uma sociedade de fato democrática.

A criminalidade é uma realidade que se elabora na escassez de oportunidades, na concretização do Estado mínimo, na falta de investimento humano e material em causas que são base para que a cidadania seja uma experiência concreta. Mas se a perspectiva é cidadã, para projetar uma realidade cidadã, os gestores do Estado necessitam comprometer-se com a população e com a formação de um ambiente democrático e participativo com perspectivas de mudanças. Nos últimos anos isso tem sido percebido como uma postura de esquerda que concorre com outros projetos políticos no Brasil.

Esses outros projetos estão melhor alinhados com as diretrizes do capitalismo, que além de um modelo econômico, é uma cultura de consumo e de riquezas acima de qualquer afinidade com necessidade. O capitalismo transformou todas as relações em relações mercantis, tudo em produto e todos e tudo em matéria de descarte (HANNAH ARENDT, 2000).

Do ponto de vista das carências materiais que costumam acometer as pessoas mais vulneráveis, o modelo de convivência econômica interfere nas perspectivas das pessoas e no modo de sentir-se, podendo ser um potente combustível para a produção de violência por parte daqueles que só veem no crime as condições de inserção no consumo.

---

<sup>50</sup> Nesse período há uma série de atores que estão produzindo conhecimentos específicos sobre as políticas públicas que exercem um papel decisivo na redefinição da agenda internacional, propagando paradigmas e diagnósticos. Com isso, são reconhecidos fatores diversos que influem como impactos da globalização em economias periféricas.

Por isso, vamos discutir alguns fatores das orientações econômicas internacionais que interferem nas condições econômicas e sociais nacionais, inviabilizando políticas sociais.

### 3.1.1 As questões sociais não interessam o mercado econômico internacional

De modo geral, apesar das peculiaridades de cada país, existem tendências mundiais, principalmente no que diz respeito a políticas sociais e econômicas e a países desenvolvidos e países periféricos. Isso porque o direcionamento das questões sociais e econômicas interfere em interesses diversos, nacionais e internacionais, assim como as iniciativas podem ter implicações nas relações de dependência de uns países em relação aos outros.

Uma discussão muito apropriada sobre essas dimensões das políticas sociais e econômicas é feita por Chang, 2004. O autor demonstra que as recomendações dos órgãos reguladores internacionais não dizem respeito a “receitas de sucesso” de países que se desenvolveram, mas estão voltadas a atender interesses mais complexos sobre o funcionamento do mercado de produtos e capitais internacionais. O autor questiona:

Por que o *establishment* internacional da política de desenvolvimento (EIPD) e os países atualmente desenvolvidos (PADs) que o controlam não recomendam as políticas implementadas há séculos pelos países bem-sucedidos? Por que procuram impor aos atuais países em desenvolvimento certas instituições da “melhor prática” que não foram aplicadas pelos PADs quando se encontravam em estágios comparáveis de desenvolvimento? (...) os países desenvolvidos não estão tratando de “chutar a escada” quando insistem que os países em desenvolvimento adotem políticas e instituições diferentes das que eles adotaram para se desenvolver? (CHANG, 2003, p. 229)

Por esse motivo existe uma realista suspeita sobre os conselhos ofertados pelos países desenvolvidos. A autonomia das nações menos desenvolvidas é vista pelos dominantes com muita reserva e rejeição, tendo em conta que estes se beneficiam da dependência de capital estrangeiro. Por isso, não é desejável para o capitalismo hegemônico que os países em desenvolvimento ascendam em autonomia.

Internamente, a subserviência das nações em desenvolvimento representa que as populações sofram prejuízos no atendimento de suas necessidades, naquilo que o Estado poderia garantir como sua parcela na qualidade de vida. São interesses que estão fora das perspectivas de mercado que induzem os modelos de gestão e buscam enfraquecer as instituições públicas.

Nesse sentido, Chang (2009) expõe alguns mitos da globalização, a começar pela denúncia de que os países “ricos” não aplicaram o “livre-comércio” para alcançar o patamar de desenvolvidos, pelo contrário, no período colonial o “livre-comércio” era unilateral. Os países centrais do sistema capitalista continuam fazendo uso dessa política, todavia, com recursos mais complexos.

Enquanto isso, para os países em desenvolvimento, as recomendações são de abertura de mercado e estado mínimo. Os únicos beneficiados com esse modelo são os próprios países centrais que encontram mercado para seus produtos e produção a baixos custos. As preocupações com a precarização do mercado econômico interno e com a dimensão social, quando existem, são da dimensão nacional.

Ocorre que para os países periféricos esse modelo lhes fragiliza ainda mais e deixa dependentes dos investimentos externos. Uma economia enfraquecida afeta também a qualidade dos serviços públicos porque interfere diretamente nos cofres públicos e na capacidade de investir nos serviços de base para a população, como saúde, educação e segurança.

Segundo o autor, a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial são os foros de governança da economia mundial, os “Maus Samaritanos”. Fazendo uso de acordos multilaterais, essas organizações inviabilizam a utilização de instrumentos (tarifas, quebra de patentes, subsídios, investimento público, política de crédito, gestão fiscal e outros) que promovam o desenvolvimento econômico de países periféricos.

Os países submetidos a essas organizações funcionam sempre no limite do aceitável no sentido que arrecadam muito menores benefícios do que proporcionam. Sequer os lucros obtidos utilizando-se dessas economias ficam retidos no mercado interno, esses lucros retornam para países “ricos”. O convencimento de que esse modelo de gestão é o mais adequado garante apenas as melhores possibilidades para os desenvolvidos.

Através dos “mitos” da globalização, esses países atuam, realizando a cooptação intelectual e ideológica, sobre governos e economias para os países em desenvolvimento, de modo que fiquem desmerecidas outras experiências ou modelos de políticas econômicas. Isso garante que os países de menor importância econômica não se alcem para experiências que lhes permitam desenvolver adequadamente seus potenciais.

Chang mostra que a Inglaterra e mais tarde, os Estados Unidos, adotaram políticas que, atualmente, discriminam. Esses países seriam os berços do pensamento protecionista da

“indústria nascente” (2009, p. 48). Esses países, utilizando-se de acordos multilaterais e exigências para liberação de crédito, criminalizam a adoção das políticas que eles mesmos empregaram.

Os países “ricos” trabalham um conjunto de ideias através das quais fazem pensar que a “proteção (...) apenas cria complacência e preguiça” (2009, p.62). Todavia, geram relações comerciais assimétricas, seja quando destinam recursos para investimento, seja quando diz respeito à aplicação de tarifas. Essas teorias beneficiam suas entradas em outros mercados e impõem restrições à entrada de produtos externos em seus mercados.

As intromissões nos mercados nacionais também ocorrem através da interferência no câmbio, da remessa de lucros das subsidiárias para as matrizes e da regulação do acesso à tecnologia ao separar produção e pesquisa. Portanto, é sempre uma relação desigual e sequer o benefício da tecnologia é compartilhado, permanecendo todos os recursos estratégicos sob domínio das nações desenvolvidas.

Contradizendo as recomendações, Chang afirma que o que atrai investimentos é o crescimento econômico de um país e não a flexibilidade da regulamentação. Portanto, a regulação do mercado não é nociva no sentido da atração de investimentos, assim como um Estado forte não é nocivo para o conjunto do desenvolvimento. O autor preocupa-se em desmontar o mito do empreendimento protagonizado ou gerido pelo Estado.

Para esse debate, ele aponta os três principais argumentos utilizados contra empresas públicas que seriam aplicáveis também às empresas privadas. O primeiro é o fato de os gestores não serem os proprietários, o que não motivaria no sentido do aumento da lucratividade. O segundo argumento é que os cidadãos não fiscalizam a empresa pública, apenas “pegam carona” no seu bom desempenho. O terceiro é que a “restrição orçamentária ilimitada”, sem o risco de falência, produz imprudência e a manutenção da sobrevivência pode ser decorrente apenas do “lobby político”.

Chang chama atenção para o risco da privatização de setores estratégicos e de suma importância até mesmo para os aspectos da sobrevivência elementar da sociedade. Ele afirma que o investimento deve ser direcionado no aperfeiçoamento da gestão pública, não sendo uma solução confiável a entrega para as grandes corporações internacionais dos setores estratégicos.

Apesar de terem feito uso de “pirataria” e quebra de patentes para absorver tecnologias internacionais, os países atualmente desenvolvidos buscam engessar o uso de patentes, ainda que permaneçam roubando conhecimentos populares e tradicionais. Portanto, a ideia de que a



garantia à patente é imprescindível pode ser questionada, por somente representar barreiras aos países mais fracos.

Chang acredita que os países ricos não adotariam as mesmas políticas de austeridade fiscal que cobram dos países em desenvolvimento, caso se encontrassem também numa situação de crise econômica. Eles não tratariam questões como equilíbrio fiscal sem considerar o planejamento dos investimentos que não se limitam ao período anual.

Outra discussão bastante atual abordada por Chang trata sobre as ideias disseminadas pelos países desenvolvidos em relação à corrupção, como impedimento para o desenvolvimento. Essa é uma perspectiva hipócrita dos “Maus Samaritanos” com os demais países. Utilizando esse recurso eles conseguem diminuir a atuação do Estado e sua capacidade de atuação na economia, especialmente no que diz respeito à seguridade social e planejamento.

A perspectiva neoliberal quer fazer acreditar que a despolíticação da economia é uma prerrogativa da relação entre mercado e democracia. Nesse caso, a intenção é impedir que a influência política se sobressaia à lógica racional. Objetivamente, os neoliberais não querem que as decisões sobre a economia sejam tomadas de forma democrática, com escrutínio público.

Para Chang, a forma como uma sociedade se organiza, conseqüentemente seus indivíduos, é condicionada à situação econômica do país e não o inverso. A “preguiça” é um traço cultural muito utilizado para desqualificar as pessoas de países pobres, mas para o autor é uma questão de falta de “senso industrial de tempo”. Na verdade, boa parcela dessas pessoas consideradas preguiçosas são submetidas a uma exaustiva carga de trabalho diário em condições precárias. Além disso, nessas condições de vida não conseguem “planejar” ou adotar uma “organização racional de suas atividades” (2009, p. 190).

Portanto, “a cultura é o resultado, assim como, a causa do desenvolvimento econômico” (p. 192). Nesse sentido, qualquer proposição de mudança de hábitos ou valores deveriam vir associadas de ações que alterem as condições de hábitos e valores. Dessa forma, nenhum país está condenado a ser menos desenvolvido por consequência de sua cultura.

Apesar da importância de solucionar suas mazelas internas como forma de desatrapalhar impedimentos para o desenvolvimento e para melhoria das condições de vida gerais, o Estado não se organiza necessariamente para solucionar as questões do seu povo. Dessa forma, quando o Estado não prioriza saúde, educação, proteção social e segurança, os excluídos ou marginalizados e vulneráveis são a população mais atingida.

Em muitos casos a falta de investimentos é parte de um plano maior impulsionado por agências internacionais. Nesses casos, os compromissos com dívidas externas e o endividamento com bancos tem consumido uma parcela importante dos recursos, restringindo os investimentos em áreas essenciais para o desenvolvimento humano.

### 3.1.2 Desenvolvimentismo e Neoliberalismo: mudanças sócio-econômicas que alteram o cotidiano das relações

Os modelos econômicos adotados ao longo dos períodos formulam contextos de relações. Esses contextos podem ser de maior ou menor fragilidade no sentido do apoio social que prestam aos indivíduos e das condições que oferece de acesso a educação, trabalho, bens e serviços.

Tendo em vista o esfacelamento do modelo desenvolvimentista praticado na Era Vargas é preciso compreender o que traziam, como modelo de relações, a ascensão da doutrina liberal e a experiência globalizante. Essas fases são resultado do choque de forças que traz influências externas, de países com poder político e econômico, que negociam com interesses políticos e econômicos nacionais.

Para isso, escolhemos começar pela década de 1930, com a chamada “Era Vargas”. Período no qual o modelo econômico brasileiro se modifica através da substituição do modelo de importação. Entrava em crise a oligarquia rural, prioritariamente do café, e sobrepunha-se na cena a burguesia, que se criava pelo processo de industrialização.

Na década de 1930 emerge a industrialização, que monta um complexo aparato sócio/ideológico utilizado para submeter as camadas populares (DINIZ, 2007). Veio para dentro do aparato estatal o formato das relações sociais estabelecidas pelas classes emergentes da industrialização, com seu cerne nas decadentes classes agrárias. Um modelo que se solidifica e se perpetua ao longo do tempo, dificultando a inclusão.

Para Fonseca (2007), esse é um padrão que diminui e desacredita os indivíduos para que se mantenham numa posição de fácil domínio, exclui totalmente do espaço do trabalho e do consumo muitas pessoas, além de ser um modelo de inibição da criatividade e investimento em mão de obra. Nesse processo, forma-se o proletariado brasileiro, uma categoria que é parte dos produtos da industrialização, manipulada por alguns recursos do welfare á brasileira.

Segundo Willanson (1990), o contexto sofre algumas alterações somente depois do consenso de Washington<sup>51</sup>, 1989, um marco do rompimento com o modelo nacional-desenvolvimentista predominante da década de 1930 até 1980. No consenso de Washington que os países capitalistas reúnem uma série de recomendações de “boas políticas” e “boas instituições” a serem adotadas pelos países em desenvolvimento.

Dentre as recomendações estavam políticas macroeconômicas restritivas, a liberalização do comércio internacional e dos investimentos, a privatização e a desregulamentação. Atualmente é possível dizer que o caminho não levou aos resultados prometidos e tem mantido a distância entre economias centrais e periféricas. De qualquer forma, é uma onda internacional com forças poderosas que sabotam experiências que divergem dessa lógica.

Também é na década de 1980 que avança um senso de democratização e o regime autoritário perde força e sentido para o capitalismo em ascensão. É um novo ciclo democrático que busca estabelecer suas bases através da elaboração de cartas constitucionais que descrevem garantias básicas aos cidadãos. Contudo, Chang (2009) entende que a aposta na democracia liberal, fazendo uma associação entre mercado e democracia, é um recurso que maximiza resultados para a acumulação de capitais, porque afasta ainda mais o Estado como mediador.

Diniz (2007) descreve que a partir desse período são torneados limites voltados para uma visão economicista da política e da condução das instituições que reduzem gastos públicos, privatizam estatais, fazem a abertura comercial e eliminam restrições aos investimentos estrangeiros. Era o modelo do Consenso de Washington sendo recomendado pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional.

Assim, para adequar-se ao processo democrático, reformas políticas desenvolvem-se de maneira integrada à globalização<sup>52</sup> mundial. Nesse período, os objetivos sociais saem do plano de interesses, pois as restrições de gastos e ajustes fiscais não contemplavam tais necessidades. Era o momento auge das orientações neoliberais com reformas que desconsideravam as peculiaridades históricas e idealizavam o modelo<sup>53</sup> dos países mais desenvolvidos (STIGLITZ, 2002).

---

<sup>51</sup> Para uma discussão sobre o pós-consenso de Washington ver Diniz, 2007.

<sup>52</sup> Para Giddens, 2004, a globalização é um fenômeno que transforma o mundo numa esfera menor, onde indivíduos, grupos e países tornam-se mais interdependentes.

<sup>53</sup> Para uma discussão sobre modelos de desenvolvimento e recomendações a países em desenvolvimento ver Chang, 2004.

Contudo, alguns países preservam algumas medidas do modelo de bem-estar social, fazendo essa inserção com mais suavidade e menos danos para a população, outros, seguem à risca a cartilha e reduzem drasticamente os investimentos em serviços públicos. A lógica de mercado proposta não transformou a demanda da população em produto de interesse do mercado e nesse ponto que permanecem as carências da população.

A globalização e a mundialização de dilemas elaboram o rompimento com as características que conferiam um tipo de identidade nacional aos países. Giddens (2002) considera que os sistemas globais de comunicação afetam as tradições, uma vez que impulsionam mudanças de maneira mais rápida e intensa. Esse processo de tentativa de homogeneização das nações capitalistas acaba impactando as ideologias e a ordem política, entretanto, os problemas da exclusão e desigualdade permanecem com a mesma proporção e talvez, menores expectativas de solução.

Politicamente, foi a terceira onda de democratização de nível mundial, pretendendo-se o rompimento com o autoritarismo, com a tradição golpista e buscando o consenso em torno das bases democráticas. Mas muitos problemas persistem, como as dificuldades de efetivar a inclusão social e de concretizar resultados socialmente desejáveis. Segundo Diniz, (2007), permanecem os lapsos em termos de accountability e responsabilização de governantes, no sentido dos recursos de avaliação das gestões. Continua sendo um desafio encontrar caminhos que ofereçam solução para a dimensão social da democracia e dos direitos de cidadania.

Entretanto, nesse período há uma série de atores que estão produzindo conhecimentos específicos sobre as políticas públicas que exercem um papel decisivo na redefinição da agenda internacional, propagando paradigmas e diagnósticos. Com isso, são reconhecidas novas questões que surgem pelo impacto da globalização em economias periféricas.

Depois desse período, nos anos 1990, com a execução da agenda neoliberal, há uma experiência de estagnação. Diniz entende que a mescla entre globalização e democracia construiu a generalização de características minimalistas<sup>54</sup> nos aspectos democráticos e uma democratização incompleta. Assim, o executivo passa a ter alto grau de autonomia, o legislativo é marginalizado e a economia é essencialmente a norteadora da política pública.

---

<sup>54</sup> “Na maioria das arenas da vida pública, especialmente aquelas ocupadas com a prestação de serviços públicos, a monocultura institucional oferece a proposta estéril de que a melhor resposta ao mau governo é menos governo. Seus defensores ficam, então, surpresos quando seus esforços resultam na persistência de uma governança ineficiente ‘atomização inaceitável’ entre os cidadãos e paralisia política (...)”. (EVANS, 2003:30)

Nos anos 1990 o Brasil começa sua adesão à doutrina neoliberal, fato que traz influências para as relações sociais e institucionais. Dentre as características postas em prática, o Brasil aposta no modelo de Estado Penal. Cada vez mais a criação de vagas para o aprisionamento é utilizada como uma boa resposta em relação à criminalidade para a sociedade (MEDEIROS, 2007; ARRETCHE, 1999; SOUZA, 2007; POCHMANN, 2004; SOARES, 2007; ADORNO, 1989, 1991, 1994; ZAFFARONI & BATISTA, 2006).

Touraine (2005) faz uma reflexão sobre as mudanças desse período trazendo outros elementos bastante importantes que se tornam constantes na cena social como o individualismo e a violência quando diz que “Hoje, o essencial não é descrever o sucesso ou a ruína do modelo de sociedade que foi instrumento do triunfo do Ocidente. É de rejeitar tanto o otimismo do progresso quanto o pessimismo da sociologia crítica que só viu a queda. O que conta, é saber se o individualismo, que substitui a utilidade social como eixo central do pensamento e da ação, cederá às sereias do marketing e dos programas de televisão ou se ele se revelará pelo menos tão exigente e combativo como o foi a ideia de igualdade no cerne da sociedade ocidental. É tão fácil censurar o indivíduo atual pelo seu egoísmo e falta de sentido da história! Tão fácil como era criticar à sociedade o seu gosto pelas normas e pela razão instrumental. É preciso, certamente, ver de que forma o indivíduo é manipulado pela propaganda e pela publicidade, mas do mesmo modo descobrir o ator social presente nesse indivíduo, e mesmo o sujeito que está nele e que se bate contra a sociedade de massas, a impessoalidade dos mercados e a violência da guerra. ... O fim da sociedade poderá conduzir ao nascimento do sujeito? Muita gente recusa esta hipótese otimista. Peço-lhes somente o reconhecimento de que se trata da questão principal da nossa sociedade: como defender e aumentar a liberdade criadora do sujeito contra as vagas de violência, de imprevisibilidade e de arbítrio que ocupam paulatinamente o espaço social?”.

Portanto, a sociedade transitou para uma perspectiva central individualista, retirando da cena principal as preocupações sociais. Touraine põe em contraste a ideia de igualdade que teve um destaque quando a importância estava posta na dimensão social, substituída pela ideia de individualismo, por definir-se mais claramente. Ao mesmo tempo que pode ser a ascensão do sujeito, em substituição à dimensão sociedade, esse sujeito tem disputado o espaço social com a violência e tem convivido com a inconstância e com padrões de arbítrio. As idas e vindas dos modelos que regem a convivência social, política e econômica são a resposta a condições de um amplo panorama internacional, movido por regras liberais que interferem na condução das políticas públicas e remodelam a gestão do Estado.

A compreensão desse debate que expõe as variáveis que interferem em decisões políticas e na formulação de políticas públicas é essencial no sentido de se perceber que os atores e as instituições públicas estão imersos em ondas ideológicas e tendências que formatam a estrutura sócio-econômica. Dentro de todas as características, o modelo hegemônico de condução econômica é a mola mestra das demais questões, impulsionando para fases da sociedade ou fases do indivíduo.

### 3.2 As grandes questões históricas que têm impulsionado a criminalidade

No contexto geral da criminalidade, vamos trabalhar o panorama que gera as condições para maior apoio social e menos vulnerabilidade ou o contrário, um cenário de abandono social que abre grandes brechas sociais para que o crime se instale. Começamos pelos impactos trazidos pela segunda guerra mundial no trato com a criminalidade, uma espécie de senso de normalidade para o contato da sociedade com altas taxas de crimes. Depois veremos o que significou o Estado de bem-estar social no Brasil, numa breve reconstrução histórica, até chegarmos às políticas sociais promovidas pelos governos do PT. No que tange ao welfare, veremos também sua relação com a ideia de segurança nacional. Daí, passamos para a década de 1990, período de grande investimento nas políticas neoliberais e adequação do Estado a esse novo perfil de gestão. Por fim, veremos o quanto tem custado para o Brasil a estreita relação histórica com a violência, que se traduz também em criminalidade.

#### 3.2.1 A II Guerra Mundial e as influências no trato com o crime

Até a década de 1970 o sistema de controle social esteve baseado em teorias da eficiência do controle, teoria da escolha racional e teoria das atividades do crime. Após a II guerra mundial as altas taxas de criminalidade tornaram-se um fato social normal, um evento a ser gerido. Nesse período, o crime passou a ser considerado um evento normal da vida em sociedade.

A partir da nova percepção assimilada sobre crime, outras categorias tornam-se comuns e estudadas, como o medo<sup>55</sup> do crime, a difusão do crime e a representação do crime na mídia. Do mesmo modo que entra em cena uma nova dinâmica de controle penal, politizando o controle (GARLAND, 1996).

Diante de tal panorama, os governos declaram guerra ao crime e implementam vigorosas medidas correcionais. A ideia era buscar as causas e métodos de tratamento eficazes como estratégia penal. Eram medidas que estavam ajustadas com as diretrizes do welfare state praticado no período.

Todavia, desde 1960 os governos assumem a incapacidade de controlar os níveis de criminalidade e adotam uma posição menos confiante diante dessa realidade. As declarações sobre redução de números são modestas e hesitantes quanto aos limites de ação do Estado.

Surgem muitas dúvidas acerca da eficácia do sistema e o próprio penal-welfare entra em crise. Motivo pelo qual os discursos oficiais das agências do governo afirmavam que sozinhas não seriam bem-sucedidas.

Este é um período de desvanecimento do mito, o Estado soberano não é capaz de prover segurança, ordem e controle do crime com os métodos usuais. Dessa forma, há um descrédito que condiciona para outras medidas, conscientes dos limites de intervenção das instituições tradicionais.

Os governos passam a pensar saídas, talvez seja preciso reformular a pretensão de provisor primário e eficaz da segurança e controle do crime. Os custos políticos de tal decisão podem vir a ser desastrosos e em consequência disso, torna-se volátil e ambivalente o padrão de desenvolvimento de políticas para essa área nos últimos anos.

A partir dessas mudanças são feitas adaptações com intenção de enfrentar o problema e desenvolver novas estratégias pragmáticas adaptadas às mais recentes percepções. Busca-se reafirmar a antiga leitura do Estado soberano e coexistem discursos e estratégias contraditórios em relação ao crime.

O fato de tornar-se consenso a ineficácia das experiências e leituras criminológicas do período apenas fazem o registro das formas a não serem reutilizadas, mas não significa maior

---

<sup>55</sup> Goffman (1971), ao tratar sobre fatores que impactam na maior ou menor sensação de medo do crime, afirma que a familiaridade ou domínio do ambiente é fundamental. Portanto, ações como a promoção de eventos que motivem os cidadãos a ocupar os espaços públicos e a circular pela cidade podem produzir um maior conforto, resultando em sensação de segurança.

facilidade para encontrar um melhor caminho. Havia somente a certeza de que as políticas criminais, formas de repressão e punição fracassaram.

Por isso, estruturam-se adequações, estratégias de responsabilização e adaptação aos insucessos. Os operadores criminais e de segurança tentam limitar o desvio e redefinir o sucesso e o insucesso. É um momento em que a criminologia do cotidiano ou do eu passa a esquadrihar aspectos do crime a partir do crime, como pertencente às interações sociais normais. São pensados os dispositivos de controle na sociedade civil que vão além do Estado com explicações por padrões motivacionais comuns.

Uma das variáveis compreendida nos novos esquemas como relevante é a tentativa de controle do comportamento das potenciais vítimas de forma a diminuir as oportunidades para o crime. Nessa visão que parte da prevenção situacional o delinquente é entendido como um consumidor oportunista. O tom emocional da política criminal sofre modificações expressivas.

Teoricamente, após a II guerra mundial o pensamento criminológico transforma-se em uma abordagem negativa da natureza humana. É a criminologia do outro, o delinquente perigoso, violento, ameaçador, estranho e pouco parecido conosco. O resultado é que se pensa em mais controle e disciplina, afinal de contas, o crime é normal, mas as sociedades necessitam de trabalho de prevenção, evitando situações que favoreçam a ocorrência de crimes.

Reconstroem-se estratégias de controles informais no nível da prevenção e para tanto a sociedade civil ocupa um espaço. Cria-se um diálogo entre público e privado, para definir os limites de atuação. Cidadãos também precisam assumir a tarefa de redução do crime, o que leva ao fim do monopólio do controle do crime pelos peritos do Estado. Contudo, essas decisões são tomadas a partir de esferas políticas e não de conhecimento baseado em causa e consequência.

Os esforços de controle são difundidos e assim, expande-se também a segurança privada. Para além dos especialistas, há inclusão de civis e voluntários nas agências de segurança. Ações que eram feitas por policiais agora podem ser desempenhadas por comuns e o efetivo de pessoas envolvidas com sanar as questões de segurança aumenta.

Ocorre uma troca entre o público e o privado de tal forma que instituições públicas imitam empresas privadas e o controle do crime vai para além do próprio Estado. Dessa forma, a segurança é percebida como uma atividade mista dividida entre diferentes atores.



Com esse desenho são manipulados outros estilos de gestão e novas práticas de trabalho, assim como, novas prioridades, objetivos e ideologias para as organizações de justiça penal.

Quanto à reinserção, há menores discussões éticas e mais preocupação com a economia do controle, o delinquente é responsabilizado pelo aproveitamento das oportunidades concedidas. Ele torna-se mais culpado, na medida em que não aproveite as oportunidades que lhe são oferecidas, o que pode justificar mais rigor e desencargo.

Por outro lado, o afastamento do modelo “welfare” produziu uma perpétua sensação de crise, mal-estar, desmoralização e reformas constantes. A mudança de modelo de gestão afetou percepções mais profundas do que o entendimento de que o modelo anterior não trazia os resultados esperados, não era econômico e não se sabia como fazê-lo dar certo.

De tal forma, as mudanças trouxeram instabilidade, descrédito para as políticas e desconfiança sobre o trabalho dos peritos. Essa impermanência dos tipos ideológicos está relacionada com novas formas de exercer o poder que dependem de modos específicos de pensar, racionalidades que divergem de uma para outra, novas formas de agir e gerir as populações. É o período da aproximação e assimilação das orientações do estado liberal.

Uma das ideias postas em prática foi filtrar melhor os indivíduos de forma a colocar para fora do sistema de justiça criminal casos que poderiam ser tratados através de decisões discricionárias, sanções alternativas e mesmo descriminalização para infrações consideradas menos graves, tudo visando redução das despesas públicas.

As instituições<sup>56</sup> públicas organizam-se para fecharem-se em si mesmas, não dependendo de agentes exteriores. A criação de redes mais amplas de controle, responsabilizando outros atores sociais pela segurança possibilitou que o controle estivesse em diversos lugares. Também a elaboração de regras que obrigam a presença de segurança privada em determinados espaços expandiu as capacidades de controle.

Na sequência das mudanças as leituras sobre sucesso e insucesso são modificadas e redefinidas. São reduzidas as expectativas e alteram-se os critérios através dos quais se avalia sucesso ou não. Faz-se uma adequação a menores perspectivas de intervenção na realidade como fator dissuasivo do crime.

E assim, as polícias passam a ocupar-se mais dos casos considerados graves. Enquanto que para a criminalidade “oportunista” se façam estratégias de prevenção focadas na vítima como responsável por adquirir hábitos que não produzam oportunidade. O entendimento é de

---

<sup>56</sup> Segundo autores como Hall e Taylor (2003), as instituições representam as regras do jogo, que podem ser formais ou informais.

que ainda há possibilidade de impactar os números, mas somente através da mudança de conduta da vítima.

Quanto às medições, mede-se o que a organização faz e não o que atinge, assim, as instituições são avaliadas pelo que produzem e não pelos resultados. Os indicadores são os números de chamadas de emergência atendidas, número de horas que os reclusos passam envolvidos em atividades úteis, dentre outros, para calcular o andamento da segurança.

### 3.2.2 Do welfare brasileiro às políticas sociais dos governos do Partido dos Trabalhadores

Quando falamos sobre as influências do panorama social, econômico e político na segurança pública, buscando perceber as relações entre tais fatores sobre a criminalidade, trazemos a consciência de que a temática sofre múltiplos impactos. Nesse sentido, precisamos retomar o debate sobre welfare state e o que chamamos hoje de políticas de proteção social. Certamente é uma abordagem que absorve tendências mundiais, transitando pelo modelo econômico.

Nesse período, segundo Barcellos (1983), os conflitos entre capital e trabalho eram resolvidos por legislações esparsas e pelo aparato policial. No caso das questões de saúde, eram tratadas por autoridades locais, não havendo envolvimento do governo central em tais questões. O Estado intervinha em casos de epidemias e casos emergenciais. A educação era resolvida por uma rede escolar bastante reduzida, com caráter elitista e acadêmico, visando preparar alunos para o ensino superior. A escola nova, um tipo de reforma da época, era um fato regional e parcial, não atingindo de maneira global a educação no país.

A partir de 1930 torna-se clara a elaboração de um welfare state no Brasil que trazia em si políticas sociais basicamente de caráter conservador. Era um tempo em que predominava um ideal de sociedade harmônica, de forma que os antagonismos de classes eram considerados nocivos ao bem comum representado pelo Estado. Por isso, uma das marcas do welfare state brasileiro era o autoritarismo expresso na repressão aos movimentos de trabalhadores, como mostra Barcellos:

Até 1937, embora vigorasse no Brasil o Estado de Direito, já começavam a se delinear os traços autoritários que estariam presentes, com uma intensidade variável, no decorrer do período que se estende até 1964. Nesse primeiro momento, o autoritarismo expressava-se fundamentalmente na estrutura corporativista da organização sindical, que começou a ser montada em 1930. O corporativismo, deslocando os conflitos entre capital e trabalho para a esfera do Estado,

descaracterizou e obstaculizou a livre manifestação das reivindicações dos trabalhadores. [Barcellos, 1983, p. 11].

De 1946 a 1964, como resultado nas mudanças políticas do país, são criados instrumentos legais coerentes com um governo democrático e o autoritarismo perde espaço. O populismo é então a marca que fundamenta a relação Estado-Sociedade. Além disso, a concentração urbana se agudiza nesse momento e há uma aceleração na modernização do país fazendo com que o Estado, econômica e politicamente rearticule suas funções para suprir as necessidades surgidas.

As políticas sociais têm sido em nosso século uma questão nacional ou até mesmo local, apesar de poderem ser projetadas a partir de um ponto supranacional, transnacional ou envolvendo certo número de países (DEACON, HULSE & STUBBS; 1997). Assim, agências transnacionais podem desenvolver tendências, filosofias e sugerir políticas sociais através das quais, com influência, costumam pressionar e intervir para que diferentes países as adotem.

O welfare-state do pós 2ª guerra mundial pode ser considerado uma resposta nacional para condições supranacionais. Nesse sentido, as políticas sociais estão no plano de um debate antigo, mas que não perde seu caráter de atualidade, principalmente para a dimensão que queremos abordar, naquilo que as políticas sociais dialogam no sentido de proteção ao cidadão, reduzindo vulnerabilidades.

O welfare-state brasileiro tinha caráter redistributivo reduzido e limitava os grupos atendidos. A seguridade social estava alicerçada na redistribuição horizontal dentro de um mesmo grupo, isso porque a concessão do benefício, não assistencialista, pressupunha uma contribuição prévia para o sistema, o que em nada diminuía as desigualdades, segundo Malloy (1979).

Em 1964, os governos militares iniciam a consolidação do sistema e produzem alterações na estrutura institucional e financeira das políticas sociais, isso de meados da década de 1960, até meados da década de 1970. São postas em prática políticas de massa com ampla cobertura, organizando-se sistemas nacionais públicos ou de regulação estatal de atendimento de serviços sociais básicos.

Através de um regime fortemente repressivo os governos militares retomam muito das tradições corporativistas do Estado Novo, afirma Barcellos (1983). Isso representou a diminuição do papel dos movimentos organizados de trabalhadores, considerando que o modelo de desenvolvimento estava impregnado pela ideia de que o crescimento era resultante da concentração de renda e poder, conforme a inspiração capitalista para a economia.

George Martine (1989) analisou o welfare-state e o modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil nos governos militares e diz que o “milagre econômico” foi um passo importante para delinear a política social do regime militar. Através da ideia de “milagre econômico” o progresso social seria consequência do crescimento econômico e esse modelo estava baseado na acumulação de renda que garantisse o desejável crescimento.

Segundo análise desse autor, a redistribuição era um processo posterior, com isso havia justificativa suficiente para reprimir os movimentos sociais reivindicatórios, uma das estratégias de desenvolvimento. Assim, era esperado que o proletariado tivesse a “compreensão” de que era necessário acumular para depois dividir.

Entretanto, por conta do peso que representa essa aposta, no sentido social, como compensação e garantia de estabilidade política foram criadas políticas sociais de cunho assistencialista. É sabido que essas ações tinham também a intenção de aplacar os ânimos da população que deveria se manter pacífica, facilitando o desenvolvimento do mercado.

O empresariado estava consciente de que era necessário apresentar uma contrapartida, mesmo que seletiva. Nos estudos de Draibe (1989), o welfare-state brasileiro do período entre 1970 e fim de 1980 é meritocrático, particularista e clientelista. É um formato que produz estratificação social, já que define políticas diversas para grupos sociais diferentes.

Ela considera que ao contrário do que se vê em tipos residuais, onde a dificuldade de satisfazer necessidades através dos recursos do mercado deixa em condição emergencial o indivíduo que se torna merecedor de serviços sociais, no meritocrático, há eleição, para além da condição, há o pertencimento a certo grupo que auxilia na sustentação das políticas.

Dessa forma, como não está estendida a toda a população, esse tipo também é particularista e isso só faz com que as diferenças marcadas pela desigualdade, preexistente, se acentuem. Obviamente, pessoas com dificuldades de satisfazer suas necessidades também estão longe de ter condições de contribuir para sistemas de seguridade.

Os momentos eleitorais desse período também foram marcados pela distribuição de benefícios em troca de votos. Esse clientelismo se expandiu para a educação e para as políticas de habitação e saúde. Contudo, o início da Nova República, final dos regimes militares, veio seguido por incrementos na área política, crescimento da atividade partidária e sindical e ainda, o aumento da participação popular em processos eleitorais. Entretanto, foi também um período de dissolução ou retração de políticas sociais, sendo algumas desativadas e não havendo qualquer proposta nova.

Para Martine (1989, p. 108) isso ocorreu pelos seguintes fatores: crise econômica, causando retração de recursos para área social; transição para o regime democrático favoreceu o uso eleitoral de políticas sociais, já que o legislativo e o executivo eram do período autoritário; falta de incentivo à criação de programas com relevância social; e pela grande expectativa colocada em cima da nova constituição, diminuindo o rendimento da tecnocracia na direção das áreas sociais.

Durante a ditadura, com a adoção de aspectos do Estado de Bem-Estar Social, havia a tentativa de fazer a inclusão da maioria da população a um sistema altamente disciplinador. Essa disciplina dizia respeito principalmente aos aspectos de produção e consumo e no que tange à criminalidade, segundo Azevedo (2005), as instituições sociais de proteção, o sistema escolar e os meios de comunicação de massa garantiram uma redução das preocupações com o controle penal. Diante desse quadro, os olhos voltaram-se para a conservação da ordem social, perdendo importância o sistema formal de castigos.

Já no período entre 1990/1992, segundo Fagnani (1997), ocorre o desaparelhamento e a fragmentação burocrática que são resultados da rejeição à presença do Estado na vida social. O governo subitamente deixa de assumir sua responsabilidade frente a alguns programas. Nesse sentido, para compreendermos melhor os impactos dessas alterações nas instituições e no próprio Estado, a perspectiva de Amartya Sen (2001) sobre a importância dos bens sociais pode auxiliar.

Ele diz que vivemos e agimos dentro de um mundo regido por instituições, mas que precisamos considerar como elas funcionam conjuntamente. Nas relações com o mercado, é necessário que o Estado, visando o desenvolvimento humano e a justiça social, suplemente as necessidades porque o desenvolvimento humano vai influenciar no crescimento econômico.

Contudo, nessa década, apesar dos prejuízos sociais, o Brasil se insere no neoliberalismo, fato que traz influências para a condução das políticas públicas e para as relações institucionais. Esse é um momento de reforço na perspectiva adotada como solução para questões de segurança e criminalidade, por exemplo, consolidando o modelo de Estado Penal.

A partir de 2003 o Brasil inicia outra fase no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, favorecido por uma onda de ascensão de governos de centro-esquerda em diversos países do mundo (MOREIRA, 2007; BRESSER-PEREIRA, 2007). As questões sociais tomam novos rumos, investindo no desenvolvimento de políticas sociais, proteção social e promoção social (BOSCHI e DINIZ, 2007), com continuidade no mandato da Presidenta Dilma Rousseff.

Nesse momento, a proteção social busca garantir direito à saúde, previdência, assistência social e seguro desemprego. Quanto às políticas de promoção social, busca-se a promoção da igualdade de oportunidades e de resultados, garantindo o direito à educação, ao trabalho e à renda, à moradia com infraestrutura e ao desenvolvimento agrário. Santos (1999) diz que são diferentes os tipos de políticas de solidariedade, classificando-as como de cunho nacional, profissional e intergeracional. Através desses modelos o Estado transita como mediador, podendo transformá-los em direitos econômicos e sociais, fazendo a composição de um formato de cidadania.

Num sentido amplo, as políticas sociais de bem-estar social sofreram mudanças que vão num sentido de seguridade social para saúde, educação e moradia; de redes de segurança para direitos econômicos e sociais; de redistribuição social para assistência social, de campanhas contra a pobreza e mendicância para direitos de cidadania. Para além desse movimento, até mesmo o conjunto de vocabulário para abordagem da temática diferenciou-se bastante, devido à mudança de enfoque. Alguns autores chegam a tratar o assunto dizendo que há uma política social global (SANTOS, 1999).

O que o tempo mostra é que há uma tendência que direciona políticas econômicas e sociais e criam algo em comum sobre a forma como as eras são vividas. Nessa perspectiva, a solidariedade social faria parte, sobretudo, da modelagem da sociedade civil, que opera não através da garantia de direitos, mas através do exercício da caridade ou assistência limitada por seus significados, por benevolência ou num aspecto amplo da providência.

Contudo, a partir de 2015, principalmente, instalou-se uma séria crise política e institucional no Brasil e muitos direitos começaram a ser postos em questão em virtude de alguns segmentos reivindicarem maior abertura ao capital e menor investimento nas esferas sociais. Esse embate de forças não está acomodado e a cada ano tem surgido novos elementos que desacreditam o sistema político e as instituições nacionais. Segundo Chang (2009), fragilizar as instituições e a política nacional é um recurso utilizado muitas vezes pelo capital internacional com a finalidade de abrir o mercado.

De qualquer modo, o campo das políticas sociais da atualidade é um espaço contraditório e sofre com as perspectivas neoliberais que estão atuantes, já que o próprio capitalismo mostra claros sinais de crise de extensão de mercado e o capital rentista ganha um espaço preocupante. Nesse cenário, fragilizar economias e interromper ciclos de desenvolvimento tem sido uma estratégia bastante clara, o que já tem trazido resultados desastrosos no que tange à fome e aos índices de criminalidade alarmantes.

No próximo tópico trataremos sobre o modelo de proteção social influenciando também o modelo de segurança. Veremos que as características que tornaram possível um welfare brasileiro produziram um cenário que possibilitou a segurança ser entendida a partir da perspectiva da segurança nacional.

### 3.2.3 O Welfare-state, um cenário para a Segurança Nacional nas ditaduras

Muitas decisões que aparentam ter importância apenas para o plano econômico e para as relações internacionais, repercutem criando dificuldades que podem incentivar um espaço de instabilidade social e violência. Por isso trazemos alguns aspectos do que representou o “welfare-state” e as influências no modelo de “segurança nacional”, demonstrando um sentido prático das influências econômicas no trato com a segurança pública.

Para Renato Ortiz (2001) houve uma transcendência das fronteiras sócio-culturais e econômicas do Estado-nação no capitalismo moderno. Inicialmente, o capitalismo e a modernidade necessitaram do desenvolvimento do estado nacional para fortalecerem-se, o que para a atualidade não significa que o Estado-nação tenha se extinguido, mas tem passado por mutações.

Nesse aspecto, é importante destacar que foi no “welfare-state” que o Estado interiorizou nas suas estruturas e instituições os interesses de classe, antagonismos e conflitos entre classes e frações da burguesia, de modo a tornar-se, talvez, o principal referencial da “identidade social”, contribuindo para a dissolução da “consciência de classe”.

Os processos que marginalizam e vulnerabilizam, por serem produtos de modelos sociais, são debatidos pela literatura que trata sobre as tendências mundiais de políticas sociais e econômicas. Por isso, pensando em mudanças ao longo do tempo, faz sentido voltar às políticas de “welfare-state”. O welfare projetava um tipo de relação entre as instituições do Estado e suas finalidades, influenciando a política criminal (MADEIRA, 2009).

O “welfare” caracterizava-se principalmente pela preocupação com a desigualdade, era um modelo de Estado assistencial que conduzia políticas sociais. Foi um modelo de assistência que buscou apaziguar a relação entre o operariado e os patrões criando compensações que partiam do Estado, para os aspectos insuficientes das relações trabalhistas (ESPING-ANDERSEN, 1995).

Segundo Wacquant (1998), tendo em vista o trabalho não suprir todas as necessidades dos trabalhadores e esse contexto gerar atritos nas relações, foram pensadas ações que suavizavam os conflitos de classe, buscando uma rotina que aliasse crescimento econômico com distribuição de renda. Os motivos que fizeram o welfare ascender foram os mesmos que o levaram à decadência.

Para Ortiz (2001) a desarticulação progressiva desse modelo deu-se com a internacionalização e a globalização da economia. De tal forma, o Estado passou a se tornar inoperante nas funções de planejador da economia nacional e solucionador de problemas sociais diante de novos contextos em que a economia capitalista passa a transcender os limites fixados, em geral de modo problemático, pelas fronteiras nacionais.

O welfare-state, que representou um esforço de reconstrução econômica, social e política, entrou em decadência nas décadas de 1970 e 1980 (CHRISTIE, 1998). As expectativas do cenário social e as relações trabalhistas tinham alcançado um novo patamar, tornando possível impor outra lógica para as funções do Estado (GARLAND, 2005; DE GIORGI, 2006).

No mesmo período entra em decadência o paradigma da “segurança nacional”, marcado pela truculência, iniciando-se outro momento dentro da segurança, buscando condizer com os ideais em ascensão. Esse orquestramento entre modelos mostra que o viés adotado para políticas econômicas e sociais faz parte de um conjunto lógico que afeta também a política criminal e a segurança pública, principalmente no que diz respeito à forma de pensar sobre criminalidade.

Miguel (2002) considera que a “segurança nacional” foi um mantra comum às ditaduras militares no período entre 1960 e 1980. Esta doutrina teria sido projetada nos Estados Unidos e implantada nas forças armadas visando a necessidade de privilegiar o combate ao inimigo interno, principalmente os representantes do comunismo. De modo geral, isto se traduzia em repressão a movimentos populares, com a perspectiva de que perturbavam a paz social, portanto, eram de caráter subversivo.

Com a decadência do welfare, muitos países alteram a condução de suas políticas de segurança. Esses países saem das políticas públicas que focavam excluídos, utilizadas como forma de inclusão e pensadas a partir do prisma da ressocialização. Eles passam a experimentar outras fases, até chegar na política criminal de Estado penal e policial. Essas mudanças não são estanques, são ajustes que vão se construindo, adaptando-se à nova



proposta de relações sociais, nacionais e internacionais e há períodos que ainda se mesclam características.

Quando o Estado de bem-estar social entra em crise começa um período de reformulações. O Estado de bem-estar social começa a absorver influências liberalizantes, alternando experiências de restrição e de manutenção. Isso ocorre em meio à crise e escassez do trabalho, num quadro em que a desigualdade se amplia. Por isso, os primeiros aspectos a sofrerem impactos são aqueles que atendem uma grande parcela da população.

Assim, fracassando o modelo que apostava no trabalho e na proteção social, também mais um fracasso é computado para a política criminal, não tendo visto resultados que se possam considerar no trato com a criminalidade no sentido da dissuasão. Portanto, é desse momento em diante que a aposta no encarceramento se torna o único recurso de combate à criminalidade.

#### 3.2.4 A Década de 1990: o neoliberalismo em ação e menores investimentos em políticas sociais

Ao estudar os anos 1990, Hughes (2004) reafirma a importância dos investimentos sociais que influenciam nos resultados da segurança pública, no sentido do aumento da violência e da criminalidade. Esse foi o período em que as ações neoliberais se tornaram mais evidentes, um período em que as políticas públicas preteriram questões sociais e a política econômica levou milhares de pessoas ao desemprego e à informalidade.

Autores que trabalham com o tema não conseguem precisar numericamente as implicações da precarização das condições sociais e econômicas no aumento da criminalidade. Isso porque faltam pesquisas e dados confiáveis sobre essa relação, mas é possível constatar que contribuem consideravelmente para o aumento das vulnerabilidades.

Segundo Fagnani (1997), o período entre 1990/1992 é definido pelo desaparecimento e fragmentação burocrática resultantes da rejeição à presença do Estado na vida social. O governo subitamente deixa de assumir sua responsabilidade frente a alguns programas. Contudo, na perspectiva desse autor, faz-se necessário que o Estado suplemente as necessidades nas relações com o mercado, visando o desenvolvimento humano e a justiça social, uma vez que o desenvolvimento humano vai influenciar no crescimento econômico e isso terá reflexo em outras esferas da vida como a segurança.

O investimento humano reverte em maior estabilidade, menor envolvimento com o crime e maior investimento humano. Investir no potencial humano gera um ciclo positivo que vai do individual ao coletivo, facilitando o crescimento do país com maior estabilidade, impulsionado por capacidades individuais.

Reforçando a importância dos investimentos sociais e econômicos para a população de modo geral, Adorno (1994) diz que existem aspectos controversos sobre o crescimento da criminalidade urbana, tendência mundial desde os anos 1950, no que diz respeito aos crimes e violência social e interpessoal. Ele traz como exemplo o caso dos Estados Unidos na década de 1990, caso em que se observa um leve declínio desses números, estimulado pelo desenvolvimento econômico, redução do desemprego, aumento do consumo e bem-estar associados a inovações nas políticas de segurança.

Por isso, o autor reforça que para além de sabermos o que produz violência e criminalização, precisamos conhecer fatores que concorrem para a diminuição desses índices. São dois movimentos, compreender o fenômeno de maneira ampla e em suas implicações e também investir esforços em entender o que interrompe esse processo.

Pelos efeitos dos anos 1990, há uma série de autores que vão produzir conhecimento sobre as políticas públicas que exercem um papel decisivo na redução dos danos neoliberais. São reconhecidos diversos fatores como impactos da globalização (CHANG, 2004) em economias periféricas, recomendações a esses países que retiravam investimentos em serviços essenciais.

Com a execução da agenda neoliberal, a América Latina teve um período de estagnação. A mescla entre globalização e democracias, viu a generalização de características minimalistas nos aspectos democráticos, em democracias incompletas (DINIZ, 2007). A economia tornou-se norteadora da política pública, com alto grau de autonomia do executivo e marginalização do legislativo.

Na perspectiva social mais ampla, nas últimas décadas, houve um agravamento da desigualdade (SIMIONATTO & NOGUEIRA, 2001), grande deterioração social e aumento da criminalidade no mundo. As pessoas em todo o mundo têm sido vítimas de várias formas de privação (SEN, 1999) como fomes coletivas, subnutrição, pouco acesso a serviços de saúde e saneamento básico ou água tratada. Fatores que por si negam a liberdade básica de sobrevivência.

Esses são problemas que não assolam somente os países em desenvolvimento (AMSDEN, 2009), mesmo em países ricos há pessoas desfavorecidas, sem acesso a serviços de saúde, a educação funcional, a emprego remunerado ou a segurança econômica e social.

Para as camadas populares, algumas políticas sociais (CORADINI, 1994) como creches, escolas, centros de recreação, centros de formação e requalificação, centros de inclusão digital, hospitais e centros de saúde e ainda políticas públicas ostensivas como o Programa Saúde da Família representam propostas que amortecem os impactos lesivos do capitalismo às camadas menos favorecidas (FONSECA, 2007; POCHMANN, 2004).

Além disso, as políticas sociais diminuem a potencialidade de jovens e adultos serem tratados como mão de obra disponível para o crime organizado (SALLA & DIAS, 2014; CALDEIRA, 2014) e mesmo para pequenos furtos ou outras "alternativas" individuais. Por esses motivos, vencer a exclusão social é condição para a produção de uma real democracia.

Esses autores vão demonstrar que o emprego e a renda possuem extrema relevância no fortalecimento do tecido social e familiar, por se tratar de aspectos estruturais. Disso depreendemos a importância do Estado supervisionando as relações econômico-empresariais de forma direta ou por meio de políticas públicas.

O papel do empresariado no capitalismo é produtivo e concentrador de renda, sem estar comprometido com a distribuição, o que justifica que o Estado se mantenha como regulador. Além disso, naquilo que afeta a violência e a criminalidade, o Estado é responsável pela diminuição da desigualdade social, característica que vulnerabiliza tantos jovens na sociedade brasileira.

### 3.2.5 Quanto custa econômica e socialmente a inoperância das instituições de segurança pública

Dentre os últimos números levantados no contexto mundial, o Instituto para Economia e Paz, sediado em Sidney, Austrália, apresentou em 2016 o custo da violência para os países. No caso Brasileiro, demonstra que o Brasil gasta US\$ 338 bilhões por ano em termos de Paridade de Poder de Compra (PPC), ou 14% do (PIB) em 2014, com a violência.

Por essa razão, é preciso debater a extensão dos investimentos em segurança, numa perspectiva pública e também privada. Esse custo seria de US\$ 1641 por brasileiro em termos de PPC. O instituto atribui o aumento da violência à maior degradação nas relações por

instabilidade política e tensões nas ruas, fenômenos também encontrados em Djibouti, Guiné-Bissau, Polônia, Burundi e Cazaquistão, locais onde também a violência tem se mostrado em padrões crescentes.

Em dois anos o Brasil caiu 15 posições no ranking de 163 países, de tal forma que em termos de paz o país ocupou a 90ª posição em 2014, a 103ª posição em 2015 e a 105ª posição em 2016. O cálculo desse índice considera mais de 20 categorias que passam por gastos com exércitos, taxa de homicídios, população carcerária e relação com vizinhos, mesclando dados quantitativos com qualitativos.

Os países mais violentos desse ranking são a Síria, o Sudão do Sul, o Iraque, o Afeganistão e a Somália. E os países mais pacíficos são Islândia, Dinamarca, Áustria, Nova Zelândia e Portugal. Olhando esses contextos contrastantes é possível dar-nos conta da importância da condução política de diversas temáticas que impactam na segurança, ficando claro que as variáveis que geram vulnerabilidades para o crime são múltiplas, mas identificáveis.

Essas informações geram um contraste que interessa nessa tese, um país muito violento, Brasil, e um país dentre os mais pacíficos do mundo, Portugal. Conhecer as políticas de segurança de um dos países que tem se destacado em aumento sistemático nos índices de violência e um país que está entre os cinco mais pacíficos é um desafio que busca na paz auxílio para compreender a violência.

Esta é uma possibilidade de entendermos os modelos desenvolvidos em um país e noutro para interpretarmos o que traz melhores resultados. Os processos históricos de formação dessas sociedades dão pistas indispensáveis sobre o que vem depois e sobre as dificuldades que se tem de desativar processos morais, valores inculcados nas sociedades, tanto para o que entendemos como bem, quanto para o que entendemos como mal.

Nessas trajetórias, é possível perceber características que conferem potência à criminalidade por representarem uma considerável dificuldade na reprodução de laços e vínculos confiáveis e sólidos que possam ser estimulados pelas gestões. São fragilidades que revelam o impacto da sujeição do indivíduo às consequências nefastas da exclusão social.

No caso brasileiro, uma das dificuldades de encontrar melhores resultados e economia com os números da violência diz respeito às polícias não incorporarem processos mais reflexivos de suas funções. Isso transforma as polícias em um aparato de reprodução e de manutenção do modelo de dominação e não uma estrutura garantidora de oportunidades dentro de princípios cidadãos.

O cotidiano das cidades brasileiras, em termos de segurança pública, não é projetado, ele acontece quase na totalidade de maneira responsiva ao ritmo do crime, gerando custos definidos por fatores externos, sem uma sistemática que busque os freios para essa dinâmica. Isto porque também não se implanta a lógica da prevenção e do acesso científico à temática para conhecer o crime. As respostas são as tradicionais, baseadas na truculência, na repressão e no trabalho ostensivo.

O trato com o crime é feito de maneira intuitiva, um reflexo do insulamento das instituições, que são pouco permeáveis ao casamento com outros veios da sociedade que possam se tornar parceiros na compreensão e combate à criminalização. O tratamento do crime é trabalho de pessoas que se julgam com experiência para definir com meios tradicionais surrados as estratégias.

Porém, o campo reflexivo, a projeção de cenários e a prevenção são formas de desenvolver alternativas, para além de revides exclusivamente pautados pela extensão da violência. Os números mostram que os modos violentos e desvinculados dos direitos humanos de nossas polícias não têm trazido bons resultados, refletidos em mais gastos, ampliação e reprodução da cultura da violência.

É com dificuldade que em raros momentos se buscou avançar numa construção mais dialógica como opção para a segurança brasileira. O debate aberto poderia vir ao encontro de uma gestão mais racionalizada, econômica e preventiva, criando um ambiente de melhor domínio do cenário, evitando dispêndios. Uma nova metodologia de trabalho mexe na cultura dessas instituições encrostadas por métodos e leituras ultrapassados sobre o crime.

A maioria dos flagrantes espelha o funcionamento das instituições militares, por exemplo. Essas instituições ficam mais sujeitas ao processo de reprodução do subjugado das camadas populares às forças policiais, pela própria forma como são cobradas, numa perspectiva de produtividade dada por prisões. De tal forma, essas polícias, voltadas para o policiamento ostensivo, sem vínculo com o processo investigativo, servem-se da vulnerabilidade para mostrar e numerar serviço.

No debate internacional, os países com melhores resultados das ações de segurança investem na prevenção e no envolvimento da comunidade na vigilância dos espaços das cidades. É o que veremos nos programas de prevenção da Polícia de Segurança Pública que atua no Porto – Portugal. Esses têm sido os recursos mais utilizados na atualidade na diminuição da violência e economia porque cada cidadão é convidado a ser um olhar atento e colaborativo.

Ainda no que diz respeito aos gastos realizados com Segurança Pública, relacionando PIB e índices de Homicídio, Brasil – Portugal:

**Tabela 1 - PIB, Renda PC, População, Homicídios, População Carcerária**

País	PIB 2014 / % para Segurança	Renda PC 2013	Pop. 2015 Nações Unidas	Homicídios/ 100.000 2014 UNODC	Pop. Carcerária/2014
7 Brasil	2,35 – 1,26	14.987	205.000.000	25.2 – 50.806	607.731
47 Portugal	231 bi – 1,8	25.643	10.358.000	1.2 - 124	14.269

Fonte: FMI, World Economic Outlook Database, abril de 2015; Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014; Pordata. Maiores Economias do Mundo (PIB em trilhões de US\$ 2014), Estimativa do FMI.

Esse quadro demonstra que o tamanho de PIB não define relação proporcional com renda per capita. Sendo assim, um país rico economicamente pode ter grandes desigualdades sociais, porque a riqueza não está bem distribuída. Assim como, um país destinar um percentual do PIB à segurança pública que se equipara ao percentual de países desenvolvidos não é garantia de bons resultados.

Apesar de uma visão promissora da posição brasileira em termos econômicos, a distribuição de renda, o número de homicídios e a população carcerária deixam claros os rumos e o perfil da política criminal e das políticas sociais. Esses dados dimensionam o cotidiano de investimentos e resultados, o processo histórico de formação dessas sociedades e o formato devotado às políticas e programas, sendo aspectos com possibilidades contrastantes.

Os percentuais sobre investimentos são claros, mas não explicam a permanência da violência, mostrando que os investimentos financeiros destinados à segurança pública não definem isoladamente as respostas que se concretizam na população. As subjetividades necessitam ser tratadas pelos gestores, porque são fatores relevantes que movem essas sociedades.

O Brasil tem se mantido na sétima posição dentre as economias mundiais, com um PIB de R\$ 5,904 trilhões, 2015, dados do IBGE. No ano de 2014 foram gastos R\$ 71,2 bilhões com segurança pública, segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública. No ano de 2015 foram gastos 76,3 bilhões de reais com segurança pública pela União, Estados e Municípios e o índice de homicídios subiu para 25,7 por 100.000 habitantes. A rotina da criminalidade e a percepção de descontrole permanecem, a despeito dos investimentos realizados.

O fato de os investimentos, apesar de existirem, não surtirem os resultados esperados, dá pistas de que há outros fatores que também possuem um peso decisivo na reprodução da criminalidade e violência. O Brasil não investe menos que Portugal e outros países com índices muito satisfatórios de segurança, então, outras características devem ser discutidas.

Fazendo um comparativo de proporções entre tamanho populacional e número de homicídios, a população brasileira, 206.635.319 (IBGE, 31/10/2016), é aproximadamente vinte vezes maior do que a portuguesa, 10.314.379 (PORDATA, 31/10/2016). O número de homicídios no Brasil, 50.806, em números absolutos, é 423 vezes maior do que em Portugal, 120. No entanto, a concretude de outra realidade deixa clara a possibilidade, contexto que parece inalcançável para muitos.

Tomando a violência como um fato social possível e inerente aos conjuntos sociais, guardadas proporções que se instaurem numa percepção de normalidade, o Brasil nas mesmas condições contextuais de Portugal e com o mesmo resultado da segurança prestada, poderia ter no máximo 2.400 mortes ao ano. O desafio das políticas públicas é encontrar meios de frear os processos violentos por domínio do contexto.

O dilema para a gestão da segurança, no debate que propomos, é entender os processos da sociedade portuguesa, que apesar da recessão vivida desde 2008, mantém suas taxas de violência inabaladas. Enquanto o Brasil vem numa escalada crescente de violência, desde a década de 1970, precarizando sempre mais a vida dos excluídos e ampliando o número de marginalizados, principalmente nas grandes cidades.

Um dos fatores a ser refletido é a política social, no caso brasileiro, o período entre 2003 e 2014, com políticas de inclusão social fortalecidas, não foi suficiente para conseguir avanços no sentido da diminuição da violência e criminalidade. De tal forma, apesar de ter crescimento econômico e investimentos em segurança, os resultados não puderam ser notados.

O aumento populacional nas grandes cidades nas décadas de 1970 e 1980, no Brasil, foi o estopim para a configuração atual, principalmente no que diz respeito à forma como se distribuíram as pessoas nas cidades e ao formato das convivências. Os imensos aglomerados de pobreza, a fragilidade das relações, o surgimento do crime organizado e o aumento geral da vulnerabilidade dessas populações produziram incentivos à proliferação da violência, da criminalidade e de preconceitos.

O empenho do executivo para diminuir a criminalidade, fora dos períodos de 2007 a 2011, não passam da exigência por mais efetivo, viaturas e armamento, nada se inovou na

área. O debate não evolui para uma visão ampla a respeito dos fatores geradores de violência. Dimensão que produz grande resistência nas instituições de segurança e gestores com perfil mais tradicional. Além de haver pouca experiência de pesquisa sobre alternativas disponíveis para reduzir e perceber melhor essa dinâmica.

Assim, a deficiente compilação de dados que descrevem o crime no Brasil pouco contribui, porque não há o cuidado de compor a equipe de comando com especialistas e tampouco se reconhece experiências em nível mundial que possam facilitar a troca de experiências. Sendo assim, há muitos fatores que poderiam estar superados pelo conhecimento e pelo aprofundamento nas características de uma realidade pacífica, mas vive-se num isolamento que faz parecer natural a desigualdade, o excesso de conflito, o medo e a violência.

Além disso, combate-se o crime fora da expectativa democrática, numa perspectiva de confronto entre inimigos, polícia e criminosos. Não há estímulo a um ambiente de construção da cidadania e do papel das polícias em relação aos cidadãos. Não há maturidade suficiente para que as partes sejam compreendidas com a posição que lhes cabe, a polícia como instituto para defesa dos direitos do cidadão e os criminosos como cidadãos em prática de ilegalidades.

De outro ângulo, a indiferença aos que morrem nessa guerra cotidiana demonstra um senso de tolerância à brutalidade. Em 2015 foram 58.492 (ABSP) mortes violentas, contadas por homicídios dolosos, latrocínios, lesões corporais seguidas de morte e mortes decorrentes de intervenções policiais. Morreram mais pessoas no Brasil no período de janeiro/2011 a dezembro/2015, 279.592, do que na guerra da Síria de março/2011 a novembro/2015, onde morreram 256.124 pessoas.

A violência no Brasil é um contato cotidiano que transforma em possível e tolerável um ambiente hostil que toli a liberdade de ir e vir e desfrutar dos espaços públicos com tranquilidade. A tensão a que algumas populações estão obrigadas nos bairros acometidos por maior criminalidade nas grandes cidades produz um ambiente de guerra.

Disso decorrem relações com o medo, que é produto dos crimes e da insegurança. São sentimentos desconfortáveis, transformados em parte dos dias, impondo às pessoas que desenvolvam estratégias individuais de cuidado consigo. Por isso, o Anuário Brasileiro de Segurança Pública apurou em uma pesquisa, no ano de 2016, que 76% dos brasileiros têm medo de morrer e 57% acham que “bandido bom é bandido morto”.

Esses números desenham as motivações da tolerância a práticas como de linchamentos e justiça com as próprias mãos. Eles também são resultado do senso de injustiça que acaba se



direcionando a mais brutalidade. Entretanto, a percepção de justiça revela-se estreita, porque fala mais sobre manter por mais tempo presa a população que já é a mais sujeita à criminalização e encarceramento. O trato com justiça não costuma dizer respeito à ampliação de oportunidades e redução de desigualdades.

Nesse sentido, claramente, há os matáveis, aqueles que por um conjunto de fatores peculiares da história brasileira são mais vulneráveis e alcançáveis pela violência. Os matáveis são 73% dos mortos em situação de violência, pretos e pardos, sendo que desses, 54% são pessoas jovens com idade entre 15 e 24 anos. Portanto, ser um jovem negro e pobre no Brasil e sobreviver a essa guerra velada é uma cotidiana superação de adversidades. Esse é o motivo por que a história de formação da nação, as relações, a hierarquia, o modo de produção, a desigualdade e os preconceitos devem ser considerados.

Somente através desse caminho é que entendemos porque as pessoas pretas, pardas e em condições de miséria se tornam as mais solitariamente expostas à criminalização. Essas pessoas foram deixadas à própria sorte, com famílias enfraquecidas, com dificuldades para escolarização e com raríssima proteção social. Eles são alvos de variados preconceitos oriundos dessa sociedade de origem escravocrata, patrimonialista, desigual, estratificada e excludente.

O Brasil não tem conseguido se modificar com políticas públicas, raros são os governos que investem na dimensão social que permite o desenvolvimento integral humano. O abandono estatal é frequente, não há redes de acolhimento e encaminhamento das necessidades das populações carentes. O Estado brasileiro patrimonialista assume prioritariamente a função de apoio ao capital, às elites, motivo porque se gerou.

Nessa construção, segundo o Sistema Informações Penitenciárias – Infopen - os pretos e os pardos são massivamente o contingente carcerário no Brasil, de 584.361, no ano de 2015. Desses, no Estado do Rio Grande do Sul, são 35.009 presos, 33072 homens e mulheres 1937. Por razões históricas, ciclos de migração<sup>57</sup> portuguesa, alemã e italiana, no Rio Grande do Sul, 67% da população carcerária são brancos, pobres e de baixa escolaridade. Nesse caso, a linha de corte é a pobreza, enquanto nas demais regiões do país é o conjunto negro, pobre e baixa escolaridade.

Para diminuir a criminalidade, a compreensão das nuances dos processos de vulnerabilidade pode significar a capacidade de interferir nos ciclos de abandono. Essa

---

<sup>57</sup> O Rio Grande do Sul é majoritariamente colonizado por açorianos, italianos e alemães, além de ser uma região de menor expressividade para o período escravocrata, o que influenciou na menor quantidade de negros.

também é uma perspectiva que demanda de gestores públicos a definição do modelo de inclusão que se pretende estabelecer, se exclusivamente econômico ou também crítico. É uma oportunidade de construir condições para que as pessoas tomem consciência dos fenômenos sociais que envolvem o conjunto, ou simplesmente dar acesso a mais consumo.

Esses são fatores que expõem a violência objetiva e subjetiva que aliena as populações carentes, tornando-os mais sujeitos aos múltiplos aspectos da vulnerabilidade. Um processo que não perde vínculo com a nocividade da escravidão, que desconsiderou a humanidade de pessoas negras. Segundo Jessé de Souza, em entrevista à Revista Carta Capital do dia 24/06/2017, é uma sociedade “sem culpa e remorso, que humilha e mata os pobres”.

Portanto, os parâmetros de desigualdade econômica e social indicam tendências a maior violência pela desassistência dessas pessoas. A sujeição a organismos internacionais, comandados por países desenvolvidos, não é um fator favorável no sentido de uma solução. As recomendações não existem para encontrar caminhos de desenvolvimento ou para considerar as peculiaridades das nações.

Os organismos internacionais impõem um conjunto de recomendações que idealizam o modelo capitalista<sup>58</sup> e rompem com as necessidades mais amplas da população, impactando as ideologias e a ordem política. Contudo, perpetuam os problemas de exclusão e desigualdade que não se incluem nas preocupações neoliberais.

Por isso, mesmo com recomendações em prática, permanece o problema dos excluídos e quanto mais abandonados, menos perspectivas e mais o caminho da violência pode apresentar-se como “solução”. O desafio para os países com alto grau de violência e criminalidade está na dificuldade de localizar adequadamente a dimensão social da democracia e dos direitos cidadãos.

Porto Alegre e Porto são exemplos nas diferenças sobre assimilação do modelo econômico capitalista. A primeira, conformada e angustiada com os valores assumidos através da vivência econômica e das influências externas, principalmente americanas, impactada por uma violência que é cultural. A segunda, com uma população que poderia ser vista como acomodada, na comparação com o Brasil, pessoas menos sujeitas aos valores do mercado, sustentados majoritariamente por valores próprios da sua cultura.

Cientes dessa realidade, os governos Lula e Dilma, de 2003 a 2014, buscaram impulsionar novos rumos em alguns aspectos sociais no Brasil. Foram governos que

---

<sup>58</sup> Para uma discussão sobre modelos de desenvolvimento e recomendações a países em desenvolvimento ver Chang.

investiram em políticas de redistribuição de renda, facilitaram o acesso à educação, apostaram no financiamento público de moradias, ampliaram o acesso à saúde, investiram em infraestrutura e na produção nacional, deram autonomia às instituições responsáveis pelo combate à corrupção. Assim como, apoiaram as necessidades dos países de “terceiro mundo” e a independência e soberania nacional nas relações internacionais.

Essas medidas criaram um cenário positivo de crescimento e respeito pela nação brasileira internacionalmente, que passou a ter um destaque estratégico na relação com outros países e como importante representante da América Latina. O Brasil, juntamente com outros países emergentes, como Rússia, Índia e China - BRICS, criou um bloco econômico que fazia frente às nações mais potentes do mundo e aos seus blocos econômicos.

Esses fatores colocavam o Brasil em outro patamar, com perspectivas de crescimento para os cidadãos e para o mercado. Construindo um contexto que poderia impactar na disponibilidade da juventude em relação à criminalidade, já que portas se abriam oferecendo acesso à escolarização, postos de trabalho e possibilidades de recolocação através da construção de condomínios, financiados pelo Programa Minha Casa Minha Vida.

Porém, a insatisfação das elites do capital financeiro nacional e internacional com as projeções do capitalismo, a revolta da mídia pela perda de domínios, uma onda de conservadorismos mundial e o descontentamento preconceituoso das classes médias nacionais conjugaram forças para criar as condições para interromper esse processo em 2015, com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff. Fruto também de uma nova onda capitalista no mundo, que adota novas estratégias para manutenção de status econômico.

Dessa forma, um desajuste crônico criou equívocos em relação aos valores da democracia e desvios desse caminho. A importância da democracia como ganho para a cidadania, como processo participativo, passa a ser posta em dúvida pelas populações. É um contexto que tem se acentuado no Brasil, principalmente após o segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff, em 2014.

É sabido que programas, projetos e ações nas áreas social, educacional e de segurança pública demandam o alinhamento com um plano de governo que esteja bem definido e defendido por todos que lhe compõem. Mas o que se vê no Brasil é a estagnação perante incertezas que dizem respeito ao destino político do país. Esse é um prejuízo que se distribui por todos, mas é impossível negar que as camadas mais desassistidas são os que mais rapidamente sentem a falta do apoio social.

Subestimamos os valores simbólicos, os laços sociais, a cultura e as peculiaridades econômicas de cada nação, como parte do roteiro de soluções para a diminuição dos índices de violência policial e criminal. Experiências como a portuguesa demonstram que esses são fortes sustentáculos na manutenção da conduta humana. Focando unicamente na realidade brasileira, deixaríamos de perceber a importância da tradição e de processos históricos que possibilitam vínculos e podem afetar a intensidade de sujeição a outros valores, como o consumo.

Entretanto, o contraste com uma sociedade que nos permite visualizar um panorama diferenciado onde, mesmo com perdas econômicas nos últimos anos, o país mantém os contornos da proteção social e as pessoas encontram condições adequadas para desenvolver vínculos de proteção entre si. Essa proteção, combinada com menos frustrações e ansiedades, possibilita a manutenção de uma vida não criminalizada e sustentável.

Portugal mostra que a relação entre condições econômicas e violência, não é necessária ou determinante. É uma realidade esclarecedora no sentido que permite entender a existência de outros fatores que tornam possível essa conexão. As diferenças entre os dois países impulsionam a reflexão sobre alternativas e retiram o tom de normalidade para o cotidiano brasileiro violento. As características que levam a um quadro e outro necessitam ser de domínio dos promotores de políticas públicas.

Existe um horizonte de possibilidades de mudanças que podem ser construídas no cenário brasileiro, mais satisfatórias para os cidadãos de maneira ampla. Índices de homicídio 25 vezes menor são a realidade concreta de outros contextos, atingível. Contudo, as trocas e o aprofundamento na temática segurança pública é urgente, saindo de uma elaboração amadorística dos gestores. Para isso, contribuem estudos como esse, afirmando a possibilidade de uma sociedade complexa e pacífica.

### 3.3 Estratégias de controle sobre as drogas

Na guerra não há vencedores.

A motivação primeira das políticas de cunho proibicionista é eliminar a possibilidade do consumo de drogas ilegais ou no mínimo, de forma mais realista, diminuir significativamente a produção, o comércio e o uso de entorpecentes. Por serem percebidas como uma grave ameaça aos indivíduos e grupos sociais (ESPINOSA, 1989), as drogas

passaram a ser alvo de intervenções do direito com a intenção de controlar a oferta e limitar a procura.

Seguindo essa concepção de convivência com o consumo e o tráfico de substâncias psicoativas, os estados desaprovam, por via da interdição legal, o uso de muitas dessas substâncias. Para que se coloque em prática o combate à difusão das substâncias interditas, um arsenal policial e judicial é mobilizado para atingir os diversos níveis do mundo do tráfico, da produção à distribuição, chegando ao consumo.

A regulação da lógica proibicionista está traduzida no formato impositivo num crescente número de países. São controles legais de natureza criminal, são controles para a produção, a importação, tráfico de substâncias, mas também para posse e consumo de drogas (ATI-DION, 1999).

O objetivo principal dessas políticas é obter total supressão de todos os atos que envolvam a drogadição. Primeiramente através de mecanismos de prevenção, expostos através de ameaças por sanções criminais severas; mas também pela intervenção ativa das diversas instâncias do sistema legal que devem estar voltadas para a identificação dos transgressores, efetivando a possibilidade de uma punição (ERICKSON, 1998).

No que diz respeito aos mercados clandestinos que disponibilizam drogas ao consumidor, as políticas proibicionistas utilizam o mesmo recurso, uma resposta repressiva. O que as sucessivas convenções<sup>59</sup> internacionais têm reforçado claramente é o permanente combate ao tráfico ilícito e o aumento das reações penais, mesmo sem sucesso.

O trabalho policial e judiciário contra os traficantes de estupefacientes tem se mostrado uma perspectiva fundamental das estratégias internacionais de controle, contudo, os dois lados da luta simplesmente crescem. Ainda se vislumbra o extermínio desse mercado, mas os ganhos, diante do volume de trânsito desses produtos, são diminutos.

Segundo Agra (1998b), o “terror interventivo” tem sido uma estratégia que está baseada em 4 princípios que são: - o fenômeno da droga é alheio à sociedade, um inimigo; - o fim do tráfico visa uma sociedade sem drogas; - todos os meios de combate são legítimos; - a direção é a solução bélica.

O combate ao tráfico de drogas e o branqueamento de capitais mantêm-se objetivos internacionais consagrados, no que tange ao conflito de ilegalidades. Para essas lutas são mobilizados tudo que há de mais especializado de recursos policiais e judiciários e no caso dos países produtores frequentemente são empregados também meios militares.

---

<sup>59</sup> Mais de cento e cinquenta países ratificaram as diversas convenções que se foram produzindo.

As duas estratégias fundamentais na atuação dos estados para controlar a questão das drogas é a medicalização e a criminalização do uso de drogas. Cohen (1990), numa perspectiva crítica, diz que estas duas estratégias só aparentemente são coisas diferentes. Porque ambas as proposições buscam o controle de grupos definidos como desviantes. O que se diferencia é apenas os mecanismos utilizados e as instituições a fazerem as intervenções.

Contudo, as drogas não deixam de se proliferar nas sociedades ocidentais, a despeito dos tantos esforços repressivos mobilizados constantemente. A “guerra às drogas” é uma política proibicionista com enorme e verificável fracasso, reconhecido pelos próprios responsáveis por seu desenvolvimento. Por isso, uma análise otimista aceita o índice de 10% de sucesso nas operações de interceptação de drogas a nível internacional. E em nenhum país foi possível impedir a constituição de mercados locais, espaços onde se dá a transação cotidiana de entorpecentes.

Reuter e MacCoun (1995) afirmam que nenhum país ocidental conhece diminuição substancial e perene da severidade dos problemas que advém com o consumo de drogas ilícitas. Mesmo com toda a atuação das polícias, do judiciário e do sistema penitenciário, as intervenções penais são incapazes de reduzir a oferta, a procura e os danos diretos ou indiretos dos entorpecentes (CELIS, 1996; CESONI, 1995, 1996).

O considerável aumento de apreensões de substâncias proibidas, de detenções, de condenações e de pessoas que estão presas por infrações às leis contras as drogas ilícitas, não tem qualquer correspondência na redução do número de usuários, no número de dependentes químicos e nada mudou nas condições de vida dessas pessoas (HAMAIDE, 1995; PETERS, 1996).

O paralelismo nos últimos 30 a 40 anos no que diz respeito à disseminação do uso e ampliação dos recursos de repressão são a melhor demonstração da dificuldade de dissuadir os comportamentos no sentido do consumo de drogas. Apesar disso, aqueles que apoiam a necessidade da proibição do consumo se assentam no argumento de que os níveis de usuários e problemas provenientes seriam ainda maiores caso não houvesse o interdito legal.

Mas os anti-proibicionistas contrapõem que num regime não proibicionista seriam menos elevados os níveis de consumo e que os problemas associados seriam menos graves. O mérito das críticas à lógica proibicionista é reconhecer os impactos dos sistemas de controle na natureza e magnitude dos danos relacionados com as drogas (ALBRECHT, 1995).

A dificuldade que existe entre esses dois posicionamentos frente ao problema do consumo de drogas ilícitas se encontra no fato de não termos como saber como teria evoluído

o século XX sem a lógica proibicionista. Também não se tem dados oportunizados através de políticas alternativas não implementadas para aferir os problemas atuais relacionados com o consumo de drogas (WESHEIT, 1990).

Nesse sentido, é possível pensar nos danos<sup>60</sup> causados pelo uso de drogas e nos danos derivados dos mecanismos de controle exercidos sobre as drogas, mas falta o conteúdo da prática para aquilo que teria sido essa experiência com outras decisões. Sem ter havido política que decidisse de outra forma sobre a condução dos usuários e do próprio tráfico, pouco se consegue de concreto. Entretanto, as adesões à descriminalização de um crescente número de países podem ser daqui para frente o material que faltava para pensar os cenários.

A política proibitiva de consumo e tráfico de drogas, enquanto regime legal de natureza criminal pode ter elevados custos (KOPP & PALLE, 1999), que ultrapassam até mesmo os custos com os danos do consumo problemático. Assim chegamos ao principal argumento anti-proibicionista: as leis que proíbem os diversos estágios de relação com as drogas ilícitas e sua aplicação direta têm causado mais danos do que as drogas propriamente ditas.

Na abordagem abolicionista os riscos para a saúde ficam suplantados pelos custos sociais e as consequências individuais adversas. Apesar de outras análises mostrarem que do ponto de vista da saúde, a proibição gera mais afastamento do que portas de diálogo,

---

<sup>60</sup> MacCoun, Reuter & Schelling (1996), fazem um estudo que busca identificar a fonte principal de danos. Eles separam os dados por danos que derivam do uso de drogas em si e dados que decorrem da lei ou da aplicação da lei. Dessa forma: no domínio da saúde - os custos para a saúde, o sofrimento devido a doenças físicas ou mentais e a dependência ao uso de drogas. Quanto ao controle de qualidade das substâncias - a inibição do tratamento voluntário e a restrição do uso médico de drogas serão devidas ao estatuto ilegal das substâncias ou à aplicação das leis. Enquanto que a transmissão de doenças, deriva simultaneamente do uso e do estatuto ilegal das substâncias;

- No domínio do funcionamento económico e social: a redução da performance escolar, familiar e profissional e a influência no uso por outros deve-se principalmente ao uso de drogas. Já a elevação do preço das substâncias e os atentados às liberdades individuais devem-se à aplicação das leis. O uso e o estatuto ilegal são considerados fontes conjuntas quanto aos danos provocados na autoestima, na reputação e na empregabilidade dos consumidores de drogas;

- No domínio da segurança e da ordem pública: a criminalidade aquisitiva e o sentimento de desordem pública são atribuídos ao uso e à aplicação das leis. A violência é repartida entre as características psico-farmacológica e económico-compulsiva. A primeira, que decorre da influência das drogas no comportamento individual, atribuída ao uso de drogas. A segunda, que deriva da necessidade de encontrar meios para adquirir as substâncias, decorre fundamentalmente da aplicação da lei. A percepção dos cidadãos a respeito da violação da lei é atribuída pelo estatuto ilegal.

- No domínio da justiça criminal: a violação da lei é atribuída ao estatuto ilegal. A aplicação da lei é responsável por todos os restantes danos, como os crescentes custos policiais, judiciais e penitenciários, o congestionamento dos Tribunais e a demora judicial, a invasão policial da privacidade individual, a corrupção de autoridades legais, a desmoralização dessas autoridades, a desvalorização da prisão como sanção moral, as multas, o tempo e os rendimentos perdidos em Tribunais e na prisão, as despesas legais, o estigma de registo criminal e prisional.

orientação e intervenção. De qualquer forma, para os abolicionistas, a atuação do sistema legal pode tornar-se cara e ineficaz, além de ser contraproducente<sup>61</sup>.

Outros autores, como Caballero e Bisiou (2000) trabalham com os efeitos funcionais indesejáveis da proibição. Eles propõem a análise de quatro aspectos: - um é a dimensão econômica, que diz respeito à criação de um monopólio criminal de distribuição de drogas, profissionalização e sofisticação de organizações de tráfico de drogas, lavagem de dinheiro, contaminação do sistema bancário, corrupção das elites, financiamento do terrorismo e das guerrilhas locais, falta de ganhos para a coletividade em empregos e impostos sobre o consumo e custo exorbitante da repressão.

No nível social os pesquisadores afirmam que ocorre a marginalização dos consumidores de drogas, aumento considerável da criminalidade aquisitiva, prostituição, insegurança urbana, utilização de consumidores e menores na revenda de drogas, violência nos mercados de drogas, superlotação e situação degradante das prisões e degradação de territórios psicotrópicos das periferias urbanas.

Na dimensão jurídica, constatam que se desenvolve um tipo de funcionamento da polícia e da justiça que ameaça os direitos fundamentais e as liberdades individuais, mecanismos excepcionais de perseguição policial, risco de corrupção das autoridades policíacas, excesso de severidade nas sanções, aplicação discriminatória das sanções em função da posição social dos consumidores, perda de credibilidade dos cidadãos em relação à lei, contestação das normas jurídicas e operações paramilitares contra países em desenvolvimento ou “do terceiro mundo”.

No que diz respeito às questões sanitárias são percebidos graves efeitos para a saúde pública, referentes ao consumo de drogas ilícitas por pessoas em condições degradadas, aumento dos níveis de riscos das próprias substâncias, falta do controle de qualidade e composição desses produtos, reorientação para drogas mais perigosas, riscos muito altos advindos da ilicitude que levam à morte ou a graves problemas de saúde, práticas de consumo desastrosas, relutância no socorro a auxílio médico e limitações dos programas de redução de danos.

Outros autores, como MacCoun, Reuter & Schelling (1996), distribuem da seguinte forma as principais fontes de dano:

---

<sup>61</sup> Para um debate amplo sobre os efeitos proibicionistas, ver Alonso, 2001; Espinosa, 1989; Félix da Costa, 1998; Nadelmann, 1989, 1990, 1997, 2001; Quensel, Kolte & Michels, 1997; Rodrigues Almeida, 1998; Zorrilla, 1993.



**Quadro 1** - Danos referentes ao consumo de drogas

	Uso	Lei ou sua aplicação
Saúde	Custo para a saúde Sofrimento devido a doenças físicas ou mentais Dependência Transmissão de doenças	- Controle de qualidade das substâncias - Inibição do tratamento voluntário - Restrição do uso médico de drogas - Transmissão de doenças
Econômico e social	Redução da performance escolar, familiar e profissional Influência no uso por outros	- Elevação do preço das substâncias - atentados às liberdades individuais
Segurança e ordem pública	Violência psico-farmacológica	- Criminalidade aquisitiva sentimento de desordem pública - Violência econômica-compulsiva - Custos policiais, judiciais e penitenciários
Justiça criminal		- Congestionamento dos tribunais I - Invasão da privacidade individual - Corrupção de autoridades legais, estigma de registro criminal e prisional

Fonte: MacCoun, Reuter & Schelling

Portanto, a repressão do tráfico, a repressão do consumo de entorpecentes, chamada de “guerra às drogas”, e a interdição de comportamentos, majoritariamente por via criminal, são o conjunto responsável por uma considerável parte dos problemas atuais relacionados, direta ou indiretamente, com as drogas.

Entretanto, os fatores puritanistas das sociedades ainda pesam gerando dificuldades, entraves e argumentos que costumam se sobrepor aos não proibicionistas, obstaculizando o diálogo. Muito disso está relacionado à tendência do conservadorismo de estabilização da sociedade através de dogmas e interditos, sem abertura para debates que se voltem para a busca do equilíbrio e do ajuste das igualdades.

Em 2014 a Organização das Nações Unidas sugeriu a descriminalização do consumo de drogas pela primeira vez. A ONU admite em documento produzido para a reunião ocorrida em Viena que a luta mundial contra as drogas tem fracassado, que os objetivos não foram cumpridos. Eles afirmam que a descriminalização do consumo pode ser uma forma de diminuir a superlotação de prisões, redistribuindo recursos para atribuí-los ao tratamento e para facilitar a reabilitação.

Com essa indicação, o consumo permaneceria sendo sancionável com multas ou tratamentos obrigatórios e deixaria de ser um delito penal. O Escritório das Nações Unidas

sobre Drogas e Crime (UNODC) afirma que os tratados<sup>62</sup> encorajam o recurso a alternativas à prisão e destaca que é necessário considerar os consumidores de entorpecentes como “pacientes em tratamento” e não como “delinquentes”.

Os números sobre consumidores de drogas permanecem estáveis dentro de um índice de 5% da população adulta e as mortes anuais causadas em decorrência do consumo são 210 mil pessoas. Entretanto, segundo a UNODC existe muita dificuldade em definir as tendências globais das drogas pela carência de dados confiáveis sobre o narcotráfico, a lavagem de dinheiro de entorpecentes e a fabricação de substâncias sintéticas.

A legislação internacional sobre drogas é flexível o bastante para que se aplique outras políticas, mais voltadas para a saúde pública e menos para a repressão. O Escritório salienta a relevância da prevenção e do tratamento, destacando os direitos humanos como um conjunto de princípios que devem ser respeitados nas estratégias de combate às drogas. Além disso, critica a aplicação da pena de morte por infrações legais como tráfico ou consumo de entorpecentes.

Esses são os desafios teóricos e práticos que a realidade do consumo de estupefacientes traz para o mundo e para cada país. Portanto, os secretários de segurança devem estar em condições de fazer parte desse debate, assumindo uma postura diante das opções em questão.

No que tange à legalização do uso, o que se tem verificado é um maior controle do mercado, assim como uma espécie de humanização do consumo através da perspectiva da redução de danos. Obviamente que a legalização do uso não resolve todas as etapas da convivência com o consumo de drogas ilícitas. Entretanto, no que diz respeito ao uso, principalmente o usuário problemático, passa a existir a possibilidade de intervir de maneira mais eficiente no consumo através da saúde.

No caso da regulação sanitária, há casos de uso terapêutico de cannabis, mas também uso recreativo “medicamento prescrito”, além de a regulação sanitária auxiliar na criação de um comércio passivo. De tal forma que, os preços sejam os mais adequados segundo diversos critérios e os consumidores estejam orientados sobre qualidade do produto e preço justo, o que reduz as possibilidades do tráfico ilegal. Esse modelo é o que podemos encontrar no Colorado, Washington, Califórnia e Uruguai, somente para cannabis.

---

<sup>62</sup> Em 2009, os Estados da Comissão adotaram uma Declaração Política que previa que se "elimine ou reduza consideravelmente" a oferta e a demanda de drogas até o ano 2019, um ambicioso objetivo que por enquanto está longe de ser cumprido.

A descriminalização resulta em uma menor utilização da penalização através do aprisionamento, apesar de estudos mostrarem que os números de casos de consumo de entorpecentes não se alterarem consideravelmente. A multa, que é uma resposta típica de alguns tribunais em relação ao consumo é substituída pela suspensão provisória do processo, que é uma resposta típica das Comissões para Dissuasão da Toxicodependência. Esse processo gera uma maior estabilidade nas condenações por tráfico e a diminuição da severidade da punição do tráfico.

Em Portugal, após a aprovação da lei de descriminalização de 2001, não há indicativos de aumento do consumo de drogas, os números têm permanecido estáveis.

O Brasil ainda não encontra as condições humanas para um debate suficientemente aberto e inovador. Pautado por um conservadorismo assustado de uma grande parcela da sociedade, quando o assunto são drogas ilícitas, dificilmente se consegue ampliar o espectro de variáveis no debate. O discurso puritano das “pessoas de bem”, herdado de outros países influentes, de outras leituras de mundo, tem se mantido hegemônico.

Muitos brasileiros “de bem”, iludidos pelo processo legislativo, preferem pensar que o que está na lei é o que deveria ser feito pelas pessoas “corretas”. Romper essa barreira com argumentos laicos e científicos, pautando-se por estudos e outras experiências bem-sucedidas no mundo é um caminho a ser trilhado, mas cheio de obstáculos.

Mudar a percepção sobre o “mundo das drogas ilícitas” será um empenho a ser exercido por diversas frentes, saúde, segurança, pesquisadores, política, grupos sociais organizados e outros colaboradores, para que possa vir a gerar novas formas pensamento. Ainda é preciso criar oportunidades para pessoas com uma abordagem mais inclusiva e menos repressiva nesse assunto, de forma que possam expor seus argumentos.

Até que surjam novos tempos, a legislação que orienta o assunto consumo, produção, comércio e posse é a Lei nº 11.343 de 23 de agosto de 2006 e descreve-se nos seus pontos mais significativos como uma lei que prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas, assim como, estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico, definindo crimes.

Esta lei conceitua o que são drogas como “substâncias ou produtos capazes de causar dependência”. Assim, proíbe-se plantio, cultura e colheita de vegetais que possam ser utilizados para extrair substâncias psicoativas. O Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas se propõe a contribuir para a inclusão social do cidadão, intervir na vulnerabilidade.

É uma lei que quer promover a construção e socialização de conhecimentos sobre drogas, além de promover uma integração entre políticas de prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social e repressão à produção não autorizada. Uma das diretrizes dessa lei afirma que o uso problemático de drogas interfere na qualidade de vida individual e do grupo de relações.

Com as ações preventivas espera-se que as pessoas evitem o uso ou retardem o uso e também evitar os riscos. Para que isso ocorra é preciso respeitar o usuário ou dependente de drogas, observando os direitos fundamentais. As intervenções multidisciplinares são importantes no trato com os usuários e familiares, permitindo um olhar holístico sobre o tratamento e o fenômeno.

São consideradas pessoas puníveis quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo para consumo pessoal drogas sem autorização. As punições podem ser advertência, prestação de serviços e medida educativa. Enquanto são considerados crimes importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas, mesmo que gratuitamente.

Os crimes previstos nesta lei são inafiançáveis e insuscetíveis de sursis, graça, indulto, anistia e liberdade provisória e as penas cabíveis não podem ser convertidas em restrição de direitos. Em termos de aplicação, essa lei garante a lotação dos estabelecimentos penais, tendo em vista 1/3 da população carcerária estar vinculada ao tráfico de drogas.

A Lei 11.343 apresenta propostas de formação continuada para prevenção, orientação, inclusão, diminuição da vulnerabilidade às drogas e projeto pedagógico de prevenção para o ensino que não se consolidam nas ações dos governos. O Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas é um órgão ineficaz, pouco atuante, praticamente desconhecido pela sociedade.

Como em muitos outros aspectos desta sociedade, a lei não corresponde à consolidação de uma realidade. Os pontos negligenciados possuem destacável importância no conjunto dos empenhos para a diminuição do consumo e orientação das pessoas sobre os riscos implicados no uso de substâncias psicoativas.

A atuação das instituições brasileiras na questão das drogas é prioritariamente repressora e criminal. As prisões em quantidades majoritárias daqueles que se envolvem com o varejo do tráfico de drogas é uma das principais formas de interferência nessa problemática.

Raras são as prisões de distribuidores de entorpecentes num nível mais significativo, vislumbrando a logística de entrada da droga no país.

Isso demonstra que o trabalho investigativo e de inteligência é fraco e pouco incentivado pelos governantes. De modo geral, as polícias possuem um trabalho responsivo à criminalidade, com pouco ou nenhum investimento em núcleos de inteligência, que dariam uma tendência mais preventiva ao trabalho contra o tráfico de drogas.

A prevenção, como dimensão de interferência na realidade que antecede todos os problemas sociais e criminais é um aspecto que demanda aprofundamento na sociedade brasileira. As polícias brasileiras não desenvolvem trabalhos nessa perspectiva e pouco atuam a partir de uma visão de inteligência, como ferramenta importante que torna possível a antecipação à criminalidade.

Habitadas a agir levadas pelo ritmo do crime, as polícias brasileiras não dominam as técnicas e teorias de um trabalho policial preventivo. A prevenção faz parte da construção de uma nova percepção sobre a relação entre polícia e cidadão, na qual o policial é um fator de garantia de paz e de direitos, que evita danos a estes. Essa reconstrução de relações poderia ser favorável para uma renovada abordagem sobre o consumo de drogas e tráfico.

Os serviços de inteligência seriam fundamentais para um mapeamento sobre as entradas, os caminhos e os recursos de trânsito e armazenamento de entorpecentes, possibilitariam uma adequada compreensão sobre a relação do tráfico com o mercado de capitais, com os bancos e com a lavagem de dinheiro. Assim como, possibilitariam o mapeamento de vínculos entre criminosos dentro e fora do país.

Esse talvez seja o único recurso para sair da esfera do varejo, que permite atingir níveis mais altos da escala do tráfico. Além de ser um recurso que leve ao melhor aproveitamento de vagas no sistema prisional. Prisões que poderiam ter suas vagas voltadas para criminosos de maior porte, com maior relevância na rede das ilegalidades, evitando o trabalho improfícuo de combater somente o varejo.

#### **4 Os Planos de Segurança Pública no Brasil: um ponto de partida para os gestores em termos de experiências e debates**

A primeira vez que a segurança pública aparece como matéria política no executivo é no início da década de 2000. Era um período conturbado, de descrédito da população em relação ao trabalho executado pelas polícias. Momento em que a criminalidade passou a se apresentar de maneira diferenciada nos grandes centros urbanos, sem uma resposta satisfatória da segurança pública.

Em meio a esse embate de expectativas, foi da União que veio uma resposta ao que parecia um descontrole das forças institucionais na contenção da criminalidade. O presidente da época, Fernando Henrique Cardoso, viu-se diante da obrigação de oferecer alguma resposta que tivesse as formas de providências para a falta de segurança.

É uma ocasião típica, bastante discutida pela literatura que estuda a elaboração da agenda-setting (BAUMGARTNER & JONES, 1993; SOROKA, 2002; KINGDON, 2003; BAUMGARTNER, JONES & WILKERSON, 2011). Caso em que o executivo toma a frente no direcionamento de temáticas a ocuparem destaque no debate político. Tais estudos mostram que há forte influência da alta administração pública, e em especial do Presidente, no campo da proposição de políticas públicas.

Segundo Kingdon, 2003 e Baumgartner e Jones, 1993, em regimes presidencialistas o Presidente é o ator que individualmente tem a mais ampla capacidade de definir agendas em políticas públicas, enquanto figura que representa o Poder Executivo, única eleita democraticamente para o posto. Esse fator, hipoteticamente, aproxima o presidente dos anseios da maioria de cidadãos que lhe devotou confiança.

Dentro desse contexto, o primeiro plano, que projeta ações para o enfrentamento da criminalidade no país, é uma resposta para a sociedade mobilizada pela mídia. A resposta decorreu do assalto ao ônibus 247 no Rio de Janeiro, que evidenciou uma série de deficiências na segurança pública que vinham numa escalada crescente naquele período.

Num contexto amplo do estado democrático os planos de segurança pública são um produto tardio da sociedade brasileira e ainda com mais atraso associados ao debate que considera aspectos da cidadania. Os moldes autoritários, o corporativismo e as resistências culturais dessas instituições são alguns dos motivos explicativos desse atraso (COSTA, 2004; TAVARES DOS SANTOS, 1995).

Esse plano representava também por parte do executivo a intenção de retomar algum nível de confiança na política de segurança. Nesse sentido, é no governo de Fernando Henrique Cardoso que se compreende que não é mais possível negligenciar esse tema, mesmo que apenas no campo do debate, dado o impacto que possui para o cotidiano da população.

O problema não evolui para outra dimensão além do debate, não houve mudança na segurança pública. De qualquer forma, é um momento importante no qual se abre espaço de configuração de intenções para a área, mostrando claramente que a segurança pública ainda não fazia parte da esfera política, não era formatada através de propostas políticas e era negligenciada pelo risco que representa para os votos.

Esse plano avança pouco como ação e não se aproxima da dimensão legal, não se aprofunda na reflexão da dinâmica criminal em descompasso com a legislação. As leis são o melhor indicador de prioridades de um governo, uma vez que permitem verificar as questões de maior destaque a ponto de motivarem a proposição de um projeto de lei, a realização de debates em comitês específicos e até a concretização do voto (SOROKA, 2002).

Contudo, o ajuste legal é um caminho que exige amadurecimento e disposição para enfrentar os dilemas. Por esse motivo, projetos de lei e leis aprovadas são considerados medidas de análise sobre agenda governamental em diversos estudos internacionais (BAUMGARTNER; JONES; WILKERSON, 2011).

O primeiro plano de segurança pública não se consolida na proposição de uma lei ou de uma política criminal definida como tal. Esse plano é o primeiro passo na direção da abertura do debate público e político que pode levar a uma atualização do campo.

#### 4.1 O Primeiro Plano Nacional de Segurança Pública no Brasil

O primeiro Plano Nacional de Segurança Pública do Brasil de 2000 resulta do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, é uma resposta à sociedade pelo grande fracasso das polícias por ações ineficazes e pelos altos índices de criminalidade. O plano é a tentativa inicial de repensar os formatos autoritários da segurança pública no Brasil e projetar resultados mais positivos. Marca o esforço de problematizar os métodos e a própria visão sobre violências.

Pela primeira vez ocorrem debates que buscam desenvolver diretrizes para a ação policial. Elas pouco avançam na concretização de seus anseios em aperfeiçoar o sistema de

segurança pública brasileira. Dentre as principais propostas estava a integração entre políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias. Sua principal intenção era a de reprimir e prevenir o crime, diminuindo a impunidade, gerando segurança e tranquilidade para o cidadão brasileiro.

O Plano Nacional de Segurança Pública estava subdividido da seguinte forma:

- Ações de competência exclusiva do Governo Federal;
- Medidas que terão o apoio do Governo Federal, no aspecto cooperativo e impulsor das ações dos Governos Estaduais e da Sociedade Civil;
- Fortalecimento da legislação e regulação;
- Medidas de aperfeiçoamento do Sistema Nacional de Segurança Pública, propondo a construção de uma base de dados consistente que permita monitorar o trabalho policial.

Dentro das temáticas que o plano abordava, o primeiro ponto a ser destacado é o combate ao narcotráfico e ao crime organizado. O relatório afirmava que o aumento da criminalidade possuía como causas principais a expansão do narcotráfico e do crime organizado. Afirmava ainda que possuía como objetivo principal o combate a esses dois problemas. Para isso propunha ações como:

- Operações de combate ao narcotráfico;
- Operações de combate ao contrabando e descaminho;
- Vigilância nas fronteiras, portos e aeroportos;
- Repressão ao tráfego aéreo ilegal e interdição de campos de pouso clandestinos;
- Controle de precursores químicos e substâncias entorpecentes;
- Combate à lavagem de dinheiro;
- Projetos Pró-Amazônia e Promotec;
- Integração operacional da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal e entre as Polícias Militar e Civil;
- Reestruturação administrativa e capacitação dos quadros da Polícia Rodoviária Federal;
- Reestruturação da Academia Nacional de Polícia;
- Formação e capacitação de Agentes da Polícia Federal;
- Reorientação do Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-



Fim da Polícia Federal – FUNAPOL;

- Aumento do número de postos da Polícia Federal e Rodoviária Federal;
- Aumento de quadros, estruturação e reaparelhamento da Polícia Federal;
- Criação do Sistema Prisional Federal;
- Criação dos Núcleos Especiais de Polícia Marítima – NEPOM.

A partir dessas propostas, os resultados esperados para o período entre 2000-2002 eram:

- Principais narcotraficantes atuantes no Brasil identificados e responsabilizados;
- Redução anual da entrada de estupefacientes;
- Interdição e extinção de campos de pouso clandestinos;
- Redução do contrabando;
- Maior controle e vigilância de fronteiras, aeroportos e portos;
- Redução da quantidade de operações financeiras ilegais;
- Pró-Amazônia e PROMOTEC instalados e em funcionamento;
- Operações de repressão ao crime mais integradas e articuladas entre as forças de segurança pública;
- Núcleos Especiais de Polícia Marítima instalados e em funcionamento.

O segundo compromisso firmado pelo plano era o desarmamento e controle de armas, buscando dificultar o acesso das pessoas de modo geral a armas, como forma de interferir nas causas da violência. Essa proposta apostava na ideia de desarmamento da sociedade brasileira por considerar que antes de um meio de proteção individual, as armas são um recurso para mortes prematuras contabilizadas pelo mau uso.

Dentre as ações projetadas com o fim de desarmar os cidadãos estavam:

- Recadastramento e intensificação da Fiscalização das Empresas de Segurança Privada;
- Proibição do comércio de armas de fogo para civis;
- Cadastro Nacional de Armas Apreendidas – CNAA;
- Coordenação centralizada do controle de armas;
- Intensificação do processo de implantação do Sistema Nacional de Armas – SINARM;

- Campanhas de desarmamento;

Uma das mais importantes propostas desse plano era a criação do Sistema Nacional de Segurança Pública. Esse sistema visava construir uma base de dados, oferecendo consistência e credibilidade ao cadastro criminal unificado. Esse era um cadastro unificado que se chamaria sistema INFOSEG. Mas além desse sistema havia também a sugestão da criação de um Observatório Nacional de Segurança Pública que se dedicasse à identificação e divulgação de experiências bem-sucedidas na prevenção e combate à violência.

Outra ação era a produção de uma pesquisa anual de vitimização. Essas informações dariam sustentação a políticas públicas de segurança planejadas e orientadas por análises de desempenho. A melhoria na qualidade dos dados, a disponibilização por todos os estados e elaboração de pesquisas construiriam a possibilidade de um domínio sobre o quadro da segurança pública e um direcionamento das melhores soluções.

Ao colocar em prática esse conjunto de ações, esperava-se que fosse colocada em prática a lei que proíbe o uso e o comércio de armas de fogo para civis e que fossem publicadas campanhas nacionais e regionais sobre desarmamento. Assim como, que através do INFOSEG as secretarias estaduais de segurança e justiça estivessem interligadas ao Sistema de Integração Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública e que fosse centralizado o controle e gestão do SINARM, resultando na redução de armas ilegais.

Outro tema destacado que demandava o envolvimento da sociedade de maneira geral era a redução da violência urbana, repudiando tudo que remetesse ao estímulo à violência. Para isso, sugeria-se neutralizar as práticas voltadas para o ódio desde as situações mais banais até as mais graves, uma cidadania ativa e envolvida com a temática, dando consistência a um ponto de vista crítico que impulsionasse mudanças.

As ações para movimentar essa proposta tratavam sobre intensificação do policiamento integrado, saturação de operações policiais em pontos críticos das cidades, mutirão de cumprimento de mandados, patrulhamento integrado, foco integrado com a esfera municipal, estratégias comunitárias, programa de iluminação pública, dentre outras.

Esperava-se que a implementação desse sistema resultasse em redução dos crimes contra a pessoa, fiscalização do trânsito em determinados pontos das cidades mais efetiva, policiamento intensificado e de forma integrada, divisão geográfica nas cidades aonde fossem compatibilizadas as forças das polícias militar e civil. Como também se esperava redução anual da violência nos bairros, restabelecimento da confiança nas forças policiais, espaços

urbanos melhor iluminados, redução de conflitos entre policiais e populares de periferias e favelas e criação de guardas municipais.

A inibição de gangues e o combate à desordem social é outro ponto de destaque pela ordem de ações que o plano propunha. Era um olhar diferente para jovens da faixa etária entre 14 e 24, mais sujeitos a serem vítimas e agentes violentos nas suas relações. Casos em que a omissão ou superproteção das famílias, das escolas e dos poderes públicos de modo geral eram vistos como agravantes dessa constatação, instituições que precisavam estar envolvidas na prospecção de outro futuro para esses jovens.

Os primeiros passos para a pacificação da juventude seriam a diminuição do consumo de álcool, a criação de delegacias especializadas para o trato com infância e juventude, a fiscalização e redução de grupos e associações com práticas e ideologias da violência, os programas de apoio às famílias, a recuperação de espaços públicos depredados, o resgate de profissões comunitárias e a orientação através do ensino sobre ética e cidadania.

Quanto às propostas sugeridas para o aperfeiçoamento do sistema penitenciário, segundo esse documento a crise dos últimos anos no sistema de encarceramento é decorrente da falta de investimento público e treinamento dos profissionais que atuam na área. Disso resultariam índices de reincidência superiores a 50% e constante déficit de vagas prisionais. O recurso para esse quadro seria penas alternativas e geração de até 25.000 vagas para encarceramento, construindo presídios nas regiões de maior necessidade. Pela primeira vez propunha-se também a criação de presídios federais, visando melhor distribuição por periculosidade.

Almejava-se incentivar a relação do sistema penal com a comunidade, buscando experiências bem-sucedidas nesse sentido, além de incentivar o trabalho prisional e a educação escolar. A terceirização foi sugerida pela primeira vez como uma possibilidade, para tarefas menos relevantes dentro do sistema prisional, admitindo-se haver constante carência de profissionais para atender as demandas numerosas do cárcere.

No que tange à atualização da legislação, esse plano trazia as seguintes propostas:

- Projeto de Lei atualizando a Parte Geral do Código Penal
- Modernização do Código de Processo Penal
- Projeto de Lei reformulando o sistema de execução das penas
- Projetos de Lei que reformulassem ou tipificassem algumas figuras delituosas da Parte Especial do Código Penal
- Projeto de Lei alterando a Lei de Tóxicos

- Projeto de Lei que permitisse a punição mais eficaz ao contrabando
- Projeto de Lei regulamentando a identificação criminal
- Projeto de Lei prevendo punição mais eficaz ao roubo e à receptação de cargas
- Projeto de Lei estabelecendo punição severa a crimes contra policiais
- Projeto de Lei penalizando a tentativa de fuga
- Projeto de Lei tratando da infiltração policial e da inteligência de sinais

Com essas medidas pretendia-se aumentar a capacidade jurídica punitiva do Estado, absorvendo tendências mais modernas do direito e processo penal. Assim como, obter meios jurídicos mais eficazes e eficientes na coerção dos tipos penais já existentes e de novos tipos penais. Foi uma proposição na forma clássica com outras roupagens para solucionar problemas de um contexto bastante complexo e saturado das fórmulas legais.

Os demais compromissos firmados nesse plano eram: repressão ao roubo de cargas e melhorias da segurança nas estradas, implementação do subsistema de inteligência de segurança pública, regulamentação da relação da mídia com os temas da violência, eliminação de chacinas e execuções sumárias, redução da violência rural, intensificação das ações do Programa Nacional de Direitos Humanos, capacitação profissional e reaparelhamento das polícias, aperfeiçoamento do Sistema Penitenciário, aperfeiçoamento legislativo e criação do Sistema Nacional de Segurança Pública.

O primeiro plano propõe a criação do Sistema Único de Segurança Pública, que foi se concretizar a partir do Programa Nacional de Segurança Pública para o Brasil de 2003, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. O SUSP foi uma tentativa de criação de linearidade entre as polícias, solução para a dificuldade de trabalharem conjuntamente (BATTIBUGLI, 2012) militares e civis, sob comando do Secretário de Segurança. Além disso, era uma proposta que visava unificação (SOARES, 2007) gradual das polícias para posterior criação de uma ou várias instituições de ciclo completo.

A criação do Sistema Único de Segurança Pública brasileiro propôs a relativização do papel dos governos estaduais no controle da criminalidade e uma maior participação da União e da atuação dos municípios (ARRETCHE, 2000; ALMEIDA, 2004). Ele propunha mudança de hierarquias, de modelos de forças e formas de comandos, no campo de poderes e práticas da segurança.

Essas propostas investem na revisão das relações de poderes que são a expressão de condições de vida, que abarcam esquemas de convivência, reproduzindo as relações de poder

(BOURDIEU, 1989) dos diversos aspectos do viver. As instituições são poderes disciplinares que executam o exercício prático do poder (FOUCAULT, 2002) que é dissolvido em múltiplas esferas.

Na perspectiva de inovação no exercício do poder, o primeiro plano traz destaque para a ideia de prevenção da violência. Disso resultou o Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção da Violência (PIAPS). O Piaps é criado para promover interação local e fortalecimento de programas sociais postos em prática por estados, municípios e pelo governo federal que pudessem diminuir os fatores criminógenos.

Buscando uma gestão mais atualizada com o tempo e as expectativas, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) teve um importante papel gerando esforços de cooperação entre instituições de segurança pública. A Senasp foi estimulada e estimulou o início de um trabalho coordenado, construindo uma estrutura de fluência de orientações e ideias.

No sentido mais direto dos serviços policiais houve apoio significativo à qualificação policial, investimento tímido na expansão de penas alternativas à privação de liberdade e incentivo ao desenvolvimento de perspectivas mais racionais de gestão das polícias estaduais e secretarias de segurança. Para isso, o plano tinha tópicos nos quais estavam definidas metas a serem alcançadas pela segurança pública.

O Fundo Nacional de Segurança Pública é uma dessas iniciativas acanhadas impulsionadora de políticas para a área. No entanto, o fundo reduziu-se a reiterar velhos procedimentos, objetivos tradicionais, repasse de recurso, desperdiçando-se como ferramenta política, destinando-se à compra de armas e viaturas.

O fundo foi consumido pelo ritmo do costume e pelas soluções habituais. Assim, esses recursos sustentaram o formato de sempre dessas instituições de estruturas esgotadas com políticas equivocadas. De tal modo que as polícias permaneceram refratárias ao controle, à gestão racional e à avaliação de seu trabalho.

Ministros da justiça, buscando colocar algumas iniciativas em funcionamento, se revezaram em reuniões com secretários estaduais de segurança buscando adeptos ao esforço nacional de uniformização da linguagem de informações policiais, sem sucesso. Tratava-se de interferir na estrutura de funcionamento e na cultura institucional de organizações sem tradição em formatos de inteligência e trocas que facilitam a solução de crimes.

O passo inicial para desenvolver outras ações que demandavam uma nova e ampliada visão do serviço policial foi sabotado pelo provincianismo. A má-vontade de personagens

estaduais e as disputas locais impossibilitaram avanços importantes na segurança pública. Porque as polícias, ao não serem mexidas através da Constituição Federal de 1988, solidificaram ainda mais seu autocontrole, espaço de difícil interferência.

#### 4.2 Um Projeto de Segurança Pública para o Brasil a partir de 2003

O Plano Nacional de Segurança Pública que se chamou Projeto de Segurança Pública para o Brasil de 2003 é parte de um consistente processo de análises que congregou profissionais e estudiosos vinculados ao tema, com diversos interesses. O Projeto resulta do debate que se inicia no período de campanha, na candidatura do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Na ocasião da campanha, momento de elaboração de propostas, a encomenda era um diagnóstico sobre segurança pública. Para isso formou-se um grupo que realiza um Diagnóstico de Segurança Pública para o Brasil. Mais tarde, após o Diagnóstico e o Plano, estudiosos e profissionais voltam a reunir-se para pensar a Arquitetura do SUSP – Sistema Único de Segurança Pública.

Participaram dos levantamentos e análises estudiosos da temática de universidades brasileiras e representantes das instituições de segurança pública que se engajavam conforme segue:

O Luis Eduardo montou um grupo com recursos da Firjan e do PNUD, um diagnóstico do SUSP, está na página da SENASP, éramos 45, 8 grupos. E ele me convidou para coordenar o grupo sobre ensino policial. Eu comecei a trabalhar sobre o ensino, era o Kant de Lima, o Balestreri, o Julio o Zaverucha. Nós visitamos 20 escolas de polícias. Professor de Sociologia - UFRGS

No governo Lula foi feita uma articulação com a universidade e agências de segurança pública estatais ou não no exterior no sentido de dar um corpo mais objetivo aquele plano nacional que começou lá no Diagnóstico de Segurança Pública para o Brasil, chamava-se Arquitetura do SUSP. Isso foi feito numa parceria do Governo Federal com a Firjan – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, para dar um corpo àquilo. Por exemplo, se falava em valorização profissional. Esse apenas um tema, dentre outros. O que é valorização profissional?  
Del. da Policia Civil RS

Vemos nas falas o debate em torno da construção do sistema único de segurança pública. Entre o diagnóstico e a arquitetura do SUSP está a elaboração desse Plano Nacional. A figura marcante foi Luiz Eduardo Soares, Secretário Nacional de Segurança, antropólogo,

com um perfil voluntarista, que voltou seus esforços para a reforma policial, políticas antidrogas (BOEKHOUT, 1999; CESONI, 2000; COHEN & KAAL, 2001), combate à lavagem de dinheiro e políticas sociais com interface com os dilemas da segurança.

Na época, o empenho do Secretário foi enfraquecido pela divergência de posições em relação à adotada por Márcio Thomaz Bastos, então Ministro da Justiça, advogado criminalista, republicano, que apostava no reforço das instituições policiais. O embate de princípios norteadores para a segurança levou à vitória da visão tradicional.

O plano idealizado por Luiz Eduardo tinha características bastante abrangentes e dialogava de maneira consistente com os dilemas sociais, não abordando somente o que estava diretamente voltado aos problemas de polícia. Apresentava-se como instrumento de trabalho de um governo que se comprometeria com a justiça e o exercício da ética na política, empenhado em aprofundar a democracia de forma a incorporar os brasileiros pobres à cidadania plena.

O projeto comprometia-se a combater as diversas formas de violência, desde a fome até a tortura, do desemprego à corrupção e da injustiça da desigualdade até a criminalidade. Portanto, tinha uma visão ampla de aspectos que propiciam condições de vulnerabilidade e marginalizam a juventude pobre, comprometendo-se com essa amplitude.

No entendimento disposto no documento, a execução da segurança pública e sua dimensão teórica possuem interfaces e superposições com outras esferas da vida social. Contudo, não sendo possível tratar todas as questões num mesmo plano, deixava claro que faria apontamentos para as necessidades de transformações socioeconômicas estruturais. Por esse motivo afirmava que tratar todas essas dimensões do problema era o grande desafio de transformar o Brasil num território de paz e justiça.

Esse plano pautava-se pela máxima de que “ou haverá segurança para todos, ou ninguém estará seguro no Brasil”. Tinha como premissa que a segurança pode ser considerada um bem essencialmente democrático, que a segurança é um bem desejado por todos os grupos sociais, tendo em vista ser a segurança um direito fundamental dos cidadãos.

Nesse sentido, a segurança é uma obrigação constitucional do Estado, mas também uma responsabilidade de cada pessoa da população. Proteger a vida é proteger o que há de mais caro a qualquer ser humano e por isso o olhar especial à população que está mais sujeita a este tipo de crime, os jovens negros com idade entre 14 e 29 anos.

Os homens negros de 14 a 29 anos foram definidos como foco principal de esforços desse plano, isso não significava negligenciar os demais grupos, mas focalizar naquelas

evidências que os dados auxiliam a determinar. A expectativa era incentivar propostas para esse estrato mais vulnerável, repercutindo na diminuição de números em outros tipos criminais pelo entrelaçamento que os relaciona.

O plano traz os dados de mortes violentas do Rio de Janeiro do ano de 1999, ano no qual morreram 239 rapazes na faixa etária referida, o que configura um verdadeiro genocídio nesse grupo etário. Realidade que exige soluções nas áreas em que estas pessoas estão abandonadas, de forma a deter o processo de marginalização e criminalização desses jovens.

Por isso o entendimento de que era necessária uma atenção especial a questões como o acolhimento familiar, comunitário e escolar deficientes; a falta de perspectivas de integração social plena; a ausência do Estado nos territórios urbanos pauperizados; o recrutamento para atividades ilegais nas periferias, vilas e favelas do varejo do tráfico de armas e drogas; e o desdobramento do tráfico em múltiplas práticas criminais.

Um dos motivos que deixa esses homens vulneráveis ao tráfico é a invisibilidade a que estão submetidos, pelas precárias condições de vida. Isso oferece sentido às vantagens prometidas pelo tráfico, seja de ordem material ou simbólica, assimiladas por essa juventude como compensadoras. O tráfico torna-se uma opção de inserção no mercado de consumo e nas características desejadas pela juventude.

É uma população carente de vínculos que promovem a identidade de grupo com a comunidade, a escola ou com a família e sem qualquer gratificação oferecida por oportunidades de lazer e esporte. Estão imersos em um contexto de consumo e aparências, estimulados pelos mercados e impactados pela precária percepção de si mesmos.

Nesse contexto, o plano de segurança protestava a urgência que o poder público assumisse a disputa por esses jovens criando projetos que fossem capazes de lhes atrair para uma sociabilidade construtiva e solidária. Conjunto a isso era destacada a necessidade de a polícia atualizar seus métodos restringindo o foco de ação do tráfico e outros crimes.

As polícias foram desafiadas a agir com critérios e respeito pelas comunidades pobres, sem esquecer de impor justiça àqueles que estão imunizados pelo status na cadeia do crime, como atacadistas. Além de exigir-se a merecida atenção ao mercado de drogas, que lava com sangue as disputas e torna a criminalidade ainda mais violenta.

No sentido contrário da violência, o que se propunha para os jovens eram projetos de acolhimento e reforço de autoestima, valorização do potencial pessoal e virtudes, seja através do esporte, da arte, da música, dentre as mais variadas formas de expressão cultural. Assim



como se propunha que os projetos utilizassem a tecnologia a favor desse serviço e a comunicação, como ferramentas de retomada de si mesmos e da própria sensibilidade.

Essas ações são compreendidas como recursos de inserção valorizada para o trabalho de maneira aberta e criativa, sem reproduzir trajetórias de fracasso. Essas são formas de oportunizar aos indivíduos que tenham contato com seus potenciais e encontrem um caminho saudável de subsistência e satisfação pessoal.

No debate sobre violência, esse plano considerou algumas hipóteses que alcançaram razoável consenso como:

1. As políticas de segurança podem constituir-se em variáveis significativas, dependendo das condições em que se aplicam e do tipo de criminalidade que pretendem atingir;
2. A presença relativa na população de jovens do sexo masculino é fator positivamente associado à maior parte dos tipos de práticas delituosas;
3. A impunidade tem um papel significativo nesse debate;
4. A pobreza relativa e moradia inadequada; o apoio familiar inconsistente; a deficiência de aprendizado; a exclusão da escola; a violência doméstica; poucas oportunidades de emprego e exclusão econômica; cultura da violência; superlotação dos presídios e inexistência de uma adequada política de drogas, são estimulantes às práticas de violência.

Na matriz das soluções estão:

- As conexões entre tráfico de drogas e de armas;
- O fato de o tráfico possuir um mercado que lhe é cativo alimentar outros crimes como homicídios dolosos, roubos, furtos, sequestros e latrocínios;
- O fato de o tráfico de drogas financiar armas, apoderando-se delas torna-se mais destrutivo;
- A disponibilidade de armas como fator decisivo na geração de criminalidade violenta;
- As indústrias de armas negligenciam sua responsabilidade, vendendo sem controle;
- O exército que deveria conferir as informações dos registros de armas não o faz;
- A Polícia Federal não é eficiente no controle do contrabando, sobretudo o oriundo do Paraguai, grande fornecedor de armas ilegais para o Brasil;
- Os cidadãos comuns ao comprarem armas e pensarem estar protegendo-se

desconsideram as estatísticas que afirmam que estes se tornam mais vulneráveis e que essas armas, em boa parte, também abastecem o crime;

- O tráfico de drogas prospera não somente pela demanda, mas também pela facilidade que encontra no recrutamento de jovens;
- O Estado deve disputar menino a menino com o tráfico.

Na perspectiva da prevenção, de forma a desarmar o cenário trágico construído pela criminalidade e violência, o plano de 2003 trazia as seguintes proposições:

- Iluminar áreas problemáticas;
- Ocupar áreas problemáticas com ações agregadoras, lúdicas ou de lazer;
- Reaproveitar os espaços públicos criando nos bairros populares áreas para esporte e atividades culturais artísticas, festivas e musicais;
- Urbanizar territórios para reduzir o isolamento;
- Apoiar a construção de redes locais;
- Implementar políticas integradas que foquem três domínios fundamentais: a casa, a rua – ou a comunidade e o bairro – e a escola, assim como dimensões profissionalizantes que encaminhem ao trabalho.

Partindo de um visão macropolítica, integrando-se à perspectiva da prevenção, havia o entendimento de que essas ações deveriam estar conjugadas com uma sequência de outras mudanças e investimentos estruturais na sociedade brasileira voltadas para as seguintes metas:

- Promoção da segurança alimentar, acompanhada de educação nutricional;
- Garantia das condições básicas de saúde, envolvendo saneamento e habitação;
- Garantia de renda mínima;
- Redução da violência doméstica contra mulheres e crianças e proteção às vítimas, com reeducação dos agressores;
- Combate ao trabalho infantil e a toda forma de exploração e abusos da integridade física, psíquica e moral das crianças;
- Qualificação do atendimento escolar, com redução da evasão;
- Oferta de oportunidades de retorno à educação fundamental e secundária via supletivo em formatos compactos e criativos;
- Oferta de cursos profissionalizantes compatíveis com a nova realidade do trabalho;

- Conscientização sobre as responsabilidades da paternidade e da maternidade;
- Difusão de informações sobre drogadição e oferta de tratamento para os dependentes;
- Difusão de informações sobre sexualidade, contracepção e prevenção das doenças sexualmente transmissíveis, particularmente a AIDS.

Esse plano traz um debate ampliado sobre como colocar em prática um projeto de segurança pública, quais os recursos e vínculos necessários para que ele se concretize. Dessa forma, afirma ser consenso entre especialistas da área que para ter sucesso um processo multidimensional é necessário construir uma unidade.

Para que o projeto seja consistente no controle da violência e na redução da criminalidade é preciso construir uma agência ou organismo central que articule departamentos e secretarias de maior importância. Nesse órgão estariam atuantes os protagonistas das áreas de polícia, justiça, educação, saúde, serviços sociais, habitação, transporte, planejamento urbano, comunicação, esporte, lazer e cultura. É indispensável envolver na articulação desse processo as entidades da sociedade civil, associações comunitárias, mídia e os cidadãos.

Esse é um conjunto de ações que demandam liderança hábil para promover aliança entre os agentes envolvidos. Uma liderança clara e com as demais características exigidas por esse modelo de ação. Esse seria um mediador também entre esse sistema e a sociedade em geral, responsável por atualizar e explicar à sociedade o quão fundamental para resultados positivos essa pluralidade de ações e projetos contidos em uma política uniforme.

A realização de um programa dessa dimensão também passa pelos estágios de elaboração e execução com diagnóstico das dinâmicas criminais e dos fatores de risco (no sentido de vulnerabilidade ou vitimização), local e geral. Um diagnóstico sensível às variações circunstanciais e de conjuntura que propicie a elaboração de um plano de ação capaz de formular uma agenda, identificando prioridades e recursos e estipulando metas. Até o momento em que se chega na fase de implementação (tarefas de coordenação, metas e cronogramas) com avaliação (processo e resultados) e monitoramento (com correção de rumos).

O plano também aconselhava a realização de projetos pilotos que pudessem ser analisados criticamente de forma experimental. Os projetos pilotos reduziriam as probabilidades de erros de fácil detecção através desse recurso, evitando desperdícios no foco

inicial das atividades. Esse seria um período de pequenos testes com a possibilidade de visualizar reações às propostas.

Segundo seu formulador, programas colocados em prática sem esses estágios tendem a elaborações pouco racionais que podem gerar retóricas políticas e não correções de rumo quando algo ocorre fora do esperado. A falta de monitoração resultaria em repetições de erros e riscos cumulativos na execução, negligenciando a qualidade do processo, tendendo à extinção da proposta. Por isso que seguir um método é uma forma de minimizar as falhas de desenvolvimento e de objetivar os resultados com possibilidades de mensuração.

Esse plano tratou sobre a necessidade de uma percepção multidisciplinar, multisetorial e com ações conjugadas entre diversas esferas da organização. Além de tratar com máxima importância que houvesse a adesão dos governos estaduais ao plano, propondo um pacto em torno do plano de segurança. A ideia é que todas as instituições envolvidas e a sociedade civil estivessem imbuídos e mobilizados nacionalmente pela construção social da paz, de tal forma que as igrejas, universidades, associações, sindicatos, organizações não governamentais e representantes da iniciativa fossem convocados a participar de um amplo mutirão de inclusão da juventude excluída.

Para tratar sobre a inclusão da juventude era preciso debater abertamente a problemática das drogas, por ser uma proposta que se dispunha a fazer uma abordagem ampla e consciente da complexidade da temática. Entendia-se que a simplificação impossibilitava a visualização de dimensões importantes das relações sociais e do papel que o consumo de estupefacientes assume.

O projeto afirma que a eleição de algumas substâncias como o álcool e o tabaco, legais para consumo, desprezando seus potenciais viciantes e nefastos à saúde, enquanto se faz o caminho contrário na direção de outras substâncias como a maconha, é uma generalização que gera confusões pouco responsáveis no debate sobre drogas. Esse tipo de discriminação torna legais substâncias com potencial ofensivo à saúde maior que o da maconha e confunde as variáveis que interessam ser discutidas e as intenções que produzem essas distorções.

Uma das variáveis que interessam muito é o mercado das substâncias psicoativas, por serem produtos de alto interesse comercial, sujeitos ao comércio e à geração de riqueza. Ao tratar sobre liberação desse comércio entra-se num espaço empresarial e criminoso com uma rede sofisticada de relações que passam pelos aparelhos de Estado, por locais estratégicos das cidades, por rotas de transportes, demonstrando uma complexa estrutura de comando e equipamentos de apoio.

Aproximar-se e dar uma solução para o dilema das drogas deve passar por uma visão multidisciplinar que atinja aspectos culturais, educacionais, sociais, emprego e reformulação do papel da segurança pública na relação com a população. Além disso, as polícias precisam estar preparadas para tratar com o problema das drogas recebendo formação.

Assim como, é preciso debater mais aberta e amplamente sobre os riscos que as próprias polícias correm de serem cooptados pelas facilidades financeiras desse comércio. Tratar os dilemas dessa temática sem abordar todas as suas dimensões esconde fragilidades que são latentes e presentes no cotidiano e nas dificuldades que se encontra para construir uma solução.

As guerras despreparadas e simplistas que focam apenas nos extratos mais baixos dessas organizações devem ser superadas. A própria legislação necessita ajustar-se aos tempos de forma que saia da tendência de criminalização do traficante e do usuário. De tal modo que o usuário encontre recursos para superar a drogadição problemática através de serviços de saúde e a punição destes não seja entendida como forma de justiça.

No que diz respeito à prevenção, o relevante é a adoção de campanhas educativas voltadas para a juventude. Os Estados devem mobilizar as instituições públicas, as entidades e movimentos sociais, as empresas privadas de forma orgânica e científica, sem generalizações. Agir com vigor sobre a questão das drogas, respeitando os direitos e liberdades individuais e os direitos humanos destes usuários é parte desse processo.

É importante priorizar o combate às organizações criminosas, principalmente no nível do atacado, ou seja, os criminosos de colarinho branco que utilizam o mercado das drogas para lavar dinheiro. Esse mesmo dinheiro que financia o comércio ilegal de armas e abastece as cidades de todas as variedades de drogas.

Em termos de polícias, o Plano de 2003 propunha mudanças essenciais nas polícias, em seus valores fundamentais, na identidade institucional, na cultura profissional e nos padrões de comportamento para a construção sustentável da paz no Brasil. O plano pretendia fazer transitar essas instituições da cultura da guerra para a cultura da paz, um desafio necessário de ser enfrentado, uma vez que essa dimensão tem estado em todo o formato de trabalho das instituições de segurança, no caso das drogas pode ser crucial para pensar um caminho que possibilite soluções reais.

As ações policiais deveriam estar adequadas ao respeito às diferenças de gênero, classe, idade, pensamento, crenças e etnia. O enfoque no uso racional, técnico e ético da força, quando necessário, certamente traria resultados com uma medida condicionada por princípios

prévios. A proposta afirmava o compromisso do servidor da segurança pública estar equilibrado psicologicamente, eticamente e tecnicamente para dispor de armas e outros recursos de força. São essas condições que permitiriam falar de uma polícia legítima e respeitada pela população.

Além disso, em um contexto democrático, as polícias necessitam aprender a envolver-se com a comunidade. A participação da comunidade no planejamento, fiscalização e acerto das atividades de segurança gera a o ambiente de cidadania necessário para engajamento de todos no projeto. Ninguém melhor do que as comunidades, os bairros, os assentamentos e as regiões para expor suas dificuldades e também para avaliar e sugerir maneiras para diminuir a violência em seus locais de moradia e trabalho. Nessa perspectiva, a polícia tem a pessoa humana como centro e finalidade<sup>63</sup> de suas atividades.

Com essa perspectiva, esse plano apresenta algumas motivações que dificultam o trabalho das polícias, a confiança nos dados levantados e a própria administração dessas organizações:

- 1) Coleta, registro, produção, distribuição e processamento precários das informações, gerando dados inconsistentes e pouco confiáveis, inviabilizando diagnósticos, análises prospectivas e definição de orientações estratégicas;
- 2) Ausência de planejamento, de avaliação sistemática e de práticas corretivas;
- 3) Atendimento, serviços e produtos de má qualidade;
- 4) Recrutamento deficiente e formação precária;
- 5) Abandono dos cuidados preparatórios, voltados ao trabalho pericial: ausência da cultura técnico-policial, exceto as equipes especializadas em aplicações específicas;
- 6) Correição quase inexistente, em decorrência de inércia burocrática, restrições normativas, inoperância administrativa e forte comprometimento corporativista;
- 7) Controle externo deficiente, em razão dos obstáculos à intervenção investigativa

---

<sup>63</sup> O programa de segurança instiga a discussão sobre ética que se tornou dispensável em diversos espaços de formação equivocadamente. Nesse desprezo, as instituições de segurança não oferecem o destaque que tais princípios deveriam ter na atividade policial. Sem a definição clara dos valores que deveriam nortear a segurança pública, seus agentes seguem no cotidiano dando respostas aos estímulos de maneira instintiva. Aliado às falhas no treinamento técnico, esse é o material necessário que conduz a abusos e atitudes criminosas por parte das próprias instituições.

Os policiais assimilam percepção de senso comum equivocada sobre os Direitos Humanos e tendem a interpretar esses direitos como uma defesa que se volta exclusivamente aos criminosos e não à população em geral. Dessa forma, as próprias instituições de segurança devem exercitar as diretrizes dos Direitos Humanos na organização, no escalonamento dos cargos e na forma de exercício do poder. Essas instituições devem ser um modelo de continuidade ordeira que possa ser reproduzido para o restante da sociedade.

- das ouvidorias e dos entraves à afirmação de direção interna;
- 8) Delimitação irracional (e dissociada das circunscrições da outra instituição policial) dos territórios jurisdicionais;
  - 9) Despreparo no enfrentamento de questões específicas como a violência contra as mulheres, as crianças, as minorias sexuais e os negros, o que determina incompetência na atuação das Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres, por exemplo;
  - 10) Despreparo na aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente;
  - 11) Formação mais voltada à repressão do que à prevenção (o que caracteriza o conjunto das instituições da segurança pública);
  - 12) Grande quantidade dos policiais exerce função extra (bico), para complemento salarial em razão dos baixos salários.
  - 13) Dissociação conflitiva da outra instituição policial e dos demais agentes do sistema de justiça criminal (inclusive da Secretaria de Segurança), dada autonomização dispersante das unidades (em particular, das delegacias distritais);

Outra abordagem das proposições trabalhou com a violência doméstica e de gênero, esse também é um compromisso ao qual o Brasil se dispôs assinando tratados e convenções em defesa dos Direitos Humanos e em prol da redução desse tipo de violência. Contudo, quando se trata de por em prática ações para que essa disposição se torne uma realidade, não tem mostrado mesmo vigor. Dentre as razões para isso está a dificuldade de transformar em projetos e ações racionais eficazes o que está definido em princípios e slogans.

Existe grande necessidade dentro dessas temáticas de ampliar conhecimentos e qualificar os serviços de atendimento às vítimas. Apesar de ser grande o número de vítimas desse tipo de violência, não há consenso sobre como devem funcionar esses serviços. Nem tampouco se sabe como avaliar os resultados de uma proposta que se empenhe contra a violência doméstica e de gênero. Não há informações que permitam medir qual foi a eficácia dos esforços feitos até o presente no sentido de oferecer suporte às vítimas.

Luiz Eduardo Soares afirma que não há dados sobre as quantidades de violência, não se sabe se tem aumentado ou diminuído, nem se sabe o que funciona para diminuir esses índices. Como outros problemas da segurança, a violência intrafamiliar é de grande complexidade e resulta de muitas variáveis sociais, culturais e psicológicas.

Das experiências internacionais o que foi apreendido é que somente quando se articulam as polícias, as unidades de atendimento, a justiça e as redes sociais de apoio é que se tem capacidade de ação e os resultados das intervenções se expandem. Porque esse é um espaço de violência que envolve vínculos, emoções, abusos, tolerância e variáveis de difícil trato.

É preciso haver viabilidade na comunicação e nos serviços das agências envolvidas no atendimento desse tipo de vítimas e agressores. Para isso o plano trazia a proposta de criação de um Programa Nacional de Prevenção e Redução da Violência Doméstica e de Gênero.

Esse programa, para além de representar conquistas de movimentos sociais e programas governamentais que o antecedem, tinha o intuito de consolidar um planejamento racional de políticas eficientes nesse tipo de conflito violento. Dessa forma, pretendia estimular pesquisas que possibilitassem um diagnóstico acurado do contexto que envolve essa violência e as melhores formas de intervenção.

Por isso era preciso saber:

- 1) a magnitude da violência doméstica;
- 2) os recursos com que o Brasil conta para fazer face à violência intrafamiliar (sistema de justiça criminal, unidades de saúde, redes de serviço social, iniciativas comunitárias etc.);
- 3) os recursos potenciais para atender a vítimas e agressores, representados por iniciativas governamentais e não governamentais;
- 4) a qualidade do atendimento dispensado pela polícia, pelas unidades de saúde, pelos centros de atendimento, pelos conselhos tutelares, pelos abrigos, pela justiça etc.;
- 5) as percepções e expectativas das vítimas, agressores e profissionais sobre os recursos de atendimento, sobre a violência doméstica e as formas de combater esse problema.

Além de fazer essa proposta de diagnóstico, o plano propunha as seguintes metas específicas, para o Programa Nacional de Redução e Prevenção da Violência Doméstica e de Gênero:

- Ampliação do número de pessoas capazes e dispostas a buscar apoio médico, psicológico, jurídico e social oferecendo condições de rompimento da situação de violência em que se encontram;
- Garantia de segurança para as mulheres em situação de violência: vítimas



- protegidas do risco de novos ataques e de agressões mais severas;
- Ampliação do número de mulheres dispostas a denunciar a violência nas delegacias policiais e a sustentar a denúncia nas instâncias judiciais;
  - Instituição de projetos de integração do atendimento às vítimas e agressores, com base nos quais cada serviço possa ser acessível a partir dos demais;
  - Difusão de informações básicas e de orientações para vítimas, profissionais e comunidades sobre como agir diante dos casos de violência doméstica e de gênero;
  - Criação de um sistema de informação sobre a violência doméstica e de gênero, capaz de subsidiar diagnósticos consistentes e de informar os processos de avaliação de resultados;
  - Controle da ação dos autores de violência/adoção de penas alternativas efetivas para aqueles homens cujos crimes sejam considerados de menor gravidade;
  - Redução da violência sexual intra e extrafamiliar e dos danos que lhe são decorrentes.

As intenções apresentadas pelo plano no que trata sobre violência doméstica e de gênero trazem importantes aproximações desse fato social a fim de construir um conhecimento melhor ajustado à realidade e às necessidades dessas pessoas, tanto vítimas, quanto agressores. Compreender mais profundamente os contextos de violência facilitam a formatação de ações, da mesma forma que oportunizar informações à população traz melhores resultados no sentido de denúncia e proteção às vítimas.

A última disposição que vamos abordar desse plano é o desarmamento, é a partir da década de 1980 que se percebe um aumento expressivo da violência com a utilização de armas de fogo. Portanto, projetar a diminuição de índices de violência e criminalidade demanda que se controle o acesso a armas também. Esse plano priorizava o controle e desarmamento propondo o recolhimento de armas de fogo, baseando-se em estatísticas de 1995 que dizem:

**Tabela 2 - Homicídios por armas de fogo**

Número de homicídio por arma de fogo (1995)	41 mil
Taxa de homicídios por armas de fogo	25,78 (100mil/habitantes)
Percentual de homicídios usando arma de fogo sobre	88,39%

total de homicídios	
---------------------	--

Fonte: Estudo Internacional das Nações Unidas sobre Regulação de Armas de Fogo, Divisão de Prevenção do Crime e de Justiça Criminal, Nações Unidas, Viena, 1997.

O uso das armas de fogo tem se mostrado um instrumento de proliferação, agravamento e significação da violência. Embora frequentemente esses conflitos que resultam no uso das armas de fogo estejam vinculados com o tráfico de drogas, são situações que devem ser tratadas com medidas diferentes.

No que tange à localização geográfica também são crimes que divergem, o mercado das drogas é abastecido pela zona amazônica, enquanto que o mercado de armas provém da região do MERCOSUL. Essas peculiaridades mostram a necessidade de mapeamentos específicos e ações voltadas para cada caso, de modo que seja possível descrever o funcionamento desses crimes.

A Lei nº 9.437 de 20 de fevereiro de 1997 que trata sobre o SINARM, Sistema Nacional de Armas é carente de aspectos como:

1) não recebe regularmente as informações sobre licenças de produção e vendas que são emitidas pela Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados (DFPC), do Ministério da Defesa, por conta das dificuldades de comunicação entre os dois Ministérios, resultante da inércia institucional que atribui a soberania sobre essas informações ao Exército;

2) não recebe informações adequadas sobre as armas e munições produzidas e vendidas pela indústria nacional, que prefere se remeter à DFPC;

3) padece da má qualidade das informações produzidas pelas polícias dos estados, que via de regra não informatizaram ainda seus registros sobre a circulação legal e ilegal de armas (passíveis de serem formulados com base nas apreensões);

4) não está integrado com as bases de dados sobre o comércio de armas no âmbito do Ministério da Indústria e Comércio;

5) de um modo geral, o acesso à informação sobre armas no país é restrito ou classificado como secreto, o que é incompatível com uma política eficaz de controle. Argumenta-se que o segredo é necessário para proteger os interesses da indústria, bem como as estratégias militares do Estado. Esses argumentos não se sustentam diante do exemplo dos Estados Unidos. O principal produtor de armas e o mais ativo ator militar do planeta mantém uma política de transparência, disponibilizando as informações relevantes sobre produção e comercialização de armas na Internet. Sem transparência, não há domínio público sobre as informações, inviabilizando na prática a execução de uma política consistente de controle;

6) a alta concentração da indústria de armas e de munições no Brasil resulta, paradoxalmente, numa proteção adicional que dificulta o acesso às informações sobre o setor no Censo Industrial. Formulários preenchidos pelas indústrias, com o compromisso do sigilo, resultam na impossibilidade de desagregar as informações relevantes. Considerando-se a natureza perigosa desses produtos (armas e munições), normas específicas deveriam garantir a transparência das informações depositadas no IBGE.

Uma política eficiente no controle de armas deve estar embasada no controle da oferta, da demanda e dos estoques circulantes. O Governo Federal, com o intuito de manter o controle de armamentos e munições deve colocar em prática as seguintes ações:

- Restrição legal para a venda de armas e munições no mercado doméstico;
- Restrição das exportações para países vizinhos;
- Controle da oferta de armas e munições de fabricação estrangeira;
- Implementar a Convenção da Organização dos Estados Americanos;
- Acelerar a cooperação no Mercosul;
- Estabelecer Código de Conduta para a América Latina;
- Controle sobre o transporte de armas e munições;
- Controle sobre atacadistas intermediários (brokers);
- Reduzir a demanda por armas e munições;
- Campanhas de conscientização;
- Política de repressão ao uso da arma de fogo;
- Controle e redução dos estoques circulantes;
- Modernização da gestão do armazenamento de armas;
- Destruição de excedentes e de armas apreendidas;
- Recadastramento das armas;

Dessa forma, pretendia-se construir um ambiente livre de armas e com os controles necessários sobre as armas existentes. O desarmamento estava inserido numa lógica de redução de fatores de risco que produzem mais violência, ou ampliam o acesso de criminosos a armas.

Esse plano foi um importante passo na direção de mudanças significativas na segurança pública brasileira, dado o aprofundamento que fazia nesse debate e a ampla abordagem que se empenhou em construir. Nesse período ainda pouco foi possível colocar em

prática, apesar de tratar-se de um momento de esperança para a maior parte da população dentro do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

O programa fazia um esforço de permanência com um sentido apartidário, com seriedade técnica e preocupado em construir um consenso mínimo ao partir do pressuposto que segurança pública é matéria de Estado e não somente uma questão de governo. Superar a relação com mandatos é um aspecto relevante, pois as discontinuidades das políticas públicas impedem que se chegue aos resultados em boa parte dos casos.

Esse plano foi elaborado no âmbito do Instituto Cidadania, ouvindo gestores, pesquisadores, especialistas e profissionais de diversas áreas, instituições e regiões do país, assim como lideranças da sociedade civil. Também buscava incorporar em seu texto as experiências bem-sucedidas de outros países, entretanto, o plano encontrou dificuldades de execução dentro do próprio governo, no sentido de ser levado a cabo na sua integralidade.

Na percepção do mentor intelectual do plano, o presidente reviu sua adesão ao plano porque implicaria em sua responsabilização pelos problemas da segurança pública, o que representaria um desgaste político inevitável. Porque as medidas demandam tempo para mostrarem efeitos práticos, dado tratarem de uma reorganização institucional.

Apesar da adesão dos governos, assumir o protagonismo da reforma da segurança pública implicaria riscos não desejados para aquele momento político. O Plano Nacional de Segurança Pública de 2003 é um exemplo de que mesmo tendo um trabalho amplo e bem definido, com análise profunda sobre o contexto da segurança pública e da criminalidade, a falta de apoio das peças chave do campo político é determinante para que a proposta não alcance sucesso.

Da perspectiva do Ministro da Justiça Márcio Thomaz Bastos, a aposta devia ser feita no reaparelhamento das polícias, o que como ideia não representava qualquer inovação.

#### 4.2.1 A tentativa de criação de um Sistema Único Segurança Pública

Uma das maiores dificuldades de relação entre as corporações policiais está na capacidade de trabalhar de maneira integrada. Entre a policial civil e a polícia militar existem muitos conflitos de competência e duplicidade de gerenciamento, de equipamentos e de ações de policiamento. Por esses motivos, esse plano trazia o entendimento de que é necessário

construir iniciativas que ofereçam as condições que viabilizem a atuação de forma integrada, compartilhando rotinas, procedimentos e estruturas.

A subordinação dessas corporações deve dar-se ao comando do Secretário de Segurança produzindo a racionalização da administração, dos recursos humanos e materiais. A partir dessa disposição torna-se possível estabelecer uma interface também com a Polícia Federal e com as guardas municipais, o que possibilita a criação do Sistema Único de Segurança Pública. Essa é uma necessidade que possibilita o compartilhamento de informações, uma reestruturação gradual das organizações policiais estaduais.

A projeção futura para as corporações era a unificação das atividades que possibilitassem instituições de ciclo completo. Da mesma forma que o SUSP estaria embasado em:

- Conselho Consultivo de Segurança Pública, composto por representantes da sociedade civil, chefes e comandantes das polícias tem a finalidade de acompanhar a polícia unificada;
- Unificação progressiva das escolas e academias de formação que possibilitasse uma formação baseada nos preceitos de legalidade democrática e do respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana;
- Integração territorial que permitisse definir um comandante ou delegado responsável pela região;
- Criação do órgão integrado de informação e inteligência policial;
- Corregedoria única;
- Programa integrado de saúde mental;
- Proteção à integridade física do policial;
- Obediência aos dispositivos regulamentadores que proíbem a participação de policiais nas empresas de segurança privada;
- Proibição de que ocupem cargos de confiança ou de direção no Sistema Integrado de Segurança Pública, policiais que participaram de tortura ou colaboraram com a sua prática;
- Grupo unificado de mediação de conflitos;
- Ouvidorias de polícia autônomas e independentes;
- Qualificação do policiamento ostensivo e preventivo;
- Policiamento comunitário;

- Diminuição de graus hierárquicos;
- Controle rigoroso do uso letal da força;
- Redução do efetivo nas funções administrativas.

#### 4.3 O Programa Nacional de Segurança com Cidadania

No segundo mandato de Lula, seguindo uma onda de redefinição da agenda pública, em 2007, O PRONASCI - Programa Nacional de Segurança com Cidadania (CARDOSO, 2011; MADEIRA, 2012; MADEIRA & RODRIGUES, 2015), regido pelo Ministério da Justiça, surge com a pretensão de diminuir os indicadores de criminalidade em regiões violentas do Brasil. Ele é produto ainda de uma expandida visão de segurança pública que caminha conjunto com os direitos humanos. Segundo uma deputada do PT:

A segurança pública é parte do Plano Nacional de Direitos Humanos. Tem todo um eixo do Plano Nacional, do PNDH 3, voltado à democratização da segurança pública e modernização das polícias de um modo geral. Esse eixo visa o acesso à justiça, combate à violência, a profissionalização das polícias, a promoção dos direitos humanos dos profissionais de segurança, o efetivo sistema de segurança pública, o acesso transparente aos dados de segurança pública, a consolidação de mecanismos de participação, qualificação da prova, melhoria do inquérito, fortalecimento de instrumentos de enfrentamento a preconceitos e violência por parte dos profissionais de segurança. Há uma série de medidas tomadas, tanto em diretrizes que indicam questões da segurança pública quanto no âmbito dos mecanismos de controle, erradicação da tortura e transparência das estruturas de privação de liberdade, de cumprimento da pena de acordo com a LEP. Esse eixo, segurança pública, acesso à justiça e combate à violência é uma atribuição na qual a Secretaria de Direitos Humanos é responsável, em interação com o Ministério da Justiça. No que trata o cumprimento desse eixo é uma relação com contradições, mas que se orienta pelo cumprimento dessas metas, com contradições quando a gente encontra o profissional de segurança pública do outro lado, como violador de direitos. Isso eu não me refiro só às polícias estaduais, onde é mais fácil identificar, onde é mais público, por exemplo, as milícias do Rio de Janeiro que contam com policiais que foram expulsos ou com policiais da ativa, em Goiania, em Goiás. Há presença de policiais em grupos de extermínio também na Paraíba ou em Pernambuco, ou a presença de policiais em assassinatos de defensores da reforma agrária na região amazônica. A corrupção e a violência policial no âmbito das polícias estaduais é mais fácil de ser identificada. No âmbito das unidades federais é mais difícil, mas não quer dizer que não exista, no enfrentamento com populações indígenas, a existência de polícias políticas, de enfrentamento a adversários, de perseguição a adversários, misturada com grupos de extermínio. Essas situações bem preocupantes são difíceis de identificar. Então, quando a gente chega nisso há dificuldade de manter o diálogo ou a construção de soluções com o Ministério da Justiça.

Confirmando as dificuldades de diálogo e a tentativa de abertura o Delegado Coordenador do RS na Paz afirma:

Até o PRONASCI, segurança pública era questão de polícia, eram raras as iniciativas de se tentar alguma outra ação que não fosse policial. Segurança pública não é sinônimo de polícia, é um conceito que abrange outras áreas. Havia um acúmulo de estudiosos, principalmente na universidade, que diziam: segurança pública não é sinônimo de polícia, segurança pública demanda um esforço muito maior, interagências, vocês estão trabalhando errado. Mais ou menos o que está acontecendo agora na questão das drogas.

O PRONASCI trouxe uma perspectiva nova de segurança pública, cruzando a temática com outras áreas e deixando claro que segurança pública não era somente um problema das polícias. O programa trabalhou fazendo uso de múltiplos esforços, numa nova perspectiva que englobava também questões sociais e a própria formação policial, como pontos indispensáveis para um melhor resultado.

O PRONASCI propunha-se a desenvolver 94 ações que envolviam os entes federados (PINHEIRO, 1998) e a própria comunidade, orientados pela União (CARVALHO & SILVA, 2011). Integravam as ações desse programa 145 municípios, 21 estados e o Distrito Federal.

O programa buscava abordar a temática segurança pública por sua transversalidade, deixando mais explícitas as dimensões de seus desafios. Dessa forma, várias áreas do poder público foram pensadas de maneira integrada. Não somente a repressão foi tratada como questão a ser solucionada, mas também a formação dos agentes, pautada por princípios humanistas, e a prevenção passaram a ter lugar de destaque.

Essa proposta tem como característica singular o incentivo e visão de segurança apoiada por Tarso<sup>64</sup> Genro, na época Ministro da Justiça, advogado e jornalista, figura determinante para a implementação e valorização do programa. Reconhecido por seu voluntarismo, ele voltou-se para questões práticas da segurança como reformas estruturais, qualificação, melhorias nos métodos de investigação e apostou em recursos para projetos aprovados através do PRONASCI.

Apoiado no PRONASCI, Tarso trouxe para a segurança pública a divisão de responsabilidades entre estados, municípios e união e ainda conjugou ações de segurança com ações sociais. Por isso, a “cidadania” vem para esse contexto atribuir qualidades e adjetivos à expressão “segurança cidadã”, delimitando sua origem democrática.

---

<sup>64</sup> “Foi possível perceber ainda casos híbridos, em que o Pronasci foi lançado durante a gestão de um governo ideologicamente oposto ao governo federal, tendo até as eleições de 2010 uma postura e, após esse período, com a eleição do candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), mudado de ênfase. É o caso do Rio Grande do Sul, que durante o governo Yeda Crusius (PSDB) poucas ações do Pronasci se prestou a executar e, após a eleição de Tarso Genro (PT), se chegou a criar uma versão regional do Pronasci, batizado de RS na Paz, que procurou aproveitar melhor os recursos disponíveis e acrescentar novas ações aos Territórios de Paz, inclusive com recursos orçamentários próprios, e investir no policiamento comunitário”. (MADEIRA & RODRIGUES, 2015)

A cidadania apresentava-se como uma inovação nas medidas que propunham mudanças para a segurança pública, implicando na reafirmação do respeito às regras democráticas e ao estado de direito. É uma forma de valorizar as instituições do sistema de justiça criminal, assim como da sociedade civil, no que tange à elaboração de políticas de segurança pública no contexto de um regime democrático (NETO, 2006).

Além disso, o PRONASCI promovia mudanças políticas em diversos aspectos, mostrando que o empenho, o engajamento com a proposta e o investimento de políticos que façam essa aposta impulsionam a criação de uma nova realidade. A matéria de jornal que segue demonstra a maneira como o Ministro da Justiça se colocava em relação às temáticas do PRONASCI e o quanto esta personalidade era central nos posicionamentos sobre o assunto para os meios de comunicação:

Zero Hora 30/12/2009 | 19h17

Arruda se encontra com Tarso para falar sobre o PRONASCI

Ministro da Justiça esteve em Porto Alegre para assinar novos convênios do programa.

Um dos principais alvos da Operação Caixa de Pandora, da Polícia Federal (PF), o governador do Distrito Federal, José Roberto Arruda (sem partido), teve um encontro na manhã desta quarta-feira, em Brasília, com o ministro da Justiça, Tarso Genro, a quem os federais são subordinados.

Segundo o ministro, o governador — envolvido em denúncias de corrupção desde o final de novembro —, o procurou para tratar da continuidade do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) em Brasília.

Tarso disse que Arruda estava preocupado com a eventual interferência dos desdobramentos do escândalo na execução do programa em Itapuã, região pobre da Capital Federal. Em passagem por Porto Alegre para assinar novos convênios do Pronasci com prefeituras, o ministro relatou ter dito ao governador que as denúncias não teriam influência sobre o programa. [...]

Nesse período, observa-se claramente que o investimento feito pelo Ministro foi propulsor para que se pusessem em prática as ações vislumbradas e também para que se criasse uma nova forma de envolver estados e municípios às políticas. Com essa prática o mesmo vinculou-se às questões e à temática segurança pública. Posteriormente, como governador do estado do Rio Grande do Sul, foi visto como o governador que mais investiu e valorizou a segurança pública na história do Rio Grande do Sul.

Externamente, o PRONASCI deu maior visibilidade às polícias militares e nas ocasiões apropriadas, às polícias civis. Internamente, mexeu com a qualidade da formação dos servidores da segurança, mudando significativamente a qualidade do pensamento que circula nessas instituições. Conseguiu ainda atrelar promoções com formação, o que levou a uma corrida por aperfeiçoamento por parte dos servidores.



A interferência e investimento na formação através de diversos institutos, como as Universidades do país, foi um dos recursos que mais rapidamente deu demonstrações de mudanças na segurança. Mesmo não havendo publicidade para esse aspecto, é notável a melhoria na qualidade das reflexões, dado as pessoas terem buscado formação e atualização. No entanto, isso não representa a mesma velocidade nas mudanças práticas, mas o primeiro passo, o do mundo das ideias, havia sido dado.

Segundo um professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul que atua desde a década de 1990 em cursos de especialização para policiais:

Começamos com os cursos de especialização com oficiais da Brigada Militar, pago pelos alunos. O Balestreli dava aula, o pessoal da Anistia Internacional e outras pessoas, foi em 95, 96. Dividido, a outra metade era sociedade civil, representantes dos sem terra, sindicatos, prostitutas, travestis, imagina como foi acalorado. Já tivemos um comandante geral da Brigada que foi aluno ali, o Ludwig. Hoje nós estamos no 11º curso, são quase vinte anos.

No Brasil inteiro quem mais procura as universidades são as polícias militares. Acho que talvez se explique pelo positivismo, eles têm uma dedicação ao estudo, tem uma disciplina de estudo e a mesma cena se repetiu em 15 estados. São muito estudiosos. Há vinte anos as duas instituições conversam. Foram meus alunos 5 Comandantes Gerais.

Portanto, a universidade tem estado há algum tempo em contato com algumas personalidades do meio policial, oficiais. A reflexão que persiste neste contexto é a capacidade de interferência, principalmente quando o conhecimento permanece restrito aos altos postos das instituições. A prática tem demonstrado através do PRONASCI que a democratização que dissemina amplamente o conhecimento resulta com maior eficiência em mudanças cotidianas.

Muito da desatualização que se percebe nos métodos policiais diz respeito ao fato de as polícias não terem passado por atualizações, principalmente naquilo que se refere à prática democrática (SOARES, 2003). O que ocorreu em outras instituições que passaram por um processo de adequação, motivados pela Constituição Federal de 1988, não ocorreu com a segurança. As corporações da segurança não se vincularam aos princípios democráticos.

O prejuízo temporal, o fato de a segurança pública ter sido tardiamente tratada a partir de teorias mais modernas sobre a ação policial, vinculando-se aos Direitos humanos, passou a ser tema para discussões, além de ser motivo de resistência (BENEVIDES, 1985; SOARES, 2003). Criar uma ponte para o lapso temporal que existe no trato com a criminalidade, a partir de um olhar cidadão, é um dos principais desafios quando se fala em cultura institucional. No entendimento da deputada do PT:

Uma resolução tomada no âmbito do Conselho de Direitos Humanos sobre auto de resistência, para mudança, para considerar a morte por policiais como homicídio, para existir perícia e a partir do procedimento investigativo isentar de responsabilidade o policial, invertendo o que hoje é feito. Isso foi difícil porque essa resolução foi tomada no âmbito do Conselho de Direitos Humanos, difícil de ser compreendida no âmbito da SENASP. A resolução de não utilização de armas, mesmo que menos letal em desocupação de áreas ocupadas por movimentos sociais e manifestações públicas, também encontrou dificuldade. A cobrança que nós fizemos pela não entrada no país de novas armas tidas como de menor potencial letal, mas danosas à saúde, também foi bastante difícil de ser compreendida. Mas havia uma importação de armas, utilizadas em outros movimentos internacionais sem um controle maior dentro do país e portanto, eu considerei ilegal e acho que foi menos compreendida. Então, há também na SENASP uma dificuldade de compreender os movimentos de direitos humanos que trabalham para demonstrar que um policial que adere ao crime não é mais um policial, é alguém que traiu a sua própria corporação e os seus próprios colegas. Eu acho que nem tudo é simples, em que pese a relação da Secretaria de Direitos Humanos e o Ministério da Justiça seja bastante forte por exemplo, porque a Secretaria de Direitos Humanos coordena os programas de proteção à testemunha, à criança e adolescente ameaçados de morte, testemunhas e vítimas e defensores de direitos humanos. E que depende da requisição de servidores da força nacional ou da polícia federal para apoiarem aquelas determinações que os conselhos que cuidam dos programas de proteção às pessoas em risco tomam. Então, nesse sentido, funciona de forma extremamente positiva. Mas quando a gente entra na cobrança das posturas, e da violência policial, a gente tem dificuldades. O discurso de que os direitos humanos não se preocupam com os policiais está entranhado nas estruturas de segurança pública, desde seu mais alto grau de responsabilidade, até o policial da esquina.

Por isso, nesse plano a formação de policiais foi revista e compreendida como uma etapa importante para a inserção de uma nova visão sobre segurança pública, dado que inserir diretrizes inovadoras em um corpo funcional moldado em métodos obsoletos seria improfícuo. Esse foi um dos objetivos do programa, projetar uma nova perspectiva teórica que orientasse a segurança pública, visando ângulos de humanização e democratização das atividades policiais.

Como era conhecido, existe forte resistência à visão cidadã de segurança para as práticas policiais a partir das corporações, é uma tarefa a longo prazo. Os projetos de formação policial que inserem universidades nessa capacitação tiveram contato com os limites das mudanças. Fóruns de discussão descrevem a insuficiência da mudança estritamente pautada pela ampliação das temáticas dos cursos. Nesse sentido, tem se perpetrado questões como a oposição entre segurança e direitos humanos, destacada pela deputada federal, conforme segue:

Eu fiz uma escolha por defender coisas razoáveis. Eu considero completamente equivocado, um equívoco que não existe ao acaso, mas foi fomentado no ambiente do senso comum, da mídia que espetaculariza a violência, que a defesa dos direitos humanos seja confundida com a defesa do bandido. Eu nunca defendi nenhum ato criminoso. O que eu defendo é a capacidade das instituições, que nós mesmos criamos, do Estado, de melhorarem alguém. Eu defendo a lei, eu não quero nenhum privilégio para ninguém, só quero que a lei seja cumprida para todos. Então, a base

dos direitos humanos é a defesa da legalidade. Eu não me penso como alguém que defende bandidos. Eu me penso como alguém que acredita que a lei existe para todas as pessoas.

A prevalência em alguns âmbitos do equívoco de senso comum que desfaz da imagem dos direitos humanos motiva o debate contínuo sobre a formação policial. Por isso, em 2014, um seminário na Universidade Federal do Rio Grande do Sul que discutiu numa de suas mesas a formação policial, o professor Cesar Barreira da Universidade Federal do Ceará afirma já fazer muitos anos que os centros de pesquisas participam desse processo, mas que é muito claro que é preciso também um avanço interno por parte das instituições. Formar efetivos para enfrentar a realidade baseados em diretrizes cidadãs e devolvê-los para instituições ultrapassadas é insuficiente.

O que nos cabe ressaltar nesse caso, como ocorre em tantos outros, é que políticas públicas demandam uma diversidade de personagens envolvidos e empenhados em construir mudanças. As políticas podem surgir do esforço de grupos sociais, de entidades, do empresariado, dos políticos, da mídia, ou de personalidades que se destacam e encontram espaço para desenvolver a teoria e a prática com novas bases.

Nesse contexto, o PRONASCI é uma proposta que se mostrou inovadora pela busca da padronização da segurança pública com bases na cidadania<sup>65</sup>, estendendo a noção de segurança a questões sociais, a partir de linhas conceituais, partindo da coordenação federal. As práticas até então estavam delineadas pelo que rege a Constituição Federal de 1988, que delega essas responsabilidades aos estados e não faz qualquer refinamento sobre os princípios que devem nortear o trabalho das polícias.

Dessa forma, a segurança cidadã constrói sua diferença destacando-se daquilo que era considerado segurança pública no período autoritário ou mesmo depois da transição para a democracia nos países da América Latina. Na perspectiva da segurança cidadã modelam-se ações, programas e projetos calcados na transparência, na participação social, na subordinação à lei e no respeito aos direitos humanos (NETO, 2006), aspectos indispensáveis para mudar os rumos tradicionais das instituições que se voltam para a segurança.

Esse plano atingiu o status de lei em 24 de outubro de 2007 e consolida-se na Lei nº 11.530, a ser executada pela União, articulando-se com órgãos federais, em cooperação com

---

<sup>65</sup> "A opção pela expressão "segurança cidadã" deve-se ao fato de que, durante o período de regimes autoritários, os assuntos de segurança pública foram confundidos com e tratados como assuntos de "segurança interna" e de "segurança nacional" – nos dois casos, com uma implicação clara de associar estes assuntos apenas ou prioritariamente às forças policiais e, mais ainda, às forças armadas." (NETO, 2006)

Estados Distrito Federal e Municípios e com a participação das famílias e da comunidade, mediante a realização de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira e mobilização social no sentido da melhoria da segurança pública.

Propunha-se definir formas de ação para prevenir, controlar e reprimir a criminalidade com uma abordagem sociocultural desse fenômeno. Por isso, articulava ações de segurança pública, políticas sociais e ações de proteção a vítimas. Assim como estabeleceu diretrizes para a execução dessa articulação de modo a destacar uma linguagem comum diante da tentativa de encontrar soluções, respeitando os níveis de abordagem e os níveis regionais de tratamento dessas questões.

As diretrizes desse plano de segurança eram:

- Promoção dos direitos humanos, intensificando uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento e de combate sistemático aos preconceitos de gênero, de etnia, de raça, de geração, de orientação sexual e de diversidade cultural;
- Criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias;
- Fortalecimento dos conselhos tutelares;
- Promoção da segurança e da convivência pacífica;
- Modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional;
- Valorização dos profissionais de segurança pública e dos agentes penitenciários;
- Participação de jovens e adolescentes, de egressos do sistema prisional, de famílias expostas à violência urbana e de mulheres em situação de violência;
- Ressocialização dos indivíduos que cumprem penas privativas de liberdade e egressos do sistema prisional, mediante implementação de projetos educativos e profissionalizantes;
- Intensificação e ampliação das medidas de enfrentamento do crime organizado e da corrupção policial;
- Garantia do acesso à justiça, especialmente nos territórios vulneráveis;
- Garantia, por meio de medidas de urbanização, da recuperação dos espaços públicos;
- Observância dos princípios e diretrizes dos sistemas de gestão descentralizados e participativos das políticas sociais e resoluções dos conselhos de políticas sociais e de defesa de direitos afetos ao PRONASCI;
- Participação e inclusão em programas capazes de responder, de modo consistente e

permanente, às demandas das vítimas da criminalidade por intermédio de apoio psicológico, jurídico e social;

- Participação de jovens e adolescentes, moradores de rua, em programas educativos e profissionalizantes com vistas à ressocialização e reintegração à família;
- Promoção de estudos, pesquisas e indicadores sobre a violência, que considerem as dimensões de gênero, de etnia, de raça, de geração e de orientação sexual;
- Transparência de sua execução;
- Garantia da participação da sociedade civil.

Os focos prioritários para os programas, projetos e ações que compõem o programa foram:

- I. foco etário: população juvenil de 15 (quinze) a 24 (vinte e quatro) anos;
- II. foco social: jovens e adolescentes egressos do sistema prisional ou em situação de moradores de rua, famílias expostas à violência urbana, vítimas da criminalidade e mulheres em situação de violência;
- III. foco territorial: regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de homicídios e de crimes violentos;
- IV. foco repressivo: combate ao crime organizado.

Para que esse plano se concretizasse foram feitas as seguintes exigências de cooperação entre os entes federados e a União:

- Criação de Gabinete de Gestão Integrada - GGI;
- Garantia da participação da sociedade civil e dos conselhos tutelares nos fóruns de segurança pública que acompanhariam e fiscalizariam os projetos do PRONASCI;
- Participação na gestão e compromisso com as diretrizes do PRONASCI;
- Compartilhamento das ações e das políticas de segurança, sociais e de urbanização;
- Comprometimento de efetivo policial nas ações para pacificação territorial, no caso dos Estados e do Distrito Federal;
- Disponibilização de mecanismos de comunicação e informação para mobilização social e divulgação das ações e projetos do PRONASCI;
- Apresentação de plano diretor do sistema penitenciário, no caso dos Estados e do Distrito Federal;

- Compromisso de implementar programas continuados de formação em direitos humanos para os policiais civis, policiais militares, bombeiros militares e servidores do sistema penitenciário;
- Compromisso de criação de centros de referência e apoio psicológico, jurídico e social às vítimas da criminalidade;

As ações, programas e projetos deviam ser desenvolvidos nas regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentavam altos índices de homicídios e de crimes violentos. O principal foco de repressão estava direcionado para o combate ao crime organizado.

Além disso, o PRONASCI colocava em prática, sem prejuízo de outros programas e projetos que já fossem integrantes da proposta, projetos como o “reservista-cidadão”, destinado à capacitação de jovens recém-licenciados do serviço militar obrigatório para atuarem como agentes comunitários nas áreas geográficas abrangidas pelo PRONASCI, promovendo a cidadania.

Os projetos Protejo e Mulheres da Paz foram os de maior destaque pela concretização mais significativa dentro das ações voltadas a intervir na vulnerabilidade e marginalização de jovens.

#### 4.3.1 Os Projetos de formação: jovens, mulheres e servidores da segurança pública

O Programa Nacional de Segurança com Cidadania colocou em prática formações para jovens em condição de vulnerabilidade, mulheres de comunidades marginalizadas e servidores da segurança pública. Para cada caso havia uma proposta formativa visando oferecer condições de empoderamento dos cidadãos sujeitos à criminalização e de reformulação da atuação das instituições de segurança.

O Protejo era um projeto baseado na proteção de jovens em territórios vulneráveis e destinava-se à formação e inclusão social de jovens e adolescentes expostos à violência doméstica ou urbana ou moradores de rua, partindo de práticas esportivas, culturais e educacionais que viabilizassem o resgate da autoestima, a convivência pacífica e o incentivo à reestruturação do percurso socioformativo para uma inclusão saudável.

Esse projeto tinha o objetivo de atingir a população jovem entre 15 e 24 anos em situação de risco ou vulnerabilidade familiar e social e egressos do sistema prisional, ou

cumprindo medidas socioeducativas. Ele visava desenvolver formação que promovesse cidadania, direitos humanos, qualificação profissional e inclusão social. A ideia é que essas matérias interferissem em atitudes, prevenindo violência, criminalidade e drogadição.

De qualquer forma o modelo de políticas do PRONASCI deixa claro que é preciso conhecer mais sobre a criminalidade, suas motivações, relações e formas de organização. Porque são ações que disputam os jovens para essa outra realidade. Por isso, é preciso conhecer a dinâmica organizacional do crime no Brasil para que se produza efeitos mais precisos nas intervenções feitas através de políticas públicas. Contudo, raras informações sobre o funcionamento da criminalização dão bases para as propostas de políticas públicas.

Dessa forma, na perspectiva dos objetivos, Mesquita Neto (2006) fala que a falta de objetivos claros para políticas de segurança pública impossibilita a construção de indicadores que meçam e avaliem os progressos realizados no que diz respeito aos fins manifestos pelos governantes e quanto aos resultados que a sociedade espera. O que é um prejuízo para a sociedade pode ser um benefício para maus governantes que não desejam ter seus governos avaliados objetivamente.

Ele diz ainda que é comum se confundirem os objetivos da política de segurança com metas da polícia. Essa vinculação faz parecer que os assuntos da segurança pública sempre se resumem na responsabilidade policial e o contrário também seria verdadeiro. Um dos resultados dessa forma de conduzir essas relações é que os governantes nunca são responsabilizados pela gestão da política de segurança pública. Assim como, a polícia não assume seu compromisso em relação à política de segurança.

Os beneficiários desses projetos recebiam um auxílio financeiro de R\$ 100,00, é o caso do “reservista-cidadão” e do projeto de “proteção de jovens em territórios vulneráveis” e R\$ 190,00 para o projeto “mulheres da paz”. A concessão do auxílio estava condicionada à assiduidade e comprometimento demonstrado com as propostas dos projetos. Além disso, o recebimento dos recursos do PRONASCI que eram remetidos aos Estados estava atrelado à atualização das informações do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas – SINESP.

Havia também um projeto chamado Bolsa-Formação que se destinava à qualificação profissional de policiais militares e civis, bombeiros, agentes penitenciários e peritos. Para participar desse projeto o ente federativo devia aceitar algumas condições, como viabilizar o acesso a todos os policiais militares e civis, bombeiros, agentes penitenciários e peritos que demonstrassem interesse nos cursos de qualificação, criar e dar manutenção a programas de

polícia comunitária; e garantir remuneração mensal pessoal não inferior a R\$ 1.300,00 (mil e trezentos reais) aos membros das corporações até 2012.

O beneficiário, servidor público dos Estados-membros que aderisse ao instrumento de cooperação receberia um valor referente à Bolsa-Formação desde que frequentasse, a cada 12 meses, ao menos um dos cursos oferecidos ou reconhecidos pelos órgãos do Ministério da Justiça; não tenha cometido ou sido condenado por prática de infração administrativa grave ou condenado por ação penal; não recebesse remuneração mensal superior ao limite estabelecido.

A Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça era responsável pelo oferecimento e reconhecimento de cursos destinados aos policiais militares e civis, bombeiros e peritos. Por sua vez, o Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça era responsável pelo oferecimento e reconhecimento de cursos que seriam destinados aos agentes penitenciários. Esse programa também estendia a oferta de cursos para guardas municipais e agentes de trânsito, mediante instrumento de cooperação.

A preocupação era colocar em prática ações de valorização dos agentes de segurança que não se reduzissem a questões salariais, mas que dessem uma contrapartida no aprimoramento das funções. Para isso, a Arquitetura do SUSP foi um auxiliar, conforme explica o Delegado Coordenador do PROESCI:

Algumas pesquisas inclusive não colocam a questão salarial como o principal, a principal demanda, no sentido valorização profissional. A Arquitetura do SUSP era justamente para fazer isso. Quando tem um conceito lá que eu quero trabalhar na minha política de segurança pública. No Arquitetura do SUSP traziam estudiosos, a academia para nos dizer que tipo de política nós devemos constituir, que ações podemos fazer para ter uma política que eu possa dizer que trabalho com valorização profissional. Foi produzido um documento com mais de 1.000 páginas. O Tarso usa isso como Ministro da Justiça, no PRONASCI, no bolsa formação.

Os cursos passaram a fazer parte do cotidiano das corporações, primeiro pelo incentivo financeiro inicial. Depois, a forte adesão deu-se pela pontuação obtida através dos cursos, que implicava em possibilidades de promoção na carreira. Isso tornava os servidores mais independentes no sentido que investiam através da formação em benefícios futuros.

Em contrapartida, o estado recebia o aprimoramento e aperfeiçoamento do seu quadro, que por iniciativa própria se voltava para as oportunidades de formação. Todas as partes ficavam contempladas em suas necessidades e ainda que o servidor não tivesse a estrita perspectiva de melhoria de seu trabalho, resultou em agentes de segurança mais qualificados.

As regras do Programa Nacional de Segurança com Cidadania permitem-nos perceber que se tratava de um projeto bastante voltado à aplicação imediata. Os incentivos financeiros



eram utilizados como uma forma de motivar à adesão, além de servir como um apoio financeiro real para os dois níveis de usuários, os cidadãos comuns e os servidores.

Os projetos obtiveram um bom nível de adesão enquanto puderam sustentar o modelo idealizado, que se alterou com a mudança de presidente. De qualquer forma, nas instituições de segurança ainda é possível perceber um movimento, menos intenso, mas real, na direção da formação para melhores perspectivas de promoção.

O projeto de formação conduziu uma atualização inédita dos servidores da área de segurança pública. Além de resultar em outros incentivos como a utilização dos cursos como forma de pontuar os agentes de segurança para promoções. Isso fez com que muitos desses corresse para melhorar suas formações também num nível acadêmico.

A melhor qualificação e maior capacidade dos servidores têm perdurado, é visível na capacidade de análise dos dilemas da segurança pública, ainda que não tenha havido o tempo das novas construções alinhadas com um projeto. A escolarização é um resultado possível de se registrar, que ainda produz impactos positivos, mesmo que dispersos nessas instituições.

Quanto aos jovens cidadãos atingidos pelos projetos, esse período de prática parece ter demonstrado o valor dessas iniciativas. A relevância de cada jovem com suscetibilidade para arregimentação do crime ser disputado pelo Estado é imensurável. O Estado lhes deve a afirmação de seus valores enquanto seres humanos a serem protegidos e desenvolvidos amplamente em seus potenciais.

O Estado lhes deve a demonstração da importância de cada um deles, o quão precioso cada um destes é para que a vida social entre em uma fase de real cidadania. Entretanto, é preciso que não lhes solte a mão, que haja continuidade no trabalho e que não estejam sujeitos às mudanças de governos.

Dentre os projetos estava também o “Mulheres da Paz”, voltado para a formação de mulheres moradoras de bairros mais afetados pela criminalidade com foco na mobilização social para afirmação da cidadania, a emancipação das mulheres, prevenção e enfrentamento da violência contra as mulheres. Além de ser um projeto de articulação com jovens e adolescentes, visando a participação e inclusão em programas sociais de promoção da cidadania.

O “Mulheres da Paz” visava a inclusão de jovens na rede de organizações parceiras capazes de responder de modo consistente e permanente às suas demandas em aspectos psicológicos, jurídicos e sociais. As mulheres seriam uma ponte entre a juventude das

comunidades e as instituições que prestariam o apoio necessário com vistas a diminuir a vulnerabilidade desses jovens.

Os projetos eram a forma como o PRONASCI criava orientações para ações e investimentos. O Projeto Mulheres da Paz foi instituído pela Lei nº 11.530/2007 e pelo Decreto nº 6.490/2008 com a finalidade de capacitar mulheres de comunidades para serem mediadoras sociais, desenvolvendo práticas políticas e socioculturais intervindo na realidade local.

O objetivo do projeto era empoderar as mulheres produzindo condições para a diminuição dos índices de violência e do envolvimento com a criminalidade. Essas mulheres passavam por formação em temáticas como gênero e direitos da mulher, direitos humanos e cidadania, violências, fatores de risco e protetivos e prevenção ao envolvimento com drogas.

Essa foi uma política que demonstrou uma forma de perceber a segurança pública por suas dimensões mais amplas e inter-relacionais. Através desses projetos, colocava-se em prática ações preventivas, valorizando as pessoas das próprias comunidades. Além disso, buscou-se incentivar as lideranças positivas, conscientes de que para essas pessoas haveria maior possibilidade de aproximação do cotidiano local.

A perspectiva do empoderamento reservava ainda a necessidade de uma metodologia que fosse possível diante de um contexto de riscos. O fato das pessoas serem formadas para intervir na criminalidade local às expunha de uma maneira que dificultaria criar mecanismos de proteção para elas. O estado oferecia formação, atribuía algumas habilidades e retirava-se do cotidiano. As mulheres residiam no espaço de intervenção e seriam interventoras em uma realidade densa, contra a qual é difícil se impor.

O problema é que o tráfico se sustenta da mão de obra de jovens e adolescentes, disponíveis nas comunidades. Um dos papéis das Mulheres da Paz era o de buscar uma ação preventiva diante dessa vulnerabilidade. Não seriam bem vistas pelos “patrões do tráfico”. Aspecto de profunda importância sobre o que o PRONASCI não teve o tempo suficiente para construir estratégias de proteção a essa estrutura.

O crime não é o mesmo da década de 1970, com aspectos um tanto românticos na relação com as comunidades. Segundo Mingardi (2007), quando se trata de organizações criminosas hoje falamos de algo complexo, com liderança fluída, adaptável e relacionada de tal maneira com o aparelho estatal que seria difícil focar um sem analisar o outro.

Esse foi um período de prática da perspectiva oferecida pelo PRONASCI, respeitando direitos humanos, como forma de análise de contexto da violência e criminalidade. Com os

espaços de discussão, as mulheres, os jovens e os servidores puderam tomar consciência de aspectos das relações sociais que envolvem suas vidas. Eles puderam entender um pouco sobre as dinâmicas de uma sociedade com sérios problemas sociais que dificultam a concretização da segurança para todos.

Até o surgimento do PRONASCI, na prática, o diálogo entre segurança e cidadania era inexistente. Cuidar da segurança pública era manter a ordem e combater as possibilidades da existência de um inimigo fora da lei. Essa era uma abordagem restrita, com limitações na capacidade de atualizar o olhar sobre uma percepção democrática de segurança pública.

Não havia qualquer consideração à necessidade de compreender as variáveis que compõem um contexto de criminalidade e à importância de entender e intervir na origem dos problemas sociais que levam à criminalização. Portanto, a tarefa policial não se combinava com a compreensão do fenômeno que se pretendia combater e prevenir.

Nesse sentido, a I Conferência Nacional de Segurança Pública, ocorrida em 2009, é um marco de abertura para o debate, é o que explica o Delegado Coordenador do RS na Paz:

A I Conferência Nacional de Segurança Pública, aos moldes do que ocorria na saúde, que estava na vigésima eu acho, foi o primeiro grande encontro nacional para discutir segurança. Isso muito em virtude da resistência que a polícia tem de se abrir para discutir a própria polícia. Foi um marco por ter aberto a discussão e hoje nós temos um documento sobre o que a população brasileira quer das suas instituições de segurança pública. Está se desenhando uma para 2015, não sei, acho que não vai ter aquela representatividade, não vai ter aquele nível de discussão.

Com tantas iniciativas que inseriam a União, os Estados e os Municípios num ciclo de atualização, como política pública, o PRONASCI foi um programa que se enquandrou numa tendência mundial. Naquele momento encaminha-se um novo olhar sobre o papel dos governos como formatadores de políticas, dando maior visibilidade para a política restritiva de gasto, que era o modelo predominante na agenda dos países, especialmente aqueles em desenvolvimento.

É um período no qual as políticas públicas ganham visibilidade quanto aos seus modelos e execução. Nessa perspectiva, demonstrar que também é uma questão econômica tratar os problemas sociais que avolumam os números da criminalidade é um alinhamento com esses ideais atuais das políticas públicas. Fazer esse controle é um ato administrativo e um esforço para dominar a dinâmica de gastos.

Além disso, no que diz respeito aos países em desenvolvimento com democracias recentes, ainda não estão estabelecidas coalizões políticas com condições de resolver os

problemas sociais e econômicos. Permanece o desafio sobre como elaborar políticas públicas capazes de alavancar o desenvolvimento econômico e com capacidade para a inclusão social.

O desafio das gestões de segurança é a elaboração de políticas públicas de segurança capazes de diminuir índices de criminalidade e violência dentro de uma estrutura que respeite o tratamento cidadão às pessoas. Esses objetivos são impossíveis de realizarem-se sem repensar as polícias, sem oxigenar as instituições com novas perspectivas, sobre a função que desempenham na sociedade.

#### 4.3.2 Destaque para os Municípios

O PRONASCI trazia inovação no sentido que era uma iniciativa da União que também incentivava aumentar o poder dos municípios na área de segurança pública. O governo federal, até então, não se envolvia diretamente com as questões policiais e de segurança dos estados e municípios e passa a mostrar essa disposição.

A constituição define uma segurança pública gerenciada pelos estados, no que atinge a esfera estadual e municipal. Assim, até o surgimento do Programa, cada ente federado gerenciava suas corporações e todo o contexto de segurança pública da maneira mais conveniente para seus interesses, com autonomia para tanto.

A forma proposta pelo PRONASCI definia o envolvimento dos municípios através da criação de propostas que receberiam recursos da ordem federal, desde que estivessem orientadas pelas temáticas priorizadas pelo programa. Para isso também era necessário que houvesse uma organização em gabinetes de gestão onde todas as instâncias pudessem dialogar entre si e projetar a segurança desde o nível municipal.

Eu era secretário no município de São Leopoldo e nós recebemos na sexta-feira um projeto que era de 860 mil reais para constituição do Gabinete de Gestão Integrada, ou onde já tivesse, era o caso de São Leopoldo, ampliar. Para tudo, era para criar telecentros, sistema de monitoramento, para criar salas de gerenciamento de crise, sala do pleno, mobiliário, software, equipamentos, câmeras, tudo. Isso era sexta-feira à noite e nós tínhamos até quarta para mandar esse projeto. Esse projeto era para preencher lacuna, era para preencher, então, quer instalar uma câmera? Na esquina de qual rua, era só ir preenchendo. Então, era uma coisa impressionante, era muito dinheiro e não era dinheiro jogado fora, destinavam-se somente àqueles municípios com altos índices de criminalidade. Tinha o dinheiro, tinha o projeto, só tinha que ter a vontade. Nesse projeto nós ampliamos o sistema de monitoramento que já existia. Em 2006 nós fizemos um projeto para instalação de sistema de monitoramento, eu tinha que ir a Brasília defender o projeto. Os colegas diziam que cada vez que eu ia, eu voltava mais magro. Eu tinha que convencer o Conselho Gestor do Fundo, que tinha gente da Casa Civil, que não tinha a menor ideia de como funcionava a segurança pública. Eu tinha que ir lá apresentar o projeto,

convencê-los de que o projeto era bom, convencê-los de que aquilo poderia ser feito pelos municípios porque não era consenso nem lá dentro de que o município tinha que se meter nessas coisas e convencer que o município tinha condições de fazer a gestão daquele dinheiro. Depois, com o PRONASCI houve um salto qualitativo com o conceito de segurança cidadã, apresentou projetos e botou muito dinheiro. Ali foi o apse, foi 2007, 2008, 2009 e 2010.

O PRONASCI construiu uma forma de investir, direcionando os projetos a estarem enquadrados nas diretrizes pré-estabelecidas pelo programa. Esse método facilitava a certeza de que o emprego dos recursos estava alinhado com aquilo que o programa propunha. Quando o município já possuía uma estrutura para a segurança pública organizada, era um diálogo facilitado.

Para que essa rede de relações e compromissos se concretizasse articularam-se órgãos federais em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios, trazendo relevância para a participação das famílias e da comunidade. Era o primeiro esforço da história de um diálogo sobre segurança trazendo para o debate a população.

Portanto essa iniciativa tinha por base a adoção de programas e ações que inserissem a participação da sociedade civil. Prática que aproximava e promovia a cooperação entre governo municipal e sociedade, possibilitado o acesso aos benefícios produzidos por ações e programas da segurança pública.

O PRONASCI trazia para a segurança nacional uma tendência internacional em matéria de gestão que diz respeito ao melhor aproveitamento possível das contribuições das comunidades. Segundo essas teorias, a participação da população permite a multiplicação de olhares atentos para anormalidades no espaço de proteção, além de serem esses olhares os mais capazes de identificar o que é atípico.

Os municípios comprometiam-se conjuntamente com o tratamento e a diminuição dos índices de envolvimento com a criminalidade, recebendo o apoio financeiro necessário para os projetos, como mostra a matéria abaixo:

Zero Hora 07/05/2008 | 15h51

Prefeituras selecionadas pelo PRONASCI entregam projetos ao Ministério da Justiça

Liberação da verba está prevista para junho

As 11 prefeituras da Região Metropolitana selecionadas pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) já enviaram os projetos para o Ministério da Justiça. O Estado deve receber R\$ 87 milhões. Os municípios que receberão mais verbas são Porto Alegre com R\$ 9 milhões, R\$ 2,9 milhões para Canoas, R\$ 2,6 milhões para Alvorada. A liberação dos recursos está prevista para junho.

A maior dificuldade para os municípios que recebiam recursos era a falta de “expertise” para criar e gerenciar projetos. A inexperiência gerou muitos problemas em relação ao domínio da cultura de planejamento e habilidade para elaboração de propostas. O programa exigia profissionais capacitados para construir um debate teórico sobre as necessidades, com argumentos para ações que tenderiam a um resultado, coordenando objetivos com as metas do programa nacional.

O que era usual anteriormente ao programa na distribuição de verbas federais ou estaduais era haver uma destinação previa e dirigida do uso de recursos, sem que o município tivesse o compromisso de criar um projeto de investimento. O PRONASCI exigia um envolvimento pouco experimentado pelas prefeituras, de forma que os profissionais construíssem um caminho baseados na própria realidade do município.

Aderir ao PRONASCI através de projetos adequados a diretrizes era uma dinâmica fora do cotidiano das prefeituras. O domínio teórico e prático sobre a formulação das propostas implicava outro tipo de envolvimento dos municípios e comprometê-los com um conjunto de ideias que se relacionavam de forma mais ampla, criando uma unidade nacional na forma de gerenciar a segurança pública.

Para elaborar um projeto de intervenção em aspectos da segurança pública e aspectos sociais a disponibilidade e mobilização de recursos técnicos, administrativos, políticos, econômicos e sociais por parte dos municípios era condição. Entretanto, os profissionais precisavam ser treinados para o emprego desses recursos, adquirindo capacidades.

De tal modo, capacitar profissionalmente se tornou uma etapa indispensável, produzindo habilidades para que os projetos fossem válidos. Era essencial que os idealizadores conhecessem ferramentas de diagnóstico, o que geraria a possibilidade de formulação de ações de intervenção condizentes com o contexto de cada localidade.

Outro desafio era a adesão à perspectiva da prevenção, pois necessitavam compreender ao que correspondia. A dimensão preventiva das propostas permitiria o emprego de ações com esse teor, gerando um olhar mais amplo e alinhavado com questões sociais que deveriam ser articuladas de maneira criativa, diminuindo vulnerabilidades.

Em suma, era preciso aprender a criar, saber como implementar, entender como monitorar as etapas e avaliar<sup>66</sup> os resultados obtidos, mantendo a capacidade de correção e verificação da eficiência da prática. Foi uma metodologia complexa, mas necessária para a precisão dos propósitos que se buscava.

---

<sup>66</sup> Ver Ramos, 2008, para saber sobre avaliação de políticas e programas sociais.

O jornal Zero Hora ilustra algumas dificuldades:

Zero Hora 09/09/2009 | 20h05

Tarso: 50% das cidades atrasa uso de verba do PRONASCI  
Cerca de 30% do orçamento para o PRONASCI em 2008 não foram utilizados pelas prefeituras.

O ministro da Justiça, Tarso Genro, disse hoje que cerca de 50% dos municípios que aderiram ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) não estão aplicando os recursos liberados pelo Ministério em um prazo "razoável".

Segundo Tarso, o orçamento para o PRONASCI em 2008 somou R\$ 1,35 bilhão, dos quais cerca de 30% não foram utilizados pelas prefeituras. Na ocasião 21 Estados e o Distrito Federal e 109 municípios faziam parte do programa. O ministro não revelou a quais municípios se referia, mas disse que grandes cidades faziam parte dessa lista.

Os problemas na utilização dos valores, em boa parte dos casos, diziam respeito à formulação dos projetos. A falta de experiência das prefeituras no trato com recursos para a segurança pública foi um entrave que dificultava o bom funcionamento do PRONASCI. Em muitos casos, ampliar os prazos para utilização das verbas foi a solução, tendo em vista o atraso na execução dos projetos.

O recorte selecionado abaixo demonstra um pouco das dificuldades encontradas. Inserir nas habilidades das instituições essa metodologia de trabalho era uma conquista para o programa.

RÁDIO GAÚCHA

Zero Hora 20/07/2011 | 21h03

Divergências de datas em convênio colocam em risco recurso do PRONASCI em Porto Alegre

Segundo o Ministério da Justiça, convênio teria vencido sem pedido de prorrogação pelo município.

A prefeitura de Porto Alegre corre risco de perder recursos federais para o Programa Nacional de Segurança e Cidadania. O convênio com o Ministério da Justiça já teria vencido sem pedido de prorrogação pelo município.

O projeto PROTEJO seleciona jovens em vulnerabilidade social em áreas de criminalidade para realização de cursos. Segundo o Ministério, o contrato venceu em dezembro de 2010 e foi renovado automaticamente até o dia 25 de junho. Depois da data, não houve pedido de prorrogação pela prefeitura. Mas a FASC, órgão responsável pelo projeto, possui contrato com último prazo para dois de novembro deste ano. O presidente em exercício, Marco Sead, garante a continuidade da execução.

O Ministério da Justiça afirma que a data consta no sistema, mas no Diário Oficial da União o vencimento foi publicado como dezembro de 2010. A consultoria jurídica da pasta vai definir o futuro do projeto.

Além disso, entraves burocráticos também impuseram dificuldades para por em prática algumas ações, comprometendo os resultados destes projetos. Foi o que ocorreu no Bairro Bom Jesus em Porto Alegre:

Diário Gaúcho

25/06/2010 | 06h30

Um ano depois, praça não saiu do papel

Projetos para criação da Praça da Juventude, o Protejo e a Mulheres da Paz ainda não foram feitos

A burocracia, o vaivém de documentos, o jogo político entre os governos municipal e federal e a falta de comprometimento são alguns dos motivos para que a Praça da Juventude e outros projetos do Território de Paz não tenham saído do papel. Nem a palavra do presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi suficiente. Um ano atrás (dia 26/6//2009), em palanque montado no Campo da Panamá, ele lançou o programa para criar a Praça da Juventude, que teria espaço para a prática de esportes e prometeu aos moradores do Bairro Bom Jesus:

– Daqui a um ano eu voltarei aqui com o Tarso (Genro), para a gente ver tudo o que nós falamos, se nós cumprimos e o que aconteceu depois que nós anunciamos o programa... Se não acontecer nada, somos um zero à esquerda. Passado um ano, tudo é igual. Os projetos – Praça da Juventude, Protejo e Mulheres da Paz – não saíram do papel. O Território da Paz é ação do Programa Nacional de Segurança e Cidadania (PRONASCI). Dentro dele, custeado pelo governo federal, há projetos que são executados pelas prefeituras, outros por ongs e outros pela própria comunidade. De todos os projetos da Capital, o que está mais avançado é o Mulheres da Paz. Os papéis para a licitação estão na Secretaria Municipal da Fazenda. Só depois, as inscrições serão abertas.

O Protejo, que iria beneficiar adolescentes, era o que estava mais atrasado. Embora o convênio tivesse sido assinado em janeiro, a prefeitura esperava verba de R\$ 3,51 milhões, sem o que não poderia fazer a licitação ou a seleção dos jovens. O clima no Bairro Bom Jesus, o primeiro com plano de criação da Praça da Juventude, era de desolação. Parte dos líderes comunitários praticamente desistiu de lutar, diante do entrave entre o governo municipal e o federal.

Um verdadeiro jogo de empurra foi travado:

- ✓ Em junho de 2008, o governo federal liberou R\$ 1,4 milhão para a obra.
- ✓ Um ano depois, o presidente Lula lançou o Território da Paz no Bairro Bom Jesus.
- ✓ Em agosto de 2009, a prefeitura não sabia quem tocaria o projeto, somente em novembro encaminhou os documentos.
- ✓ A Caixa pediu mudanças, o projeto arquitetônico foi refeito, e os custos calculados em R\$ 2,701 milhões.
- ✓ Em março de 2010, o governo federal negou pedido de mais R\$ 1,3 milhão.
- ✓ Em abril, o novo prefeito, José Fortunati, mandou começar a obra.
- ✓ Até 24/06/2010 as plantas não estavam na Secretaria de Meio Ambiente.

Tudo isso demonstra que além das dificuldades locais da realidade a qual se pretendia modificar, também havia outros interesses e entraves da política e da burocracia que vêm em prejuízo do conjunto. Além disso, a própria comunidade precisava encontrar meios de fazer



valer a importância da execução dessas ações para o sucesso dos projetos, o que muitas vezes também não ocorre porque não possuem força política para impor suas necessidades.

Outro aspecto que também aparecia na ocasião como motivo para o atraso na utilização dos recursos eram as disputas político-eleitorais entre União, estados e municípios. Aceitar uma proposta que vinha do Partido dos Trabalhadores era render méritos para o partido e muitos estados e municípios eram resistentes, o que se convertia em atraso no andamento dos projetos.

O ministro veio até a mídia em alguns momentos para justificar o fato de ter recursos parados sem utilização, era uma situação não desejada, consequência de questões que fugiam ao domínio do ministério. O PRONASCI disponibiliza uma quantidade de recursos para investimento em segurança pública nunca antes visto. Em quatro anos foram 6 bilhões, quando nos melhores momentos não passava de 400 milhões esse orçamento.

Apesar de tudo, a disputa constante por votos sobrepõe-se em alguns momentos à solução de problemas da comunidade para os tomadores de decisões. A prevalência do voto sobre outros interesses fez com que a concretização de melhorias em aspectos da segurança pública dos municípios fosse atrasada ou negligenciada, da mesma forma que pode acontecer em outras áreas públicas.

Contudo, a segurança se tornou um dos principais problemas nacionais nas eleições ou para além delas, é o que afirma Soares (2003). As questões partidárias e eleitorais obviamente têm seu peso, já que essa política pública ultrapassa os limites habituais e força uma interação entre os entes federados, que nem sempre é desejada pelos partidos.

A oportunidade de sabotar uma iniciativa assinada por determinada sigla pode sobrepor-se aos demais interesses, desprezando-se a oportunidade de sanar uma deficiência que afeta toda a população. Esse tipo de prática gera descontinuidade entre as políticas, massacrando a realidade com seguidos recomeços.

O Programa Nacional de Segurança com Cidadania sofreu um refreamento até sua desarticulação a partir do governo Dilma Rousseff, 2011, que opta por voltar recursos para projetos com características mais dispersas, pautados em algumas temáticas como as fronteiras e o crack. Esse governo volta-se para a orientação de que a segurança pública não é temática do governo federal. Esses projetos compõem o Plano Nacional de Segurança Pública – “Brasil Mais Seguro”; “ENAFRON” e “Crack, é possível vencer”. Algumas das ações do PRONASCI são absorvidas nesse PNSP, já sem a roupagem, a estrutura e as prioridades daquela ideia.

Para uma deputada do PT:

O comprometimento e a descontinuidade do PRONASCI têm a ver, na minha opinião, com o equívoco que foi ceder à busca imediata de soluções sem pensar que nesta área tu tens que ter uma política planejada no sentido mais imediato e uma formação continuada para mudanças culturais. A continuidade do PRONASCI poderia nos dar resultados, ele deu resultados num curto prazo, mas poderia nos dar resultados num médio prazo, excepcionais para o Brasil. Eu realmente lamento que tenha sido preponderante uma visão que opôs o resultado de curto prazo ao resultado de mudanças culturais mais profundas. Nós deveríamos no período ter seguido aquele caminho e traçado, que aliás era conectado com os planos. Eu tenho que admitir que houve uma preocupação em se fazer uma abordagem mais imediata, o que pode ter comprometido um processo em curso e que agora, quando já poderíamos ter resultados dele próprio, mais efetivos em todas as tropas, em todos os contingentes, em todos os grupos profissionais de segurança, talvez não tenhamos os resultados como gostaríamos.

#### 4.4 A Segurança Pública no Mandato da Presidenta Dilma Rousseff

O último projeto nacional de segurança pública deste estudo traz propostas amplas de segurança sem um vínculo necessário entre si, que não se voltavam conceitualmente à perspectiva da segurança cidadã. Ele partia do Governo Federal, mandato da Presidenta Dilma Rousseff e não impunha diretrizes para a segurança pública de modo geral.

Esse conjunto de propostas não compartilhava os compromissos de gestão da segurança pública, deixando esta tarefa para os estados. Assim como não possuía uma dimensão que incluísse os municípios de maneira destacada e coordenada com os demais entes federados, sequer se voltava de maneira central para a cidadania. Segundo o coordenador do PROESCI:

De ouvir falar, a Dilma nunca gostou desse projeto, do PRONASCI, quando ele era discutido nas reuniões ministeriais, ela na Casa Civil, ela detonava, ela nunca gostou disso. E tem outras disputas até eleitorais, do ponto de vista de quem seria ungido pelo Lula para ser o candidato à presidência. Então, já havia essa disputa interna lá dentro, o Tarso todo mundo sabia que era uma pessoa capacitada e à altura do desafio. Então, sabe-se lá o que aconteceu, mas a verdade é que desativaram o PRONASCI, ele foi sendo desativado aos poucos.

Portanto, mesmo não ficando claro quais eram os pontos de rejeição no PRONASCI por conta da presidenta Dilma Rousseff, ele acabou perdendo força até sua completa desativação. Esse fato mostra os constantes conflitos com os quais as políticas se confrontam e sofrem por descontinuidades. Certamente, é um dos motivos porque não se consegue desenvolvimento suficiente que permita coletar resultados.

A despeito das tendências latino-americanas desencadeadas desde os anos 1990, na direção cidadã, a política nacional opta por propostas focais, escolhendo um reduzido número de questões para tratar. Dentre as escolhas para a segurança pública estão a proteção das fronteiras (ENAFRON) e o combate ao crack (Crack - é possível vencer) e numa dimensão social desenvolve-se um projeto para a redução de homicídios na juventude (Juventude Viva<sup>67</sup>).

Havia também um projeto piloto em execução em Alagoas<sup>68</sup>, desde 2012, chamado “Brasil Mais Seguro”. Esse programa recebeu R\$ 25 milhões de investimento que foram distribuídos entre Polícia Estadual, Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal para aquisição de equipamentos, capacitação e aperfeiçoamento e instalação de bases fixas e móveis de videomonitoramento.

O estado de Alagoas comprometia-se em promover concurso público para as polícias civil e militar e organizaria uma bonificação para policiais que apreendessem armas. Além disso, o estado receberia um reforço através da Força Nacional de Segurança Pública para realização de perícias criminais e monitoramento de áreas com maior incidência de crimes.

O Programa Brasil Mais Seguro tinha o objetivo de promover a qualificação dos órgãos de segurança pública e do sistema de justiça criminal, priorizando procedimentos investigativos em colaboração com o Poder Judiciário e o Ministério Público. Seus eixos de atuação eram a melhoria na investigação de mortes violentas, policiamento ostensivo e de proximidade e o controle de armas.

#### 4.4.1 A Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras – ENAFRON

O Brasil possui 27% de seu território em fronteiras, são 11 Estados em 16.886 quilômetros de extensão, fazendo limite com 10 países. Dessa extensão, 9523 quilômetros são rios, lagos e canais e 7363 quilômetros em linha seca. São 588 municípios que margeiam a

---

<sup>67</sup> O Plano Juventude Viva era uma iniciativa do governo federal, coordenada pela Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), vinculada à Secretaria de Governo da Presidência da República (SG/PR) e pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir). O Plano reunia ações de prevenção para reduzir a vulnerabilidade de jovens negros a situações de violência física e simbólica, a partir da criação de oportunidades de inclusão social e autonomia para os jovens entre 15 e 29 anos.

<sup>68</sup> O estado foi escolhido devido aos altos índices de mortalidade registrados pelo Ministério da Saúde que informavam que em três décadas o número de homicídios em Alagoas cresceu mais de 420%, de tal forma que o tem o maior número de assassinatos por habitantes no País - 60 a cada 100 mil.

extensão do país, 122 limítrofes com os países vizinhos. Desses, o menor tinha em 2011 aproximadamente 1156 habitantes, enquanto que o maior possuía 322.449 habitantes.

As características das fronteiras brasileiras foram motivos suficientes para que o governo da Presidenta Dilma oferecesse uma atenção especial às fronteiras. Além disso, a vulnerabilidade dessas regiões as transforma em áreas muito sujeitas ao tráfico de estupefacientes, ao tráfico de armas, munições e explosivos, ao contrabando, pirataria e descaminho.

Também é nas fronteiras que ocorre a maior parte dos crimes de evasão de divisas, exportação ilegal de veículos, imigração ilegal de estrangeiros e tráfico de pessoas. Além de serem áreas propensas a crimes ambientais e desmatamento ilegal, principalmente nos estados amazônicos. Crimes escolhidos para serem diretamente afetados pelas ações propostas pelo ENAFRON.

Para a composição do projeto realizou-se um estudo com informações da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Fundo Nacional e Secretaria Nacional de Segurança Pública que indicou os pontos mais vulneráveis nas condições fronteiriças, conforme segue:

- Região do Oiapoque e cidades portuárias de Santana e Laranjal do Jarí- AP
- Região de Óbidos e Abaetetuba – PA
- Região de Pacaraima e Bonfim – RR
- Tríplice fronteira Brasil/Colômbia/Peru – Tabatinga/AM
- Região de São Gabriel da Cachoeira e Base Garateia - AM
- Serra do Divisor e região de Epitaciolândia - AC
- Região de Guajará-Mirim – RO
- Região das cidades de Costa Marques e Pimenteiras – RO
- Área de fronteira do Pantanal Mato-grossense com a Bolívia (200Km)
- Toda extensão de fronteira seca de MT com a Bolívia (700Km)
- BR 262 – Saída de Corumbá para Campo Grande - MS
- Área do Pantanal Sul-matogrossense fronteira com a Bolívia, Região de Amambaí
- Fronteira seca de Mato Grosso do Sul com o Paraguai, entre as cidades de Antônio João e Mundo Novo - MS
- Lago de Itaipu, Foz do Iguaçu e Guaíra– PR
- Região de Dionísio Cerqueira – SC
- BR 290, região de Uruguaiana – RS

O ENAFRON propunha-se a transmitir maior percepção de segurança pública para a sociedade brasileira, garantindo uma presença permanente das polícias e de órgãos de fiscalização na região de fronteiras. Esse era um conjunto de ações de prevenção e repressão aos crimes transfronteiriços através da integração dos objetivos de órgãos federais, estaduais e municipais.

Para que o ENAFRON se concretizasse era preciso promover a articulação entre atores governamentais, incentivando políticas públicas de segurança, uniformizando entendimentos e otimizando o investimento de recursos públicos. A ideia era promover um bloqueio e desarticulação das atividades ilícitas de fronteira, obstruindo o financiamento, planejamento, distribuição e logística do crime organizado e dos crimes transnacionais.

A justificativa da proposta estava no entendimento de que esses crimes acarretam grandes malefícios para os grandes centros urbanos e a sociedade brasileira de modo geral. As fronteiras mal-cuidadas permitem a entrada e o trânsito de produtos, pessoas e delitos que ficam fora do controle, abastecendo outros crimes de cotidiano interno no país.

Metodologicamente, para efetivar a fiscalização das fronteiras, o programa estabelecia a sistemática de encontros periódicos nos quais as instituições envolvidas faziam sistemáticas reavaliações. Eram reuniões para propor mudanças, para dialogar sobre as conquistas e desenvolver novas metas para o período seguinte.

O ENAFRON foi um esforço de conjunção de forças, otimização de recursos públicos e integração das forças operacionais. As ações projetadas nas etapas de implantação das estratégias de proteção das fronteiras eram:

- criação do Escritório de Interlocação para fomento e acompanhamento da estratégia;
- criação de Unidades Especializadas de Policiamento de Fronteiras, especializando as polícias estaduais;
- criação do Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira;
- criação de Sistemas de Inteligência para modernização do Sistema de Interceptação de Sinais do Departamento de Polícia Federal;
- modernização do Sistema Integrado de Inteligência das Delegacias da Polícia Civil nas áreas de fronteira;
- ampliação do Sistema de Monitoramento Veicular;
- construção de moradias para servidores públicos nas cidades de fronteiras;

- criação de bases aeropoliciais integradas;
- aquisição de equipamentos de fiscalização nas fronteiras;
- criação do Parque Náutico do Departamento de Polícia Federal;
- construção, ampliação e reforma das instalações do Departamento de Polícia Federal nas fronteiras;
- campanha conjunta sobre tráfico de pessoas;
- controle migratório;
- cooperação internacional para enfrentamento aos crimes transnacionais;
- núcleos e postos avançados de enfrentamento do tráfico de pessoas;
- unidades especializadas de policiamento dos portos.

Com esses recursos o ENAFRON pretendia impactar a criminalidade no país impondo de maneira rigorosa o controle fronteiriço, criando barreiras de bloqueio às fragilidades dessas regiões no que diz respeito aos ilícitos.

#### 4.4.2 O Programa “Crack, é possível vencer”

O crack surge no Brasil no final da década de 1980, início dos anos 1990 e com o passar do tempo foi ocupando cada vez mais espaço dentre os usuários de entorpecentes, seja nos grandes centros urbanos, em cidades do interior ou no meio rural. Foram muitos os problemas trazidos pelo crack, de ordem psicológica, social, biológica e cultural. Qualquer ação no sentido da conscientização sobre os danos dessa droga exigem uma abordagem abrangente que contemple ações de prevenção, cuidados aos usuários e enfrentamento do tráfico.

O programa “Crack, é possível vencer” foi um programa coordenado pelo Ministério da Justiça, desenvolvido de maneira conjunta com os Ministérios da Saúde e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Educação e da Secretaria de Direitos Humanos. Esse programa estava baseado em três pontos: a prevenção, o cuidado e a autoridade.

Na proposta de intersecção entre as áreas, diversos grupos sociais envolviam-se na prevenção, no combate, na reabilitação e na reintegração social. Um dos princípios básicos

era oferecer aos grupos de risco apoio em suas múltiplas necessidades, contribuindo para a redução dos índices de consumo de drogas.

No aspecto da prevenção, seriam feitas campanhas de prevenção nas escolas; capacitação de profissionais das redes de saúde, segurança pública, educação, assistência social, justiça, operadores do direito, lideranças religiosas e comunitárias e agentes do Sistema Nacional de Política sobre Drogas (Sisnad). Também havia a necessidade de disseminar continuamente informações e orientações sobre crack e outras drogas para a população em geral.

Na dimensão do cuidado, entendia-se a importância de oferecer serviços diferentes para necessidades distintas. Assim como era indispensável a ampliação da oferta de serviços, buscando atender às necessidades desses usuários. A rede SUS – Sistema Único de Saúde, precisava estar preparada para o acolhimento, produzindo uma rede de reinserção social, como forma de oferecer apoio integral aos usuários e às famílias.

Naquilo que se volta mais estritamente a questões de segurança notou-se a necessidade de fortalecer as ações de inteligência e investigação, integrando as forças estaduais para um adequado enfrentamento ao tráfico de drogas e ao crime organizado. Para isso, as instituições de segurança necessitariam estar adequadamente formadas para compreender a amplitude e a complexidade desses dramas sociais.

Esse projeto estimulava a articulação das instituições de segurança com as áreas de saúde e assistência social e a parceria entre estados e municípios para promover espaços urbanos seguros. Essa combinação de características é um desafio que demanda uma visão ampla para todo tipo de política pública que contemple os problemas sociais por suas multifatorialidades.

Esse foi o último período no qual a política de segurança pública esteve sintetizada em um conjunto de projetos que orientaria ações para a área. Em dezembro de 2014, outra iniciativa fora colocada em andamento, o Plano Nacional de Redução de Homicídios, é o que afirma um professor acadêmico da UFRGS:

O ministro chamou em dezembro dez acadêmicos para montar um plano nacional de redução de homicídios que deve ser lançado ainda neste semestre. Também nós vamos organizar uma Escola Nacional de Segurança Pública em Brasília, no modelo de uma Escola de Altos Estudos.

A crise política que eclodiu em 2015, culminando com o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff impediu a continuidade daquilo que estava planejado. A Escola Nacional de

Segurança Pública não se tornou uma realidade e o Plano Nacional de Redução de Homicídios não foi concluído.



## **5 A Gestão do Controle Social e Penal em Porto Alegre como espaço de intervenção da gestão da segurança pública**

Nesse capítulo debatemos de forma relacional a gestão sobre o campo de controle social e penal e suas correspondentes ideologias. Esse é um capítulo que liga prática e teoria e nos permite pensar o tratamento oferecido pelos sistemas de controle utilizados pelos secretários de segurança ao longo do período entre 2001 e 2015. É uma exposição útil para refletirmos sobre os modelos de gestão, sua capacidade de interferir nas instituições e o que proporcionaram aos cidadãos da cidade de Porto Alegre em termos de segurança.

O capítulo aprofunda o debate sobre as barreiras que impedem a diminuição dos números da criminalidade e violência por ineficácia da política criminal. Ele também traz aspectos sociais que dificultam o incentivo à manutenção e criação de laços e vínculos de proteção ao cidadão, impedindo que cada indivíduo encontre as condições adequadas de desenvolvimento de seus potenciais.

As abordagens feitas até aqui são a contextualização dos temas que envolvem a gestão da segurança pública, da mesma forma que demonstram muito do que existe de discussões e propostas para interferir na realidade criminal e para uma reflexão sobre o desempenho das funções de Estado como legítimo detentor do uso da força. Dessa forma, poderemos analisar o domínio e o uso que os secretários fazem das produções científicas e políticas voltadas a analisar e apresentar propostas de gestão da segurança pública.

Para essa tarefa, conferindo um mote às reflexões sobre autoridade, repressão e submissão, Friedrich Nietzsche (1956) e Émile Durkheim (1974) afirmam que regimes politicamente fortes não necessitam sustentar-se em sanções punitivas, porque reprimir pode parecer uma demonstração simbólica de força, mas também exprime um sintoma de ausência de autoridade. Portanto, os governos que melhor exercem suas capacidades de domínio e submissão, são aqueles que menos utilizam a força para se impor.

Nesse sentido, a dialética entre autoridade e sujeição permite um parâmetro de observação da atuação de gestores e políticas, naquilo que diz respeito à capacidade de por em prática uma política de ação para prevenção e combate à criminalidade e violência. As plataformas de intenções, os planos executados e os resultados criminais conferem o conteúdo para debate.

## 5.1 Os Secretários de Segurança do Estado do Rio Grande do Sul

No intervalo de tempo entre 2001 e 2015 foram três partidos com seus respectivos governadores e secretários de segurança exercendo a gestão da segurança pública no Estado do Rio Grande do Sul, PT, PMDB e PSDB. As ideias que compõem as propostas de governo e de cada secretário conformam o cenário transmitido pela gestão, concretizado ou não. Com essas propostas, retomamos a relação com os números e com as demais componentes que geram o ambiente e as interações propícias à criminalidade. As plataformas para a segurança possibilitam perceber se esses governos conseguiram colocar em prática o que propunham.

### 5.1.1 PT – José Paulo Bisol – Segurança Pública Democrática

Em 1980 é fundado o Partido dos Trabalhadores, tendo como força propulsora a luta por melhorias para a vida da classe trabalhadora da cidade e do campo. Militantes de esquerda, intelectuais, católicos ligados à Teologia da Libertação e artistas são os protagonistas da criação no dia 10/02/1980. Por defender o socialismo democrático, o PT foi um importante expoente das mobilizações por Diretas Já, em 1984.

Totalmente vinculado ao sindicalismo, o PT escreve sua história com fortes relações com o movimento sindical. Após o golpe de 1964, os sindicatos sofrem grandes perdas por conta da intervenção militar e fica dissolvida a federação de trabalhadores. É somente na década de 1970 que o movimento organizado de trabalhadores, realizando greves, permitiu a reorganização do movimento sindical independente do Estado. Essas greves eram lideradas por lideradas por Luiz Inácio Lula da Silva.

Assim, o PT formou-se defendendo a união dos sindicatos em uma entidade, rejeitando lideranças tradicionais do sindicalismo oficial e aliando-se a uma base de intelectuais de esquerda antistalinista. O manifesto de fundação da luz a um Partido dos Trabalhadores classista, socialista e de luta dos trabalhadores, mas que não faz uma crítica à ordem burguesa e tampouco propõe outra forma de organização para a sociedade.

Partindo dessa construção ideológica, o PT chega ao executivo primeiramente a partir de prefeituras, depois elege um senador, até conseguir o feito de 1989, participando das eleições presidenciais com o candidato Luiz Inácio e chegando ao segundo turno. Depois

vieram as disputas de 1994 e 1998, também seguidas de derrotas. Somente em 2003 o PT alcança a presidência, novamente com o candidato Luiz Inácio Lula da Silva.

Desse período é que surgem políticas de segurança que interessam para esse estudo, assim como a forma de gestão do partido. É o PT, a partir de 2007, que constrói o primeiro grande projeto nacional que é colocado em funcionamento para a segurança pública, o Programa Nacional de Segurança com Cidadania - PRONASCI. Mas o PRONASCI vem posterior ao plano de 2003, segundo esforço do executivo de repensar a segurança no Brasil. Os dois planos compilam um conjunto de ideias pela intenção de construir um direcionamento da segurança pública no país.

No Rio Grande do Sul, Olívio Dutra foi o primeiro governador do Partido dos Trabalhadores e elege-se com a formação de uma Frente Popular composta pelos partidos PT – Partido dos Trabalhadores, PCdoB – Partido Comunista do Brasil, PCB – Partido Comunista Brasileiro e PSB – Partido Socialista Brasileiro. Esse governo que se intitulava “Governo Democrático e Popular” tinha como princípios a cidadania e os direitos humanos, por isso propunham:

A introdução de princípios democráticos de gestão que garantam ao usuário poder deliberativo no planejamento, na avaliação das ações, pautando a relação estado-sociedade em um novo patamar civilizatório, trabalhando as necessidades sociais através de ações coletivas e solidárias. Frente Popular, 1998

A campanha da Frente Popular rejeitava a política de privatização orquestrada pelo anterior governo, o de Antonio Britto e destacou-se pela criação da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul, pela adoção do orçamento participativo e pelos programas Primeiro Emprego, Agroindústria Familiar, Família Cidadã, Rede de Cooperação e Energia para Todos.

Nas propostas de campanha, não havia um destaque especial para a segurança pública e o programa de governo centrava-se em três pontos, qualidade de vida para todos, desenvolvimento para o estado e participação popular e gestão democrática. Apesar disso, os gestores buscaram cercar-se de pessoas qualificadas para pensar a segurança pública a partir da perspectiva da cidadania, como segue:

Depois teve a eleição do governo Olívio, eu fui do Conselho Estadual de Segurança, se chamava Segurança e Cidadania, durante dois anos. Sociólogo – UFRGS.

Com essa abordagem, foi possível trazer principalmente uma nova forma de pensar a segurança pública e criar um Plano de Segurança. O Rio Grande do Sul era o único estado do país a ter um Plano de Segurança em 2002, fato mencionado pelo Ministério da Justiça em evento promovido para discutir o Plano Nacional de Segurança Pública. A cidadania vinha

como conceito chave, uma noção fundamental que estaria pautando o planejamento e as ações. Era a primeira vez que se discutia a segurança nas suas relações com a multifatorialidade social, permitindo abordar vulnerabilidade, marginalização, violência e criminalização.

O Programa de Governo da Frente Popular (p. 41) comprometia-se com “reorientar a política de segurança para proteção da maioria da população, articuladamente com as políticas sociais no campo da educação, da saúde, da habitação, do emprego, da geração e da distribuição de renda”. Assim, os direitos humanos ganhavam o merecido destaque, juntamente com uma perspectiva de dignidade, justiça e solidariedade.

Nesse sentido, uma segurança pública com outras bases era preciso, por isso, a Frente Popular pretendia:

I – Reorganizar a ação policial com o objetivo de fazer predominar a atividade de prevenção e revolucionar sua capacidade de informação e investigação de tal forma que possam chegar aos criminosos sem constranger a sociedade e sem que ela seja jogada em um constante clima de guerra. Esta transformação deverá afastar a prepotência e a violência que trata o cidadão como subordinado às forças policiais. E afastar, também os preconceitos contra pobres, negros, homossexuais, prostitutas e mulheres. Ao contrário, a polícia deve fazer valer as leis que inibam os preconceitos de raça, cor, religião, sexo e outros.

II – Direcionar os efetivos das forças policiais para suas atividades fins e reforçar o policiamento nas zonas periféricas, priorizando ações preventivas, integradas com as comunidades, com respeito ao seu caráter multirracial e cultural.

III – Promover a democratização e o controle social das forças de segurança pública, objetivando a transparência da ação policial, a correção e a punição de desvios e o direcionamento da ação policial para os interesses da maioria da população.

IV – Enfatizar a formação e treinamento das forças policiais no respeito aos direitos humanos.

V – Garantir as condições necessárias à autonomia, imparcialidade e efetividade do trabalho desenvolvido pelos órgãos internos de fiscalização e correição da área de Segurança Pública.

VI – Implantar uma política de atendimento social da população nas unidades policiais, pois a maioria dos casos podem ser cuidados por técnicos, uma vez que não se referem a delitos consumados.

VII – Promover a qualificação e integração dos serviços policiais civil, militar e da Coordenadoria Geral de Perícias, através do ensino, legislação, banco de dados único e cooperação policial.

VIII – Promover uma política salarial justa através do diálogo com diversos segmentos policiais, baseada na equidade.

IX – Qualificar a Defensoria Pública para a garantia do acesso à justiça e aos direitos dos cidadãos necessitados.

X – Implantar uma política de humanização na relação com os presos. Com atendimento adequado de saúde, solução para superlotação e mudanças no sistema de revistas, nos cidadãos que ingressam nos estabelecimentos penais do Estado, através de equipamentos e sistemas de proteção policiais adequados.

XI – Adotar uma política de reintegração de ex-detento na sociedade com o objetivo de diminuir o índice de reincidência na criminalidade.

XII – Implementar o Conselho Estadual de Direitos Humanos.

XIII – Criar Ouvidoria Pública para denúncia e apuração de violação de direitos dos cidadãos pelos órgãos policiais e pelas instituições totais (manicômios, presídios, fundações de apoio a menor, asilos).

XIV – Criar programa de proteção às testemunhas e às vítimas da violência.

XV – Qualificar o sistema de atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência (abuso sexual, maus tratos), especialmente no que se refere ao serviço prestado pelo Departamento Médico Legal, bem como na proteção das vítimas em relação aos agressores.

XVI – Implementar as propostas de políticas públicas, constantes no Plano Estadual de Direitos Humanos, aprovadas pela 1ª Conferência Estadual de Direitos Humanos.

XVII – Gestionar pela desmilitarização da Brigada Militar e pela autonomia dos Estados em administrar suas polícias. Para isso, o Governo Democrático e Popular exercerá sua influência ao nível da Federação para desvincular a BM do Exército.

Esse conjunto de ideias permite-nos perceber passos muito inovadores para a realidade gaúcha, eram mudanças que mexiam na estrutura, na cultura e na prática da segurança pública. Inserir as minorias como cidadãos com os direitos comuns a todos os demais em uma sociedade ainda tracejada pelos preconceitos, por mais que pareça natural, não é. As minorias são tão cotidianamente excluídas que lhes proteger é uma bandeira de luta.

A perspectiva da prevenção é também uma proposta diferente dos métodos tradicionais e as instituições de segurança não sabem trabalhar a partir dessa abordagem. Essa era uma visão que precisava ser trabalhada internamente nas polícias, uma vez que a polícia frequentemente nega a percepção das componentes que levam ao crime. No formato mais usual, as instituições policiais não têm a obrigação de identificar fatores de vulnerabilidade. Entretanto, é somente a partir desse fatiamento que se torna possível definir prioridades e formas de proteção dos grupos mais expostos ao crime e à violência.

Construir uma veia alternativa para solução de conflitos é uma solução que dialoga com a constatação criminológica que afirma que a maioria dos conflitos são resolvidos em outros espaços, diferentes do judicial. Além disso, encontrar soluções menos burocráticas e dispendiosas para o Estado é uma forma de dar brevidade e objetividade a questões que dependem do exercício do bom-senso. Uma orientação planejada e uma mediação eficiente podem bastar para muitos casos, podendo até oferecer melhores oportunidades de perdão, empatia e conciliação.

Outro fator que teria importância destacada, caso se consolidasse, era o tratamento especializado para vítimas e públicos especiais como mulheres, crianças, adolescentes e idosos. Esses são sujeitos em condições diferenciadas que demandam a especialização do atendimento, sob pena dessas pessoas serem duplamente desrespeitadas quando os servidores reproduzem o senso comum e os preconceitos comuns à sociedade.

Juntamente com as propostas, o partido fez história também através de seu secretário de segurança, o Desembargador Paulo Bisol, que impunha novos desafios interpretativos para a segurança pública do Estado. Contudo, a primeira questão a superar era a aceitação do secretário, visto como uma pessoa afeminada, sofria grande rejeição dos agentes de segurança, do lugar da masculinidade. Apesar da contrariedade, o Secretário Bisol esteve no cargo durante os quatro anos do mandato.

Para apresentar seu programa de segurança, o Secretário fez seminários e conferências em diversos locais do estado para empresários, políticos, gestores, agentes de segurança pública e privada, sindicatos, dentre outros. Além desses eventos, também ocorreram trinta e três audiências públicas para discutir com a população a segurança pública. Nessas ocasiões foram reunidas sugestões da população e em 2001 foram feitas novas audiências para prestar contas sobre o andamento das sugestões.

Seguindo a lógica da participação, realizou-se a Iª Conferência Estadual de Segurança Pública em 2000. A conferência trazia como motivação a ampliação da participação no

sentido da deliberação e acompanhamento das questões da segurança. Uma das proposições colocadas na conferência foi a necessidade da polícia comunitária e cidadã. Além disso, também foi sugerida a proteção de testemunhas resultando no Programa PROTEGE – Programa Estadual de Proteção, Auxílio e Assistência a Testemunhas Ameaçadas. O Decreto nº 40027 de 2000 instituiu esse programa para consolidar todo tipo de proteção necessária a testemunhas e familiares.

Também o Rio Grande do Sul foi pioneiro na integração da formação dos agentes de segurança, priorizando temáticas voltadas para direitos humanos, assim como foi inaugurada a disciplina Direitos Humanos nas Academias de Polícia. As iniciativas foram elogiadas pela ONU - Organização das Nações Unidas e pelo Ministério da Justiça.

Apesar da rejeição pessoal, em entrevista dada para o Sul 21, em 24/06/2013, José Paulo Bisol afirma ter passado toda sua gestão tentando desmilitarizar a Brigada Militar, dado discordar da submissão a uma educação militar antidemocrática. Para isso, oferecia cursos de formação de policiais com procedimentos não militares, buscando dar vazão a uma nova percepção sobre a prática da segurança.

Para o secretário, o controle sobre a PM é conflitivo e dialético por se tratar de uma corporação e se comportar como tal, supondo certa independência, dificultando novos rumos. A convivência e as tentativas permitiram constatar que os códigos de honra dentro das corporações, entre as corporações e até mesmo com bandidos existiam e eram fortíssimos.

Naquilo que projetava de um futuro para as instituições, as polícias deveriam ser unidas, pois via prejuízos na divisão de atribuições porque as polícias disputam privilégios entre si. Para iniciar esse caminho, elaborou-se editais baseados em princípios da ONU que visam transformar comportamentos. O resultado foi a ridicularização do secretário pelas polícias e pela mídia.

Um exemplo das atitudes que esperava das corporações direcionava-se ao cálculo de custo benefício da ação, entendendo que havendo risco para a população, fosse quem fosse o criminoso, era melhor não atirar. Nesse sentido, via problemas na formação policial pelo fato de as próprias instituições formarem os seus quadros, ou seja, a formação perpetua a cultura desatualizada no sentido da cidadania.

Na perspectiva de Bisol, o trabalho policial deve existir para garantir o espaço e a tranquilidade para a população e no que tange aos bandidos, para buscá-los e prendê-los. A simplificação que interpreta, a polícia como representante do bem e os bandidos como

representantes do mal, deveria ser exterminada por estar ultrapassada. Essa é uma percepção que vem do militarismo que ainda faz parte dessas instituições.

Esse era um dos motivos que justificava sua intenção de separar os Bombeiros da Brigada Militar, por entender que os Bombeiros fazem um trabalho voltado para o auxílio, através da solidariedade, da generosidade, com princípios que divergem dos correntes na polícia militar.

Quanto aos números do crime em Porto Alegre, temos problemas para encontrar dados para anos anteriores a 2001, eles não estão publicados pela Secretaria de Segurança. De qualquer modo, os limitados indicadores que temos permitem dizer que os homicídios ainda transitavam num limite por volta de 280 ao ano, que o porte de armas vinha em avanço acentuado com aproximadamente 600 ocorrências ao ano e que havia uma tendência nas ocorrências com drogas ilícitas para o enquadramento como posse, ficando o tráfico com uma média de casos por volta dos 460 ao ano.

Na perspectiva ideológica, pouco restou de legado desse período, serviu apenas como um contato inédito com novas representações sobre o trabalho das instituições de segurança e um primeiro contato com novas maneiras de formar e de refletir sobre o trabalho das polícias no contato com a população e os criminosos. É um período lembrado por policiais como um tempo de “aberrações” nos cursos para os agentes de segurança, o tempo de Bisol.

### 5.1.2 PMDB - José Otávio Germano: um modelo tradicional

O PMDB, segundo o próprio site do Partido Movimento Democrático Brasileiro, esteve no centro das discussões durante, na queda e após o regime militar. Sua história mescla-se com a de partidos de esquerda e de direita, tendo sido fundado em 24/03/1966.

O MDB tem cravado em sua história a exigência militar impressa no Ato Institucional n. 2 de 1965, decretado por Castelo Branco, que criava dentre outros limites para a vida política, o bipartidarismo, fazendo convergir todos os políticos para as siglas MDB, este representando uma oposição controlada ao regime e Arena, os apoiadores do regime. Por isso, esses partidos resultam em outros quando da abertura novamente ao multipartidarismo.

Talvez a descrição que melhor descreva o PMDB na atualidade transite entre centro-direita e centro-esquerda, já que o partido contém em sua história uma frágil relação com princípios ideológicos fixamente limitados. É uma sigla que abrigou muitas tendências,



fazendo história resultante da própria história do Brasil, já que é produto do AI-2, e mantém-se como sigla.

O primeiro governador a se eleger através da sigla PMDB no estado do Rio Grande do Sul foi Pedro Simon, em 1987, seguido por Sinval Guazzelli, em 1990, Antônio Britto, em 1995, Germano Rigotto, em 2003, até o atual, José Ivo Sartori, 2015. Esses governos possuem tendência mais alinhada com princípios liberais, redução do Estado, fragilização do serviço público e solução de dívidas através de privatização.

No período que debatemos as gestões de segurança, o primeiro governador do PMDB é Germano Rigotto, de 2003 a 2006, que nomeia José Otávio Germano para a pasta da Secretaria da Justiça e da Segurança Pública. José Otávio Germano é advogado e político, com mandatos a vereador, deputado estadual e deputado federal, além de ter ocupado cargos como o de Secretário dos Transportes, Ministro Adjunto de Esportes e Turismo e Secretário Nacional do Esporte.

Essa foi uma gestão tradicional, focada na penalização e no reforço do papel repressor das organizações policiais, com um discurso voltado para a necessidade do enrijecimento das leis. Antes de assumir a pasta da Secretaria da Justiça e Segurança, Otávio Germano, em 18 de dezembro de 2002, no programa Estúdio Band, afirmou não ter a intenção de unificar as polícias, mas reestruturar a Polícia Civil e a Brigada Militar para dar mais ânimo aos servidores, gerar um “choque de confiança”. Outra intenção do secretário era reativar os 282 Conselhos Pró-Segurança Pública (CONSEPROS) do estado, era um compromisso de campanha assumido pelo governador Germano Rigotto.

Os CONSEPROS são entidades organizadas por representantes da sociedade civil dos municípios que têm como objetivo angariar recursos financeiros e materiais de forma a auxiliar a segurança pública nesses quesitos. Para o secretário, era preciso traçar metas e desenvolver ações práticas e eficientes, inclusive envolvendo a iniciativa privada e a sociedade, contribuindo com a eficiência da segurança pública.

Posterior à gestão, o secretário ao conceder entrevista à rádio Bandeirantes no dia 22 de fevereiro de 2006 ilustra a excelência de seu trabalho interpretando dados do Ministério da Justiça, nos quais afirma que o Rio Grande do Sul seria o 22º dos 27 estados do país, na relação homicídios por número de habitantes. Ele diz que os dados sobre homicídios são infalsificáveis e que foi uma concretização do governo do qual participou reduzi-los, assim como teriam sido reduzidos os latrocínios. Segundo Otávio Germano, esse era um feito extraordinário que conferia tão boa colocação ao estado em relação aos homicídios.

Buscando relações entre a eficiência da segurança pública e um ambiente propício para investimento no Estado, o secretário entende que a suposta queda no número de homicídios e latrocínios já tinham como resultado a grande procura de empresas nacionais e internacionais voltando-se para o estado para se estabelecer. Contudo, os dados oficiais mostram que a queda referida pelo secretário não condiz com a realidade estatística do estado. Os homicídios mantiveram-se no padrão do período anterior, é o que se pode observar com os índices apresentados sobre a cidade de Porto Alegre, apesar de ser um período em que os homicídios estavam num padrão bastante aquém do atual, com média de 286 por ano.

De qualquer modo, para Germano, o mais difícil de combater seriam os pequenos furtos e roubos de veículos, dado as pessoas estarem desprevenidas. Assim como no seu entendimento um fator que traz prejuízos à segurança pública é a legislação antiga e desatualizada que trata mal as questões de pena e progressão de regime.

Não obstante a opinião do secretário, nesse período houve redução dos índices de furtos em Porto Alegre, que caíram consideravelmente de 66437 para 49385. No caso de roubos houve aumento, indo de 26302 para 31416. Essa dinâmica é difícil de ser compreendida com as informações à disposição, por falta de variáveis que permitam entender fatores de impacto, tampouco eles são descritos pela gestão.

O ex-secretário considera que no Brasil há estímulos ao pequeno roubo, pequeno furto e pequeno assalto. Porque o delinquente sabe que vai ficar por pouco tempo na cadeia e logo vai para o semiaberto. Que a grande maioria dos casos seria provocada por presos do semiaberto, acobertados por sua condição de albergados. Apesar dessas dificuldades, as forças de segurança do estado, na sua percepção, possuíam controle da situação criminal. Uma das formas de ver o controle era o próprio domínio sobre os presídios, que se mantinham pacificados. Outra prova disso era a inexistência de casos de sequestros de pessoas, dois fatos em escalada em outros estados.

Após falar exclusivamente em Polícia Civil e Brigada Militar, o secretário de segurança utiliza o sistema penitenciário como demonstrativo de controle criminal, ocorre que os presídios possuem administração descolada das instituições de policiamento, o que parece um argumento tangencial quando se refere às ocorrências criminais. Além disso, o ritmo do crime no Rio Grande do Sul tem ficado historicamente atrás de São Paulo, Rio de Janeiro e Pernambuco, pela dinâmica populacional e criminal dessas cidades, o que não pressupõe relação com o domínio por parte das polícias sobre o ambiente público. Sequestro é um tipo

criminal tentado por um determinado período, com ocorrência no RS, mas que não se consolidou como uma prática corriqueira dentro do crime.

Otávio Germano deixou a secretaria de segurança pública para dedicar-se ao mandato como deputado federal e afirmava ter a intenção de estudar e elaborar alterações na lei penal atacando não somente as consequências, mas também as causas. Relata que os políticos não gostam de abordar a segurança pública porque ela tira muitos votos, ela é uma ameaça à conquista de mandatos.

Por outro lado, também afirma que há ministérios para os mais diversos assuntos, mas não há para a segurança, que é um tema nevrálgico e de imensa importância. É uma área que não tem orçamento próprio e que fica subordinada ao ministério da justiça.

José Otávio Germano termina sua atuação na Secretaria de Segurança Pública do estado do Rio Grande do Sul como réu no processo decorrente da Operação Rodin da Polícia Federal que desarticulou em 2007 uma organização criminosa que desviava recursos do Departamento Estadual de Trânsito do RS. Dezenas de pessoas foram denunciadas e responderam processos nas instâncias criminal e cível da Justiça Federal.

A 3ª Vara Federal de Santa Maria condenou o deputado e na sequência dos inquéritos também coube ao STF avaliar denúncia do Ministério Público, rejeitando. Ele também aparece em outro inquérito aberto pelo Supremo Tribunal Federal que apura um esquema de corrupção na Petrobras. Os fatos que motivaram a investigação ocorreram entre 2009 e 2010.

Quanto à segurança pública, não houve alterações significativas em dados criminais ou na experiência de policiamento que pudesse ficar como legado do período, como oportunidade de guinada a novos rumos para as instituições policiais.

### 5.1.3 PSDB – José Francisco Mallmann: um conservador moderno

O PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira nasceu no dia 25 de julho de 1988, fundado por Mario Covas, ideologicamente alinhado aos preceitos do liberalismo social. O partido é produto da insatisfação com o governo José Sarney, que resultou em dissidentes do PMDB coordenados por paulistas e mineiros que criaram a nova sigla.

Apesar de primeiramente ter se alinhado com princípios trabalhistas, adotando a primazia do trabalho sobre o capital, ética, solidariedade e participação comunitária, o partido é tido como neoliberal por ter suas primeiras ações políticas alinhadas com a Terceira Via. O

governo federal de Fernando Henrique Cardoso foi um expoente dessa posição, consolidada pelas muitas privatizações.

A primeira administração do Estado do Rio Grande do Sul comandada pelo PSDB foi de Yeda Crucius, de 2007 a 2010, nomeando José Francisco Mallmann para o cargo de secretário de segurança, superintendente da Polícia Federal no Rio Grande do Sul, um delegado de carreira.

José Francisco Mallmann é natural de Porto Alegre, iniciou carreira na Polícia Federal no cargo de Agente em 1973, é bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFRGS (1978), Delegado de Polícia Federal (1982 - Classe Especial/Aposentado), Coordenador Regional Administrativo da SR/DPF/RS (1980/1982), Chefe da Delegacia Executiva da DPF/SAG/RS (1984/1988), Diretor da Divisão de Polícia Federal em Bagé/RS (1998/1994), Superintendente Regional do DPF em Rondônia (1995/1997), Superintendente Regional do DPF no Mato Grosso do Sul (1997/1999), Coordenador-Geral de Planejamento e Modernização do DPF (1999/2002), Assessor Especial do Diretor Geral do DPF (2002), Professor Titular da Academia Nacional de Polícia (2003), Superintendente Regional do DPF em Roraima (2004/2005), Superintendente Regional do DPF no Rio Grande do Sul (2005/2007), Secretário de Segurança Pública do Rio Grande do Sul (2007/2008), Gerente de Projeto da Secretaria Nacional de Justiça/MJ (2008/2010) e Conselheiro da Cruz Vermelha Brasileira.

Mallmann vem para o governo quando sai Enio Bacci, que ocupou a pasta por quatro meses. O ex-secretário afirma ter perfil de gestor, dado sua experiência em cargos de gestão dentro da Polícia Federal. Entretanto, acredita ter vivido uma oportunidade diferente no que diz respeito à proximidade do estado e das pessoas, porque a Polícia Federal é muito distante dessas esferas.

Antes da posse, no dia 13/04/2017, Mallmann da entrevista à imprensa gaúcha e promete firmeza no combate à corrupção e afirma que seu objetivo é diminuir os índices de criminalidade no estado. O novo secretário chega com a experiência de comando da Polícia Federal no Rio Grande do Sul por quase 15 meses.

Afirma:

Vamos focalizar o problema da corrupção em todos os níveis, assim como nós fazemos na Polícia Federal. Vamos resgatar os valores das instituições. Fazer com que o segmento policial seja componente da Segurança Pública, e não oponente.

Em relação à Polícia Civil e Brigada Militar, pretendia integrar as ações e recuperar a confiança da população, com uma atuação combativa e vigorosa dos servidores da segurança pública, contando com o apoio do judiciário.

Nessa época, “o Rio Grande do Sul tinha 497 municípios, desses, dez deles correspondiam a 60% dos índices de criminalidade. Então, a concentração era praticamente em cima desses dez municípios da Grande Porto Alegre. Os demais, 487, correspondiam a 40% da criminalidade. Nós fazíamos uma intervenção voltada a esses municípios que estavam com alto índice de criminalidade”.

Conforme publicado no site do partido PSDB, para Mallmann a criminalidade e a violência devem ser preocupações de toda a sociedade, não sendo restritas à segurança pública. Nesse sentido, a preocupação com o desenvolvimento social<sup>69</sup> é importante como antídoto para essas mazelas. As questões da criminalidade exigem intervenções de múltiplos atores da esfera pública, mas também da sociedade organizada. Assim, os direitos a serem garantidos pela segurança são a integridade física dos cidadãos, o direito de ir e vir e a garantia de asilo. Para concretizar esses direitos, Mallmann defende a parceria com a União, o poder Judiciário e o Ministério Público como fundamentais para a solução de crimes e a prevenção da violência.

Para tanto, o secretário propôs 23 ações de curto, médio e longo prazo, dentre elas estava a implantação de um Gabinete de Gestão Integrada, a integração de bancos de dados das polícias Civil, Militar e Federal, o grupo de acompanhamento disciplinar nas corregedorias e a redução de 21 para 12 os indicadores de criminalidade a serem divulgados com atualização e publicação diária no site da secretaria.

O combate à corrupção policial era uma das principais linhas de ação, assim como o investimento nos serviços de inteligência. A ideia era resgatar os valores das instituições e fazer com que as polícias fossem componentes da segurança pública e não oponentes. As Polícias Civil e Militar deviam integrar suas ações e recuperar uma boa relação com a população com ações de combate e vigor dos servidores.

---

<sup>69</sup> Na gestão como Secretário de Segurança em Caxias do Sul, desde 2017, Mallmann criou 11 Bases de Proteção Social – BaPS, o nome do programa é Guarda de Proteção Social. A ideia é criar espaços que levem às comunidades profissionais que possibilitem trabalhos preventivos através de coordenadorias, que são a da violência contra a mulher, da violência contra o idoso, da acessibilidade, dos conflitos étnico-raciais, psicólogos, assistentes sociais e a Guarda Municipal. Os profissionais vão circular cada semana em uma base e tudo vai estar interligado através de um programa na internet. No seu entendimento a polícia armada não faz pacificação, existe uma contradição original nas Unidades de Pacificação e Proteção Social - UPPS. Na sua perspectiva, é essencial trabalhar com a prevenção, prevenção está em primeiro lugar.

Mallmann afirma ter feito o primeiro planejamento estratégico da secretaria de segurança pública e fez o primeiro plano diretor do sistema penitenciário. Na época, previu a construção de 15 presídios para 10 anos, afirmando ser técnico e não político, colocou um prazo que considerava realmente necessário. Houve certa crítica em virtude do prazo, 10 anos, mas justificou não estar atrelado à temporalidade política. Assim como no caso do planejamento estratégico, propunha a reestruturação da Polícia Militar, da Polícia Civil, da SUSEPE e do IGP:

A Brigada Militar tem uma estrutura muito pesada, eu queria diminuir isso e colocar mais policiais na rua. Na época foi feito um estudo e havia 2000 brigadianos em desvio de função. Na época a Brigada Militar tinha 34 comandos regionais, eu queria transformar em 12 comandos, enxugava e com isso eu colocava brigadianos na rua.

A Polícia Civil permanece com o efetivo dos mesmos 5000 que são os mesmos de 10 anos atrás, lógico que aumentou a população, aumentou a criminalidade, o tráfico de drogas aumentou muito nos anos 2000.

Segundo o secretário, no período em que esteve na secretaria, a Brigada Militar tinha um contingente de 25.000 homens, hoje tem 15.000 homens. No seu entendimento isso acontece porque anualmente saem do efetivo 2000 brigadianos e entram entre 1400 e 1600. Os 10.000 saíram durante esses 10 anos e vai continuar diminuindo, acredita que um dos motivos é o incentivo à aposentadoria maior que os incentivos para que a pessoa permaneça trabalhando.

Segundo o ex-secretário:

O tráfico de drogas aumentou muito porque em 2006 veio uma nova lei, a 11.343/2006, que hoje o usuário não vai mais preso, é dado a ele uma pena alternativa. Então, se tu observar, tu vais ver que o tráfico começou a aumentar justamente depois de 2006. Para mim foi um grande erro porque o usuário faz parte dessa cadeia, só tem traficante porque tem usuário e hoje como eles sabem que não é mais penalizado com privação de liberdade, são penas alternativas, pagamento de cestas, então, hoje ele está mais livre. Na outra lei não, ele ia preso, tinha uma pena de detenção que era de seis meses a dois anos, ele ia preso, hoje ele não vai mais preso. O próprio traficante hoje diz isso para ele, “não tem problema não vai dar nada pra ti”. Então, isso favoreceu muito o aumento do tráfico de drogas.

Apesar de a tabela de tráfico e posse de entorpecentes demonstrar um aumento no conjunto desses dois tipos criminais, não se pode afirmar que esse aumento se dê por resultado do afrouxamento na penalização de usuários. No caso do Rio Grande do Sul, coincidiu com a presença de um secretário de segurança que investiu muito de sua força trabalho na repressão ao tráfico de substâncias psicotrópicas, no caso das drogas ilícitas e na repressão do consumo de álcool, na criação da Operação Lei Seca. Esse é um fator que não pode ser desprezado, também porque os números passam por um decréscimo depois desse

governo, que se manteve em queda até 2015. Talvez seja necessário mais tempo para definir até onde chegará essa queda no conjunto entre posse e tráfico, para que possamos afirmar de maneira segura o que representa, se uma diminuição no tráfico ou na repressão ao tráfico.

No período de atuação deste secretário foram implantadas oito operações permanentes, sendo que a operação mais famosa se tornou a Operação Lei Seca, que depois se espalhou para outros estados do país. O secretário buscou chamar a atenção da sociedade para os problemas do álcool e a ideia surgiu de um diálogo com um servidor que reclamava que o país estava cheio de leis que não são cumpridas, citando a lei do código de trânsito brasileiro que penaliza quem dirige sob a influência do álcool. Mallmann pediu a lei e teve a ideia de sistematizar a fiscalização dessa lei, tendo em vista os índices de homicídios também estarem muitos altos, começou um diagnóstico através de dados criminais e percebeu que a criminalidade aumentava de quinta para sexta, de sexta para sábado e de sábado para domingo e na sua leitura isso ocorreria por influência do álcool. A partir dali entendeu que havia a influência do álcool na criminalidade e para a segurança pública, foi quando implantou a Operação Lei Seca.

Quando a Operação já estava estabelecida, começaram os estados a vir para o Rio Grande do Sul para levar o *knowhow* desse tipo de operação, inclusive o Rio de Janeiro, e começaram a implantar. Segundo o secretário, ele buscou chamar atenção da sociedade para a questão e foi muito apoiado pela RBS e a mídia em geral. Em função disso, um deputado pegou a lei e endureceu mais. Quando saiu da secretaria, um mês depois, acabaram com todas as operações, inclusive a Operação Lei Seca.

Enquanto muitos estados do Brasil construía o processo de adesão à ideia, o Rio Grande do Sul declinava desse compromisso. Então, o estado foi protagonista nesta área e acabou com ela. Quando entra o governo Tarso, que trabalhou com o secretário Mallmann em Brasília, ele retoma o projeto. Pela falta de informações, manda um pessoal para o Rio de Janeiro, para captar *knowhow* da Operação Lei Seca, que passou a se chamar “Balada Segura”. Essa Operação costuma chamar-se Lei Seca em todos os outros lugares onde acontece e o Rio Grande do Sul é dos únicos estados que mudou o nome para desvincular do mandato anterior.

Para o secretário, outro dano lamentável é o abandono de seu plano estratégico, ele havia produzido um planejamento para dez anos e isso ficou abandonado com a chegada do novo secretário. Afirma que o documento foi produzido a partir da consulta de personalidades formadoras de opinião, radialistas, jornalistas, dentre outros, opinaram e essas opiniões foram

para o planejamento estratégico. Assim que saiu todo o material ficou abandonado, era o mesmo governo, mas todo o projeto foi deixado para trás. Existe a possibilidade de que essa decisão de abandonar os projetos e o planejamento decorresse do envolvimento, no sentido do financiamento de campanha, com a indústria de bebida alcoólica por parte da governadora Yeda Crúcius. Ela não interrompeu o processo quando aconteceu, mas também não se pode dizer que foi simpática à ideia. Por isso ele afirma:

A indústria de bebida alcoólica é uma indústria poderosíssima, eu lembro na minha época, das palestras que eu fazia, eu fiz inúmeras palestras. Naquela época não tinha essa corrupção toda da Petrobrás. Na época as informações que eu tinha era que 78% dos congressistas brasileiros tinham recebido verba da indústria de bebida alcoólica. Eu vejo até hoje, as propagandas dizem “se beber, não dirija”. A sensação que dá é que o álcool só faz mal se dirigir, mas não, a violência doméstica, violência contra mulher, 80%, suicídios, homicídios, lesões corporais. Esse dirigir sob a influência do álcool é apenas a ponta do *iceberg*. O álcool é a droga que mais gera violência em nossa sociedade, é a mais consumida. Tem pessoas que falam que é o crack, é a cocaína, não, o álcool é imbatível, porque a droga ilícita começou nos anos 60 para cá. O álcool vem de 2500 anos antes de Cristo, então, o álcool está no nosso DNA. Então, quando você vai fazer qualquer coisa contra o álcool parece que cria uma nuvem que as pessoas ficam assustadas, quando eu falo do controle social do álcool. Nós não temos um controle do álcool, que é o que fizeram com o cigarro, há trinta anos se fumava em qualquer lugar, hoje o fumante é um discriminado, ele tem que ir lá na rua, fica num cantinho. Tudo porque foram feitas campanhas de conscientização. O que se vê nas propagandas, principalmente de cerveja, só coisa alegre, coisa bonita, uma desce redondo, outra desce não sei o que, uma mulher bonita, praia, fazem todo esse *glamour*, contratam artistas, é um bombardeio. Se tu fizeres alguma coisa em termos de controle social do álcool, a indústria de bebida alcoólica bombardeia, ela se cerca, ela ainda hoje financia muitas campanhas eleitorais.

Nesse pesar sobre o abandono do planejamento estratégico elaborado em sua gestão, ele cita algumas ações que estavam previstas:

A minha gestão foi pautada pelo planejamento estratégico, nele continha a reestruturação dos quatro órgãos. Eu ia enxugar a Brigada Militar, eu ia organizar as regiões porque na época, para citar um exemplo, eu já queria afastar os Bombeiros da Brigada Militar. Tem o caso de Passo Fundo e Erechim, em Passo Fundo nós temos o Comando Regional da Brigada Militar e em Erechim está a Delegacia Regional de Polícia Civil, eu queria colocar os dois comandos regionais numa cidade só. Com um comando regional em Passo Fundo e o outro em Erechim, quando é que esses comandos regionais iam se comunicar? Eles não se comunicavam nunca. Eu tiraria o Comando Regional da Polícia Civil de Erechim e levaria para Passo Fundo, teríamos os dois regionais ali, ali seria um polo. De 34 comandos regionais eu ia transformar em 12, Passo Fundo seria um deles. Por que dez anos? A minha ideia era depois construir um prédio onde eu colocaria a Brigada Militar, a Polícia Civil, o IGP e a SUSEPE, num prédio só. Os quatro num prédio só, todos se comunicando, eu colocaria só uma portaria 24 horas e olha quantos profissionais eu colocaria na atividade fim. Porque hoje cada um desses tem o seu plantão. Por exemplo, aqui em Caxias tem três ou quatro delegacias, a polícia civil pegou a minha ideia e fez a central de polícia, porque a polícia civil não precisa ter a 1ª DP, a 2ª DP, 1ª DPPA, isso é bobagem, centraliza toda a inteligência fazendo centrais de polícia. Vai ser inaugurada aqui agora uma central de polícia, em Novo



Hamburgo já tem central de polícia, então, eles pegaram essa ideia e estão centralizando, tu tens todas as informações num ambiente só.

Além disso, o ex-secretário afirma que a dimensão estado é muito mais complicada para se tratar de algumas questões, como a do álcool ou de mudanças institucionais. No município as coisas são mais simples porque há maior proximidade, o vereador pode vir no gabinete e tirar dúvidas. As questões se tornam mais acessíveis e fáceis de resolver, uma vez que é no município que tudo acontece. Nas suas palavras:

Eu vejo que é no município que a gente pode fazer esse controle social, no estado é muito difícil por causa do deputado e aqui a gente tem os vereadores, fica mais próximo, um diálogo direto. Eles vêm aqui e falam comigo, fica muito mais fácil. O deputado já é mais distante.

Dentre aquilo que previa realizar no que diz respeito à organização institucional, recorda que as delegacias não se comunicavam entre si, Porto Alegre tinha 34 delegacias de polícia e nenhuma delas tinha uma rotina de comunicação. Ele pretendia fazer cinco centrais de polícia nas regiões central, leste, oeste, norte e sul. Então, de 34 passava a 5, na ocasião eram 34 sem efetivo e viaturas suficientes. A nova organização pretendia racionalizar recursos humanos e materiais. Dentro disso, uma das ideias era fazer a integração entre instituições de segurança e uma das iniciativas foi:

O *layout* das viaturas da Polícia Civil, eu que idealizei, foi eu que fiz, o *layout* das viaturas da Polícia Federal é meu também. Eu gosto dessas coisas. Cada uma das instituições de segurança tinham um *layout*, e a governadora me disse “Mallmann, vamos fazer uma integração”. Eu disse “pode deixar que eu vou adotar mecanismos concretos de integração”. Aí chamei todo mundo no meu gabinete e perguntei “você querem integração?”, “queremos”. Eu fiz um *layout* que do lado é um fuzil estilizado, atrás e na frente é uma pistola. Então é a arma contra o crime. O gatilho é o estado do Rio Grande do Sul. Fiz o mesmo desenho para todas, só respeitando as cores de cada uma. Aí o pessoal da Brigada disse “não, mas o senhor está nos colocando todo mundo no mesmo saco”. “Vocês não disseram que queriam integração, isso aqui é o primeiro passo”. Aí houve resistência, a única que manteve o *layout* foi a Polícia Civil. Dava uma integração, dava uma identidade...

Também pretendia retirar os brigadianos dos estádios de futebol em dias de jogos, por entender que esse é um trabalho de segurança privada, que deve ser arcado pelos donos do espetáculo e não pelo estado. A partida de futebol é um evento particular, tendo em vista que cada pessoa paga para entrar. Na época eram necessários 400 brigadianos para um grenal de domingo, esses brigadianos eram retirados do patrulhamento da cidade e a população ficava sem esse serviço por dois dias, o dia do jogo e o dia seguinte que era a folga.

Por isso, ele chamou o presidente da Federação Gaúcha de Futebol para questionar essa sistemática, afirmando que era um evento privado e que a população acabava ficando

sem o serviço de segurança em prol de uma situação particular com fins lucrativos. Propôs colocar um PM para cada cinco seguranças privados e pediu um pagamento para esse serviço em motos e equipamentos para o policiamento. Recebeu o que pediu em troca da força trabalho do estado e passou a funcionar dessa forma. Quando saiu da secretaria, tudo voltou ao que era antes. O ex-secretário afirma ser um absurdo a Brigada Militar fazer escolta de times de futebol ou de artistas. Essa segurança de ônibus de times ou de astros da música deve ser da ordem privada, prevista na organização do evento.

Dias antes de demitir-se do cargo de secretário, Mallmann, em entrevista ao jornal Extra Classe, diz que no Brasil os problemas de emprego, habitação e saneamento básico ainda não foram equacionados e que essas questões sociais geram conflitos com consequências que desembocam na segurança pública. Porém, as ferramentas da segurança pública são limitadas para tamanho problema. Além disso, ele acredita que haja grandes prejuízos na descontinuidade das ações que se planeja, de uma gestão para outra:

Cada quatro anos muda tudo, tudo que o outro fez não presta, “o bom sou eu”. Por isso que tem que botar técnicos nessa área, porque o técnico. Por exemplo, o meu sucessor que foi o General, ele conhece é de segurança nacional. Ele não conhecia segurança pública, que é diferente. Tanto que os militares estão lá apanhando no Rio de Janeiro. Segurança nacional é uma coisa e segurança pública é outra. Se o meu sucessor fosse um Coronel da Brigada, um Delegado da Polícia Civil ou outro Delegado, ele já viria com outros olhos, haveria uma continuidade. Como eu disse, poderia fazer algum ajuste, mas 60, 70% das ideias ele aproveitaria, veria que tinha coisas boas ali.

Questionado sobre o uso de meios violentos com as populações marginais, ele responde que as polícias agem dentro de critérios profissionais na defesa de toda sociedade. Mas nos estratos sociais desfavorecidos o índice de agressão física é mais acentuado, em situações nas quais se faz necessária a ação pontual e rigorosa para defender a integridade da vítima, que na maioria dos casos é a própria comunidade local, do autor e do agente da lei.

No que tange aos resultados, podemos relatar sobre os dados de criminalidade que houve um aumento em progressão incomum de homicídios durante essa gestão, passando a uma média de 382 casos ao ano, um salto de 2006 – 273 casos para 2007 – 432 casos. Em matéria de furtos e roubos, houve queda nos dois casos, considerando ter começado na casa dos 50.000 para furtos e 33.000 para roubos, caindo para 38.500 e 23.500, respectivamente.

Esse estudo deixa claro que as intervenções mais evidentes são as que se voltam para roubos e furtos, porque estão ligadas ao policiamento ostensivo e vigilância em geral. Já no caso dos homicídios, o aumento tem sido uma tendência dos 15 anos, deu um salto ainda maior nesse período, mas seria necessário relacionar com outras questões de disputas do

tráfico, de facções, mudanças de relações dentro do próprio tráfico e com o acirramento da repressão. Portanto, esse salto representa uma tendência, mas não podemos ser conclusivos sobre as motivações do aumento maior do que o verificado em gestão anterior e posterior.

Também nesse período há um salto nos casos de posse e tráfico de entorpecente, com aumento destacável para a interpretação como tráfico, passando a uma média de 4000 casos, quando no mandato anterior a média de ocorrências de posse e tráfico somadas ao ano era de 2800. Esses dados, associados a outras informações podem indicar um recrudescimento na forma de tratar com o tráfico de entorpecentes, com maior penalização, que tem se perpetuado desde então. Como dito antes, talvez impulsionado pela Lei 11.343/06, a repressão pode ser uma explicação para o aumento desses dados, numa tentativa das polícias de compensar a menor penalização do usuário.

Apesar do trabalho apresentado pelo secretário Mallmann, 30 dias antes de sua saída a governadora Yeda já despachava diretamente com o comandante da Brigada Militar e o chefe da Polícia Civil. O secretário narra que:

Eu fiquei um ano e quatro meses, mais ou menos, tive um desentendimento e foi realmente um governo que mudou 27 secretários. Ela foi uma grande administradora, isso é inegável, mas faltava um pouco mais de habilidade, de trato, um temperamento muito forte, uma personalidade forte. Isso prejudicou muito.

Alguns meios de comunicação publicaram que o estremecimento das relações com o governo se deu pelo desencadeamento da Operação Rodin pela Polícia Federal, que investigou ilegalidades no DETRAN – Departamento de Trânsito do Rio Grande do Sul. A governadora entendia que a operação era do conhecimento do secretário, quadro da Polícia Federal, que deveria lhe ter avisado.

Dentre outros motivos, Mallmann desejava decretar o Estado de Emergência nos presídios, para facilitar o recebimento de verbas para reformas de forma breve, sem a necessidade de licitação. Essa foi uma solução arranjada em reunião que ocorria periodicamente com os componentes de segurança e Ministério Público. Yeda não apoiou a ideia que faria o governo voltar à mídia com tema polêmico.

Em agosto de 2008 José Francisco Mallmann pede exoneração do cargo.

Anterior à Mallmann ocupou a cadeira Enio Bacci e posterior, Edson de Oliveira Goulart e Ana Maria Pellini.

Um fato de relevo dentre esses secretários foi a estratégia utilizada pelo general Edson Goulart, omitindo dados sobre violência no estado. O mesmo afirmava que a não divulgação

dos índices de criminalidade fazia parte de um projeto de melhoria para a segurança da população. A estratégia não resultou.

#### 5.1.4 PT – Airton Michels: Segurança Cidadã

Ainda não se descobriu como ressocializar em presídio. Se livre tu não muda o teu jeito de ser, se tu és um mal caráter..., pelo menos vamos tentar fazer cadeias que não piorem as pessoas, que deixe elas iguais já é uma grande evolução. Airton Michels

O governo de Tarso Genro é o segundo mandato para governador do Estado do Partido dos Trabalhadores. Tarso nomeia Airton Michels para a pasta da secretaria de segurança, que se mantém por todo o mandato. A permanência dos secretários nos mandatos dos governos tem sido uma característica do partido. O alinhamento com um programa de governo claro e a escolha de pessoas dentro de um quadro de relações dentro do partido são os principais motivos. Isso fica claro no relato que segue:

Quando Tarso assumiu lá no Ministério ele disse “olha, eu vou te trazer para cá, eu quero gente aqui da minha estrita confiança”. Eu não queria ir para Brasília, cheguei a recusar antes algumas coisas, até cargo mais importante que o de Diretor do DEPEN, porque eu estava num período que eu não queria ir para Brasília, eu precisava ficar aqui. Mas depois, no início de 2008, acabei indo para o DEPEN. Quando tu podes chamar o governador de tu, embora o Tarso seja afável com qualquer um, mas isso, sem dúvida, ajuda, quando há uma relação de confiança ajuda, mas tem que ter a relação de confiança política também.

Sobre sua relação com o Tarso ele relata:

Eu conheço o Tarso há mais de 40 anos, a minha relação com o Tarso primeiro foi de amizade lá no início dos anos 70, também envolvendo um pouco a política. Eu tenho uns quatro ou cinco anos menos que o Tarso, o Tarso vindo de Santa Maria, recém formado, veio advogar em Porto Alegre. Eu me formei depois, fui fazer o Direito do Trabalho também, mas a gente teve uma amizade inicial envolvendo gostos literários e políticos. Então, a gente se reunia para tratar de política de forma meio escondida. Nessa época eu não tive uma atuação política tão orgânica em partidos clandestinos. Lá por 74, eu ainda estava na faculdade, quando eu conheci o Tarso e depois a vida inteira. Nasceu uma amizade, mas essa amizade brotou por uma razão política, a gente se encontrou em razão do combate à ditadura. Lógico que o Tarso já na época de uma forma bem mais organizada. Eu era estudante, estava começando e a gente disfarçava isso com um grupo literário, a gente publicava textos porque fazíamos reuniões. Havia a parte literária, mas na época tudo era proibido. Eu me filiei ao PT em 87, na época eu era promotor em Sapucaia e nesse período de OAB, que eu podia fazer militância política, como advogado também militei mas não havia o PT, eu militava no setor de esquerda da OAB. Depois eu fui ser juiz temporário, não podia exercer política, como promotor eu esperei passar o estágio probatório e me filiei ao PT. Também sempre em razão do meu envolvimento com outros companheiros e o Tarso era um deles.

Essa fala expressa a trajetória dentro de um contexto de resistência que consolidou uma amizade e uma militância que facilitaram as boas relações dentro do período de gestão da segurança pública. Governador e secretário possuíam uma sólida confiança e o alinhamento com ideias pré-definidas no sentido político das proposições para o estado. Os cargos ocupados foram um momento dentro de uma história que inicia décadas antes e não terminou no final do mandato, os dois fazem parte de um quadro ativo dentro do partido.

Michels é formado em Direito, advogou, foi pretor (um cargo de juiz temporário) e fez o concurso para Promotor de Justiça no Ministério Público. Filiou-se ao PT em 1987, foi promotor no interior, em São Leopoldo<sup>70</sup>, permaneceu na cidade, recusando promoções, em razão do partido. Michels exerceu cargos públicos como Superintendente da Superintendência dos Serviços Penitenciários, Diretor Geral do Departamento Penitenciário Nacional e Secretário de Segurança do Estado. Também foi professor de Direito Penal na Unisinos de 88 a 92. No que diz respeito a suas ligações com a temática da segurança, esteve voltado para a área criminal sempre que o local onde trabalhava tinha varas ou tribunal do júri.

O ex-secretário entende que a segurança pública com suas questões é um tema quase que em aberto a respeito das suas soluções:

Tivemos várias teses, várias teorias e até agora nenhuma se confirmou. Se dizia antigamente que, a questão social sem dúvida, a desigualdade social, mas aí tu sempre comparas com lugares que têm uma desigualdade social muito maior como aqui na América Latina mesmo, Peru, Bolívia, Paraguai, e não tem os índices de criminalidade que nós temos. Depois tivemos a tese do desemprego, muito razoável, muito lógica e muito racional essa tese do desemprego. São Paulo fez uma pesquisa no início dos anos 90, que estava em alta a questão do desemprego e o desemprego em alta e a criminalidade diminuiu. Depois tivemos um quase pleno emprego no período Lulista e também parte do governo da Dilma também com desemprego em 4,5% e não diminuiu a criminalidade.

Segundo o ex-secretário:

Todos os outros setores no Brasil, entendidos como bens da vida, tudo melhorou no país. Na década de 50 vivia-se 50 anos, era a longevidade, hoje é acima de 70. Os índices de analfabetismo melhoraram, foi uma evolução civilizatória. Mas a questão da segurança pública só piorou. Na década de 80 eram 10 homicídios por 100.000 habitantes. Nós passamos por um período de ditadura terrível, porque o pensamento e a construção do conhecimento testado foi vetado. Era como a ditadura queria e o partido que apoiava e pronto. Então, não se produziu, houve um sufoco muito grande da capacidade de pensar em todos os setores, universidades, meio político e

---

<sup>70</sup> O Tarso veio ser prefeito de Porto Alegre, eu fiquei militando em Sapucaia, fui candidato a prefeito lá. O projeto era eu ser candidato a prefeito em 92, mas era um período de construção do partido. Nós queríamos construir um nome em Sapucaia para ser deputado, em Sapucaia eu me elegeria fácil como deputado, mas aí eu resolvi passar essa tarefa para o meu vice, que foi o Edson Portilho. Investimos no Edson, elegemos o Edson duas vezes como deputado como deputado estadual.

etc. quando saímos da ditadura em 1984, 85, nos primeiros governos democráticos, nós tínhamos a esperança de que a melhoria social diminuísse os índices de criminalidade. Eu devo te admitir que até metade dos anos 90 a esquerda não tinha uma política de segurança pública. Nós dizíamos que quando nós estivermos no poder, formos governo, vamos melhorar a situação social da população e a criminalidade vai diminuir. Chegamos ao governo do estado, chegamos ao governo federal, melhoramos muito, especialmente no governo Lula, se melhorou a vida de milhões de pessoas. Por outro lado, a parte de repressão, como nós saímos de uma ditadura, nós saímos com uma sede libertária muito grande, todos os partidos.

Tarso propunha mudar a segurança pública ao romper com os velhos modelos, adotando uma política com respeito à cidadania que integrava órgãos de segurança e usava as mais novas tecnologias voltadas ao combate à criminalidade. Os princípios norteadores das ações dessa política eram a prevenção, o combate às causas da violência e a repressão. Por isso, a principal proposta para a segurança pública do secretário Michels foi a criação do Programa Estadual de Segurança Cidadã (PROESCI), aos moldes do nacional PRONASCI, de autoria do governador Tarso Genro, do período em que esteve Ministro da Justiça do governo Lula. Os dois casos são apostas no modelo de prevenção e repressão ao mesmo tempo.

Para o governador Tarso Genro a essência do programa estava em trabalhar políticas de segurança pública integrando ações sociais e policiais, desenvolvidas através da parceria entre municípios, Estado e União. Para isso o PROESCI operava na prevenção, na transversalidade e na gestão. A prevenção era o ponto inicial de implantação do programa, desenvolvendo ações de combate à violência e à criminalidade em comunidades mais vulneráveis que seriam transformadas em Territórios da Paz. Os Territórios da Paz conjugavam projetos de prevenção que envolviam a comunidade e também os aspectos policiais.

A transversalidade era projetada a partir do trabalho conjunto entre secretarias estaduais e municipais, assim como em conjunto com Governo Federal, que por meio de diagnósticos da realidade local desenvolveriam programas sociais. Os jovens de 12 a 24 anos eram o principal foco das ações elaboradas nessa etapa.

Construindo as bases para a execução do PROESCI investiu-se na integração das forças de segurança, desejando que a Polícia Civil, Brigada Militar e Guarda Municipal trabalhassem juntas. O secretário afirmava que queria dividir a responsabilidade com todos os municípios gaúchos e para isso, queria promover reuniões para debater os problemas de segurança.

Na interpretação do secretário, não era tolerável que Porto Alegre convivesse com índices tão altos de criminalidade, porque o progresso não pode ser sinônimo de mais

violência, concordando com as teorias que veem na urbanização, desencadeada a partir da década de 1970, um conjunto de fatores que propiciou a criminalização de muitas pessoas.

Para ele, o crescimento das cidades brasileiras fez crescer a criminalidade, de tal forma que o desenvolvimento teve um efeito perverso. A migração elevada da década de 1970 foi o ponto inicial da geração de aglomerados que produziram formas diferentes de relação entre as pessoas. Uma população que era essencialmente rural se inverteu e se tornou majoritariamente urbana. Houve mudança no tipo de convivência dos cidadãos, assim como se estabeleceram relações baseadas em valores diferentes. As pessoas nas zonas rurais tinham convívio aproximado da religião, da comunidade, do esporte e estavam próximas dos familiares. Essas mesmas pessoas, habituadas a esse modo de vida, vieram para grandes cidades e perderam tudo isso.

Consciente da origem do processo, a segurança pública tem a obrigação de investir, apurar e conhecer o fenômeno da criminalidade. Essa é a base da aposta na disseminação das polícias comunitárias no Estado, era uma forma de resgatar o respeito à imagem do policial e combater a criminalidade, melhorando a prestação desse serviço.

Dentro desse contexto, a primeira barreira que se enfrenta são as corporações, as corporações não querem mudar. Afirma que a mais acessível era a SUSEPE, não entendia porque, a SUSEPE era muito receptiva a mudanças. Os que mais entendem de segurança pública, do seu ponto vista, em todos os seus níveis, eram os agentes penitenciários, mais experientes e mais abertos ao diálogo, eles sabem a história do crime. Os outros eram limitados.

Dentre os embates que teve com a Brigada Militar, um foi a criação dos núcleos de policiamento comunitário. A ideia era trazer os municípios como parceiros para pagar o aluguel do brigadiano e botar o brigadiano na vila, distribuir a polícia. Essa era uma medida a ser tomada numa perspectiva básica, sem necessitar verificar se diminuiria ou não a criminalidade. Foi muito difícil trabalhar a proposta com a Brigada, porque eles diziam que perdiam a flexibilidade de comando. O projeto começou em Caxias, o primeiro grande parceiro foi o Sartori, que na época era o prefeito de Caxias. O Sartori dizia “Michels vamos fazer, eu acho essa ideia excelente e tal”. Aí os brigadianos diziam “se eu boto os caras para morar lá, mas eu preciso às vezes dos caras para fazer blitz, aí eu não vou ter à disposição”. Para o secretário, eles eram obcecados por blitz. Então, eles resistiram muito à ideia, inclusive em reuniões duras que tinha que chegar e dizer “isso é uma ordem e vai ter que ser feito”.

O outro projeto foi da Patrulha Maria da Penha, a mesma coisa, muita dificuldade de convencer a Brigada da importância. Primeiro para encontrar uma mulher que comandasse, foi necessário fazer a promoção de uma pessoa que estava na reserva, mas a ideia era botar uma mulher para comandar, não adiantava ser um homem, tinha que ser uma mulher por questões simbólicas. Segundo o secretário:

Ela nos serviu muito bem, mas hoje o que ela diz do PT é coisa de mau caráter, pessoa mau caráter que cospe no cocho que comeu. Ela foi muito bem tratada, foi promovida aos trancos e barrancos, eu sempre soube que ela era do PMDB, porque quando vem essas promoções, tu começa a receber fotos, tu chega no teu gabinete e sempre tem um envelope, isso vem de tudo que é lado. Eu falei com ela e me pareceu que era uma pessoa trabalhadora, e foi, vi que era uma pessoa extremamente ambiciosa, mas cumpriu a sua tarefa.

O ex-secretário relata que quando o governador Olívio ganhou a eleição no Rio Grande do Sul, ele foi um dos que fez a proposta de segurança pública. “Uma polícia democrática e popular”, mas o que é uma polícia democrática? Eles não sabiam o que era, mas sabiam que era preciso evoluir. O policiamento comunitário e a Patrulha Maria da Penha foram a tentativa de aproximação da realidade a esses conceitos.

Baseando-se nesses princípios o governo inaugurou a sistemática de policiamento comunitário em 12 iniciativas diferenciadas. A ideia era que nos núcleos de policiamento comunitário existissem policiais residindo dentro da comunidade. Os locais de atuação prioritária eram as escolas, praças, locais de maior vulnerabilidade, baseados em estatísticas de ocorrências e conforme com definições dos moradores.

A PM mantinha reuniões periódicas com os moradores dos núcleos para ajustar procedimentos. O policiamento era feito com viatura, a pé ou de bicicleta. As casas dos policiais não eram quartéis da brigada, mas os moradores podiam fazer contato pessoal com os PMs. A participação da comunidade era considerada ponto fundamental para o sucesso da sistemática de trabalho.

Esse secretário entendia ser inevitável o envolvimento das prefeituras nas questões de segurança de suas comunidades, porque a parceria e a vontade política são elementos indispensáveis para melhorar a realidade da população. É no município que se localiza toda a prática criminal, demandando o entrelaçamento das esferas em mútuo apoio.

Ao tratar sobre as corporações da segurança pública Michels afirma:

As corporações, inclusive essa aqui (Ministério Público), elas não têm absolutamente uma visão de prestação de serviço. A visão das corporações é para nós, intra. Não vamos servir, vamos nos servir do que o Estado pode propiciar. Eu ia nas cidades para falar com os delegados e comandantes e perguntava sobre a quantidade de homicídios na cidade e eles não tinham a mínima ideia. Eu sabia,



porque nós temos as estatísticas. Aí respondiam que não gostavam de estatística. O Ministério Público também não, o judiciário também não. As corporações nunca se preocuparam em prestar um serviço, preocuparam-se mais em resolver os seus problemas externos. Nós temos um direito penal feito pela Brigada Militar. De cada 100 processos que chegam aqui, 95 começam de flagrante feito pela Brigada Militar, 5% são investigações.

Essas eram questões que lhe demandavam inserir novas perspectivas para as atividades da segurança pública com outras bases, uma vez que são instituições com falhas amplas organizacionais e frágeis em seus métodos de trabalho. Por isso, era preciso questionar os modos de fazer, inserindo outras mentalidades e tecnologias. Nesse sentido, houve grande investimento na formação de quadros para o sistema de inteligência das polícias e prisional. Demonstrando essa necessidade, Michels relata:

Quando eu era secretário um quadro importante da polícia civil veio me falar que tinham pego um caminhão que vinha do Paraná com uma tonelada de maconha. Sim, mas prenderam só o motorista do caminhão. Eu dizia: “procurem saber de onde vem esse caminhão, deixem o caminhão fazer a entrega e tal”. Assim é que tem que ser, senão, não adianta, nem sei se isso vai adiantar, mas do jeito que se faz... daqui há uns anos quando for se avaliar, estudos feitos no mundo inteiro, vão pensar: “mas como esses idiotas faziam isso”. Porque depois tem uma questão brutal de classe na repressão da droga. Hoje é assim, o brigadiano está passando na rua, aí ele vê uns suspeitos, eles chegam a ser ingênuos e dizer “a gente sabia há dois anos que ali era um ponto de drogas, nesse dia a gente estava passando e vimos um menor correndo e entramos na casa do fulano e tinha droga”. Agora vai ver se vão entrar numa casa no Menino Deus, nesses bairros, como se ali não tivesse. Isso as corporações não querem discutir, “tem que ter repressão, porque a liberação é pior, lá na Holanda...”. Eu, as vezes, suspeito que essas instituições nem querem que termine a criminalidade, porque tem uma coisa estranha, o único ramo no Brasil que envolveu foi a segurança penal. Não obstante, são as categorias mais bem pagas, de longe, lógico que vamos tirar o brigadiano, o agente penitenciário. Promotores, juízes, delegados, assessores de promotores e juízes são os melhores salários do país, ganham mais que médico, ganham mais que todo mundo.

Perdem-se oportunidades de fazer o trabalho policial com maior eficiência, dado que não se investe em inteligência. O serviço é executado com base em senso comum, em leituras amadoras sobre a criminalidade e sem uma perspectiva de planejamento que propicie prisões de maior porte. Raras são as prisões que resultam de um processo investigativo visando a prisão de altos postos dentro da pirâmide do crime. Assim, é a rotina das rondas policiais efetuando flagrantes que dá sustentação majoritária ao sistema de segurança que é formado pelas polícias. Ninguém se volta para desbaratar o crime pelo topo da estrutura do crime, esse estrato segue com tranquilidade as suas práticas ilícitas, com o mínimo de riscos.

Ao discutir sobre a importância do PRONASCI, Michels afirma que:

O PRONASCI seria uma tentativa importante, mas de repente se botou nas costas das instituições de segurança pública de também resolver aqueles problemas que antes delegávamos para educação, saúde, etc. O PRONASCI é praticamente isso, mas com o PRONASCI pelo menos em alguns lugares onde foram implantados

“Territórios da Paz” como em Canoas, no Guajuviras e outros lugares do país, começou a haver um declínio da criminalidade com aquela coisa de Mulheres da Paz, lugares de lazer para os jovens se desenvolverem, trouxe o município para a responsabilidade. Foi uma tentativa importante que no governo Dilma, com a tal de Copa do Mundo, aí nós pagamos o preço. A centralidade da Copa do Mundo foi: “temos que ter segurança para que no país não tenha ataque terrorista”.

Por isso, tentou-se superar o fim do PRONASCI no estado com os Territórios da Paz, botando mais policiais nos quatro territórios criados. Além disso, a questão da política de violência contra a mulher foi outra forma, entendendo que é essencial vencer a violência também como um produto cultural. Esse é um problema percebido no mundo inteiro, fruto de desrespeito humano. Para isso, foi feito investimento nas Patrulhas Maria da Penha, com o intuito de empoderar as mulheres, havia seminários sobre o tema de tal modo que as mulheres entendessem e participassem.

Michels acredita não haver uma ciência para resolver os problemas de segurança pública. De qualquer modo, entende que tem questões essenciais, por exemplo, melhorar a execução penal. Isso sem que se discuta ressocialização, por entender esse conceito como um equívoco. Por essas questões, reservou recursos para construir APAC's, colocou no orçamento, mas dependida deles, que estão ainda em fase de organização. Contudo, isso vai atender 5 ou 6% do sistema de limitação de liberdade. A questão é que é preciso selecionar melhor quem e como se prende e isso dialoga diretamente com o problema das drogas. Da forma como as coisas são feitas, o próprio estado fomenta barbaramente o crime. É preciso restringir o cerceamento de liberdade, investir em outras políticas, como pena alternativa e tornozeleira, é mais barato.

Além disso, com a iniciativa da implantação do Monitoramento Georeferenciado, através de tornozeleiras eletrônicas, criou-se alternativa ao problema de vagas nos regimes semiaberto e aberto, auxiliando na administração de vagas para o sistema prisional. Desde então o uso desse recurso perpetuou-se na prática da execução penal no Rio Grande do Sul, possibilitando uma discussão mais ampla sobre a falência do sistema de casas de semi-aberto e alternativas.

Segundo Michels, ao editarmos a Lei de Execuções Penais, em 1984, fizemos algo que é irreal, aquilo seria possível se investíssemos fortunas. Exemplificando, considera a Colônia Penal uma boa ideia, mas questiona a quantidade de hectares de terra que precisaria e a quantidade de agentes para administrar e para fazer custódia dos presos no local. Entende que tudo isso se tornou impraticável, embora tenha gente que ainda defenda. Prendemos muita

gente e ao mesmo tempo descuidamos da questão prisional. Michels afirma que os governos ou os governadores, não gostavam de construir presídios. Uma vez, quando conversava com Clóvis Azevedo, que era o secretário de educação, soube que para fazer uma escola para 1200 alunos, uma escola com canchas de futebol, ginásio de esportes, espetacular, custava 6 milhões de reais. Na mesma época, um presídio para 400 presos custava 20 milhões, era um problema que demandava urgente solução.

Por acreditar que presídio é uma coisa muito cara, trabalhou com a engenharia da SUSEPE uma forma de construir presídios mais baratos. Isso foi um obsessão sua desde que entrou, era preciso baratear esse custo. Não é possível suportar o custo de 60 mil a vaga gerada, o Brasil não vai ter condições de arcar esses custos. Aí se produziu um projeto com maquete e tudo, a engenharia fez um presídio que custava em torno de 18 milhões, para certo perfil de presos. Para o ex-secretário geramos um sistema prisional produtor de criminalidade, acredita que não é faculdade porque numa faculdade, quando termina, a pessoa vai exercer se quiser. No crime o sujeito é obrigado a continuar, os presídios superlotados proporcionam uma sistemática que compromete o preso para que permaneça no crime.

Michels relata ter conhecido presídios na Espanha, nos EUA e em outros países do mundo. Em decorrência disso acredita que não adianta fantasiar, pois todos têm facções e em todos entra celular. Na Espanha ou nos EUA, os gestores enfrentam os mesmos problemas, sem falar nos presídios da América Latina. Nesses países não têm presídios tão ruins como o Central, ou como a PEJ, mas têm coisa parecida. No Texas, nos EUA, ele viu um presídio com 7.000 presos em condições caóticas, uma produção de criminalidade.

Apesar dessa realidade, o secretário diz que a política não vai criar mudanças porque isso não dá voto. O estado chegou ao ponto de colocar presos algemados em lixeiras, isso é mais que medieval, é pré-histórico, no que impacta aos presos e aos próprios agentes e brigadianos. Estamos criando monstros utilizando essas práticas, a tendência é que saiam enfurecidos e mais perigosos do que entraram. Narra um caso de um rapaz que ficou 22 dias dentro de uma viatura, avaliando tal situação como uma desumanidade imperdoável e um recurso desnecessário.

Uma das soluções que aponta seria mudar a lei antidrogas, por estar claro que ela não deu certo. Nos EUA, Michels esteve em contato com departamentos de Estado e com o FBI e eles reforçam a ideia de combate às drogas. Por isso, questionou “se eu quiser droga aqui em Washington, eu vou conseguir?”. “A hora que tu quiseres”. “Então, como vocês estão me dizendo que isso dá certo?”. Na sua visão, o melhor seria investir em prevenção, como se fez

com o cigarro, investiu-se pesado e hoje o número de fumantes é muito pequeno. Isso funciona, mas a proibição é um atrativo. Além disso, considera ser da normalidade das relações humanas que as pessoas busquem alguma coisa que eleve seus espíritos, seja através do álcool ou de outras coisas, tem que conviver com isso, mas em termos de saúde pública ou outra forma, não de repressão.

Assim, lembra um fato ocorrido após uma palestra:

Uma vez eu lembro que uma mãe veio falar comigo, uma pessoa humilde, “o senhor diz isso de liberar as drogas porque o senhor não tem filho viciado de certo em droga”, eu disse “tenho quatro filhos, que eu saiba não, talvez, não sei, meus filhos já estão grandes, nunca vi, por que?, a senhora tem?”, “eu tenho três filhos e dois são viciados” e eu disse “pois é, e a droga é proibida né, e o que que adianta?, a senhora tem dois filhos viciados. Então, a senhora tem que entender que a droga é proibida mas está em tudo que é lugar. O que isso adianta?”.

Nesse sentido, acredita na informação e num processo de diálogo que permita às pessoas se apropriarem de uma visão mais realista e menos penalista quanto ao consumo de drogas e todos os seus fatores. A proibição cria uma sistemática, interesses e estimula o consumo ao invés de funcionar para diminuir a quantidade de usuários e o próprio tráfico. Quanto ao controle, não há experiências no mundo que demonstrem o sucesso contra as drogas através do combate e da proibição, todos fracassaram. Torna-se uma punição seletiva, voltada a determinado estrato da sociedade, fruto quase exclusivo de flagrantes, sem nenhum benefício maior.

Num evento com os delegados da Polícia Civil, o ex-secretário disse que tinha feito um levantamento e que 88% dos presos do Presídio Central estavam lá em decorrência de flagrante. Questionou os delegados, que não ficaram satisfeitos com a indagação. No Ministério Público, fez a mesma pesquisa através dos recursos de processos penais que recebe de todas as regiões do estado e constatou que não era 88%, é 95% das prisões decorre de flagrantes da Brigada. Avaliando a situação, considera que a Polícia Civil de fato está com pouco pessoal, assim como a Brigada também está agora. A Civil tem delegacias no interior que realmente tornam difícil investigar, mas é desproporcional, acaba sendo um serviço de registrar perda de documentos e de registro de BO. Entretanto, entende que daria para fazer alguma coisa, recebe inquéritos que precisavam de diligências e não foram feitas.

Para resolver parte desses problemas de carência, dentre os feitos, a segurança pública recebeu investimentos com o aumento de efetivo e realização de concursos para contratação de novos agentes; houve farta renovação das frotas, de material bélico, de equipamento de proteção; além de se gerar uma rotina de reciclagem e apoio à formação dos servidores.

Outro fator a ser destacado nesse governo e em seus projetos foi a tentativa de contemplar as minorias e dar visibilidade aos grupos tradicionalmente excluídos. Por isso, nas polícias ou no sistema prisional, a percepção sobre as questões das mulheres, da juventude, dos negros e das religiões de matriz africana ampliou-se, abrindo-se espaços de manifestação e fóruns de debate.

O governo federal também incentivou um cuidado especial com as fronteiras, liberou cerca de 20 milhões e 200 mil reais para serem destinados às cidades de fronteira. Foi um processo bastante motivado pela iminência da Copa do Mundo no Brasil, fato que direcionou algumas medidas do governo central. Com esses recursos, foi possível desenvolver algumas ações que tinham por base as peculiaridades dessas regiões.

Já no que diz respeito aos números do crime, no que podemos falar sobre resultados, os homicídios, dentro dos 15 anos pesquisados, mantiveram o padrão criminológico, acompanhados pelo porte de arma. Relação importante de se observar, pois são tipos criminais em avanço, dentro de um ritmo alinhado, nos quais os governos não têm conseguido interferir.

Quanto aos furtos e roubos, na gestão de Michels houve uma diminuição e manutenção dos números, se comparados com mandatos anteriores, caindo para uma média de furtos ao ano de 36631, quando a anterior era 44714 e uma média de 23648 roubos ao ano, quando a anterior era 28612.

A sequência de dados indica que furtos e roubos são os tipos criminais que mais permitem rápida interferência, nos quais melhor se consegue desenvolver controle sobre a quantidade de casos. Portanto, o crime contra o patrimônio tem sido mais acessado pelas instituições de segurança do que os crimes contra a pessoa, o que pode ser ilustrativo dos resultados da tradição patrimonialista do Estado brasileiro.

Sobre tráfico e posse, está claro que são crimes que se comunicam, demonstrando que é um jogo interpretativo que tende mais para um lado ou outro, dependendo da política de controle criminal em execução. Nesse governo houve o menor número de registros de posse, uma média de 890 casos por ano, enquanto nos governos anteriores do período, a média está na casa dos 2300 casos. Além disso, nos crimes vinculados às drogas, é possível perceber o recrudescimento da política antidrogas, aumentando a interpretação de ocorrências no sentido do tráfico, passando a uma média de 2900 casos por ano, enquanto a média anterior é de 1750 casos.

Na perspectiva de segurança cidadã, existe uma clara necessidade de aproximação do debate sobre uso e tráfico de entorpecentes, na tentativa de romper com as velhas formas, o que não se tem conseguido. Está claro que o aumento de prisões por tráfico não tem resolvido e nem freado os números. Assim como, permanece o lapso de diálogo entre saúde e segurança na relação com os estupefacientes.

Outro fator a ser refletido é a média de flagrantes da gestão, de 6300, para 5750 da gestão anterior, o que demonstra um empenho maior na vigilância dos espaços urbanos, que ilustra o investimento em efetivo e viaturas. Contudo, não se pode fazer um juízo de valor nessa relação, pois também pode ser a representação de um momento de mais repressão sobre as camadas marginais, mais expostas ao crime, sem traduzir mais segurança para a população.

Dado esse panorama sobre as experiências da gestão de Airton Michels, passamos às características e propostas do PROESCI/RS, o seu Programa Estadual de Segurança com Cidadania.

#### 5.1.4.1 Programa Estadual de Segurança com Cidadania – PROESCI/RS

O Programa Estadual de Segurança com Cidadania – PROESCI/RS surge no período de campanha do governador Tarso Genro, que coordenou o processo de elaboração e execução do Programa Nacional de Segurança com Cidadania - PRONASCI. Tarso solicita para sua equipe de campanha que seja formatado um programa para o nível estadual dentro do mesmo perfil, conforme narra o Coordenador do RS na Paz:

Em 2010 o Tarso vem para o estado para concorrer ao governo e diz: eu quero um programa para a segurança pública aos moldes do PRONASCI. Começou com o Alberto que era vereador, ele vai para Brasília e cai no meu colo esse negócio. Só que começa um governo novo aqui e começa um governo novo lá, e lá começa um retrocesso no qual não se fala mais nesse tipo de política. A verdade é que o PRONASCI foi sendo desativado aos poucos. Então criamos aqui os mesmos conceitos.

Ao passo que o PROESCI nascia no Rio Grande do Sul, o PRONASCI era desativado no nível nacional, porque inicia, naquela dimensão, outra proposta para a segurança pública, que retira a centralidade da segurança com cidadania, incorporando outras preocupações, focando em problemas de segurança pré-definidos.

O Coordenador relembra que a primeira iniciativa de tratamento da segurança pública a partir de outro prisma, fora do modelo clássico, ocorreu em São Paulo, por volta de 2002, que incluía a participação de municípios na reflexão das questões de segurança pública:

Tinha algumas iniciativas muito incipientes que eu não sei se não antecederam esse marco que foi o PRONASCI, que aconteceram em São Paulo propriamente dita e nas cidades da região metropolitana de São Paulo, que eles criam o Fórum Metropolitano de Segurança Pública, me parece que foi uma primeira iniciativa dos municípios começarem a participar disso. Eu sei que foi no início da década de 2000, com certeza, em 2002 já existia, eu estava aqui na Secretaria, foi o último ano do governo Olívio. 2002 já existia uma organização do Fórum Metropolitano de Segurança Pública. Nessas discussões que nasceu o grande projeto de Diadema, por exemplo, que fez com que a Secretária, por exemplo, seja a Secretária Nacional de Segurança Pública, a Regina Miki, que era Secretária Municipal na época e constituiu ali uma política de segurança pública, qualificou e obteve êxito expressivo na redução de homicídios principalmente.

Esse caso remete a algumas discussões que comparam Porto Alegre e o estado do Rio Grande do Sul a regiões como São Paulo e Rio de Janeiro, dizendo que estes estados tiveram contato mais cedo com algumas dimensões importantes da segurança pública, o que lhes dá uma experiência maior no trato com o crime organizado, por exemplo. O excessivo contato com a criminalidade fez com que buscassem saídas diferentes do contexto nacional para suas questões.

Assim, é também a consciência da relevância e do tamanho do problema de segurança pública no Rio Grande do Sul que conduz ao Programa Estadual de Segurança com Cidadania, uma política de segurança pública para o estado que visava integrar ações sociais e policiais, criando parcerias entre municípios, Estado e União, operando com três eixos estratégicos: prevenção, transversalidade e gestão.

O PROESCI aconteceu dentro do governo de Tarso Genro, idealizador e incentivador do PRONASCI, portanto, o PROESCI é uma versão estadual para o PRONASCI. O programa entra em atividade em abril de 2011 e a prevenção é o princípio norteador de sua implantação. Posteriormente, o PROESCI passa a chamar-se RS na Paz, com as mesmas diretrizes originais.

As primeiras ações são voltadas para o combate à violência e à criminalidade em comunidades mais vulneráveis, transformando esses locais em Territórios da Paz. As atividades eram desenvolvidas de maneira transversal com outras secretarias estaduais e municipais. O Governo Federal participava através de diagnósticos da realidade local que eram desenvolvidos por programas sociais.

Foram escolhidos os jovens de 12 a 24 anos como público principal do momento inicial do PROESCI. Baseados em dados da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, sabia-se que 45,13% das crianças e adolescentes em situação de rua tinham entre 12 e 15 anos e que 30,4% desses jovens tendem a ser usuários de álcool ou drogas. Portanto, compreendia-se a urgência em prestar atendimento através de programas de capacitação e desenvolvimento social a esse público antes que fossem cooptados pelo crime, por ser a única opção de renda.

No caso das polícias civil e militar fariam parte de um projeto integrado de repressão qualificada e de policiamento comunitário voltado para os Territórios da Paz. Para isso, era preciso que a gestão diagnosticasse as características de cada comunidade, com a finalidade de desenvolver um planejamento estratégico das ações.

O PROESCI tinha como áreas prioritárias a região metropolitana, serra, fronteira oeste, litoral norte, costa doce e litoral sul. As cidades onde se dariam as primeiras ações tinham mais de 100 mil habitantes, dentre elas estava Porto Alegre, grande Porto Alegre (Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Viamão, Guaíba, dentre outras) e um consórcio de 44 municípios.

O coordenador do PROESCI e a Coordenadoria como um todo tinham a incumbência de elaborar, implementar e executar políticas, programas e projetos de prevenção social à violência e à criminalidade, articulando-se com órgãos e instituições governamentais e não governamentais das esferas municipal, estadual e federal.

O propósito central da Coordenadoria era promover a integração com a comunidade, buscando relações democráticas de conscientização e colaboração, no intuito de diminuir os índices de violência. Para concretizar esses objetivos o desafio inicial era implementar medidas preventivas de promoção da cidadania e inclusão social em áreas de destaque em relação à violência e criminalidade.

Assumindo a ineficácia dos formatos tradicionais aplicados na segurança pública, existia a certeza de que era preciso investir em outras fórmulas, conforme afirma o coordenador:

O que nós fizemos até hoje não funcionou e nós temos que fazer coisas que funcionem. Nós temos um problema grave para resolver, temos uma responsabilidade de deixar outra sociedade para nossas crianças.

Por isso, os gestores buscaram desenvolver ações, convênios e parcerias com entidades nacionais ou internacionais que tivessem atividades destinadas à pesquisa sobre segurança urbana. Esses vínculos eram de grande importância no sentido que possibilitavam



maior clareza na definição de prioridades para a elaboração da proposta orçamentária e no acompanhamento da execução dos projetos atrelados ao Programa.

Em 2014 a secretaria de segurança é contemplada com recursos da ONU – Organização das Nações Unidas para criação de um Observatório de Segurança Pública. Para isso, cria uma parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul e compõe um grupo com representantes de todas as instituições que compõem a segurança pública.

Segundo o Delegado Coordenador, os objetivos do Observatório de Segurança Pública eram:

A ideia do observatório é produzir conhecimento, eu tenho que pegar os números, analisar os números, analisar os projetos. Se isso não está funcionando, então parar de fazer. Essa outra situação funciona, vamos continuar fazendo, podemos fazer de outra forma. Eu preciso de conhecimento que me diga isso, esses números não me dizem, se eu não interpreto esses números, isso não me diz nada, só serve para causar mais descrédito em cima do nosso trabalho. Isso eu ouvia lá do Luis Eduardo Soares: nós temos que ter gestão. Quando eu falo em gestão não é aquela coisa de administrar uma holding de empresas interplanetárias e ter grandes conhecimentos de administração, não, é o básico, que nem isso a gente faz. Ter dados confiáveis, esses dados produzindo estatísticas rigorosas, essas estatísticas possibilitando que eu tenha um diagnóstico da minha situação, da minha realidade, que eu não sei. Esse diagnóstico tem que ser capaz de me permitir fazer um planejamento das minhas ações, da minha política, dos meus projetos, dos meus programas. Esse planejamento deve ser monitorado permanentemente, por isso observatório, ver o que eu estou acertando. Definir indicadores, que é um troço difícil de fazer na segurança pública, de eu monitorar e fazer através do monitoramento, criar os indicadores, fazer alterações de rota nesse projeto. Nos colocar num círculo virtuoso que me faça crescer e chegar ao meu objetivo final que é redução de violência e criminalidade.

O Observatório entrou em funcionamento, distribuiu algumas atribuições para o grupo em termos de levantamento de dados e estruturou um primeiro produto que deveria ser entregue pelo Núcleo de Pesquisa sobre Violência e Cidadania da UFRGS. Contudo, era o último ano de governo e conforme o período eleitoral foi se aproximando, as atividades foram perdendo força, até a dissolução quando Tarso Genro perde o pleito na investida para reeleição.

Depois de sabermos o que significou o Programa Estadual de Segurança Cidadã, é importante que vejamos o que mudou em termos de tráfico na cidade de Porto Alegre nesse período, uma vez que as facções tiveram um incremento em sua força por resultado de conflitos armados entre si.

#### 5.1.4.2 O tráfico em Porto Alegre depois de 2013

No período de vigência do PRONASCI, o Rio Grande do Sul, através dos incentivos do governador Tarso Genro, investiu na formação de policiais e agentes penitenciários para o serviço de inteligência em suas corporações. Exigiu a criação de núcleos de inteligência vinculados a delegacias e penitenciárias para gerar informações, visando o trabalho preventivo no combate à criminalidade.

No período, através das políticas que se praticava, havia a consciência da urgência de incentivo a recursos de trabalho pró-ativo, que permitissem antecipar situações e melhorassem o domínio sobre o modus operandi das facções e dos crimes em geral. Após 2014 essas ações perderam força e com a mudança de governo a atuação policial voltou ao modelo tradicional, desarticulando desse formato esses núcleos.

Por muito tempo a segurança pública do Estado do Rio Grande do Sul negligenciou o papel das facções nas comunidades e dentro do sistema prisional e depois de 2014 volta a esse estágio de negligência. Com isso, a facção dos “Balas na Cara” tomou uma proporção dentro e fora do sistema prisional que tem tornado cada dia mais difícil o controle sobre a criminalidade que produzem.

Porto Alegre e Grande Porto Alegre dividem-se entre os “Balas” e os outros, dentre esses outros já se formou uma posição chamada “Anti-Bala”. Isso demonstra a centralidade dessa facção, que obrigou o sistema prisional a criar casas onde não entram “Balas”, com a finalidade de proteger presos que são marcados por alguma rixa e não podem entrar em presídios onde há “Balas”.

Durante o período da pesquisa, foi possível presenciar uma discussão em um bar de Porto Alegre, na qual as pessoas protestavam pelo bar já estar fechado e uma moça não ter podido entrar para usar o banheiro. Na ocasião, os amigos dessa moça apresentaram-se como sendo dos “Balas”, na certeza de criarem um entimidamento a mais na discussão.

Mais ou menos no ano 2012, essa facção tentou impor um domínio aos pontos de tráfico de Porto Alegre e Grande Porto Alegre, aos moldes da realização do Primeiro Comando da Capital em São Paulo, que atua de forma cooperativada. Naquele estado, o PCC cooperativou o mercado de drogas e armas, de tal modo que tem a maior parte do domínio da rede de transporte, de logística, de segurança e controle sobre os pontos de tráfico.

Em Porto Alegre, os “Balas na Cara” tentaram impor-se por acordos com outras facções e depois pela força contra aqueles que não se renderam. Assim, começou uma verdadeira guerra entre pontos de tráfico, chegando a serem capazes de acabar com alguns pontos, é o caso do ponto que existia na rua Cananéia, dentre outros.

O que as investigações indicam é que eles pretendiam dominar o tráfico de Porto Alegre e região oferecendo o serviço de segurança e armas, fazendo a proteção dos pontos, com isso teriam um percentual em toda a venda da cidade e seriam os exclusivos detentores do armamento. Dominar as armas obviamente lhes conferia um poder a mais, uma vez que a força estava desse lado.

Passados alguns anos, não parece ter se confirmado o intento dos “Balas na Cara”, o domínio à moda PCC não se concretizou, não se estabeleceram as condições necessárias para cooperativar. Mesmo assim, o trabalho não foi perdido, dentro do crime o poder da facção aumentou em muitas vezes. Construíram uma cisão na criminalidade portoalegrense que se define em ser “Bala” ou não.

Esse é um período bastante diferente porque as facções não são um fenômeno recente, há algumas décadas que essas organizações têm seus esforços concretizados em grupos voltados para o crime. Dentro dos presídios, esses grupos ganharam mais sentido a partir da década de 1980, mas nunca com a dimensão atual. Os últimos anos vêm carregados de uma intolerância extrema de convivência dentro e fora do sistema penitenciário.

A descrença das polícias, dos secretários e dos governos em relação ao agravamento dos problemas com o tráfico e as facções tem grande parcela de culpa pelo cenário da criminalidade ter se agravado dessa maneira. Sempre houve uma crença de que os criminosos no Rio Grande do Sul eram mais “pacíficos” que os cariocas e os paulistas, crenças que deram sentido à acomodação das forças de segurança.

Os gestores e suas instituições não acreditaram no avanço da violência no estado e pouco acompanharam desse crescimento em tempo real. Deixaram a realidade sanguinária mostrar que já não era possível ficar parados enquanto o crime crescia, era tarde demais. A segurança pública do RS está para trás do crime, tem remediado situações, mas não demonstra qualquer nível de domínio real teórico e estratégico sobre o que esteja acontecendo. A morosidade das instituições públicas deu espaço para que o tráfico ganhasse um espaço não imaginável nesses ambientes. Quando a segurança do Estado notou a necessidade de firmar conhecimento sobre os vínculos e formas de atuação das facções, dada a proporção que esse

problema estava tomando, era o início de 2013. O crime já tentava organizar-se copiando o modelo paulista, do Primeiro Comando da Capital.

Nesse período, o secretário de segurança Michels exigiu que todas as instituições de segurança, Brigada Militar, Polícia Civil e Superintendência dos Serviços Penitenciários fizessem levantamentos sobre o que vinha acontecendo em Porto Alegre com a criminalidade. Ele queria saber quais eram as facções do estado, como funcionavam, suas regiões, os presídios onde estavam representadas e vinculações pessoais entre presídios.

Todo o cenário esteve negligenciado até 2013 e mesmo depois disso as polícias não possuem uma política de combate ao crime organizado. Esta claro que as corporações sabiam da existência das facções, mas não possuíam qualquer projeto que dispusesse de informações com destino a resultados. Sequer demonstraram acreditar que as facções tomassem uma proporção que lhes escapasse o domínio, e saíram.

As instituições de segurança não agiram com o profissionalismo e especialidade que a sociedade espera. As polícias ficaram no caminho e o crime avança em ritmo impensado, por isso, espera-se que a segurança pública tenha conhecimentos, seja especialista em criminalidade e não subestime os criminosos, mas trate seu trabalho com a seriedade que produz segurança.

As guerras de disputa por pontos de tráfico levaram ao nível máximo da banalização da morte. Basta ser “Bala” ou “Anti-Bala” para morrer, qualquer das posições é suficiente para motivar um homicídio, com extremos de brutalidade. Os anos de 2015 e 2016 foram marcados por diversos esquartejamentos, corpos encontrados às partes em locais diferentes da cidade e o secretário Jacini justificava que eram pessoas com antecedentes criminais.

O Presídio Central de Porto Alegre “congela” a cadeia quando movimenta os “Balas”, ou seja, nada mais acontece no presídio até que os “Balas” tenham sido recolhidos. O tratamento diferenciado é uma situação extrema, que consolida o impacto da investida dos últimos anos dessa facção. Fato que também tem demonstrado a impotência do estado em frear o ritmo do crime, em se impor como força superior.

Em agosto de 2017 uma facção expulsou 100 presos de uma galeria da Cadeia Pública de Porto Alegre para o pátio, onde estes ficaram por uma semana, resultado de disputa e rejeição de uma facção em relação à outra. Um fato inédito no sistema prisional gaúcho que demonstra absoluta incompetência para garantir os direitos humanos das pessoas, completo desrespeito da criminalidade em relação às forças policiais e total impotência dos juízes e promotores da execução da pena.

Nesse mesmo período, a mídia publicava elogios ao Secretário de Segurança, César Schirmer, como o homem mais influente do governo Sartori. Vivenciamos um período em que a realidade é posta em suspenso, para privilégio das palavras. Portanto, não importa os presos em delegacias, a brutal guerra do tráfico, a perda de controle dos presídios para as facções. O que importa é uma manchete que fala sobre competência, que mesmo contradizendo a realidade, se sobrepõe à realidade com o consentimento silencioso das instituições e da sociedade em geral.

Diante do agravamento do contexto de segurança, a falta de experiência no trato preventivo ainda é um entrave. Porque mesmo possuindo informações, é preciso saber como trabalhar estrategicamente, elaborando planos de atuação. Os gestores e as polícias não possuem “knowhaw” de planejamento, de projeto e de construção de programas, caminho que terão de trilhar caso queira chegar a um novo estágio.

A falta de métodos de trabalho para as polícias e entre as polícias e o sistema prisional também colaboram para o fracasso no controle dessa realidade. As instituições não são colaborativas, não cooperam informações e não desenvolvem um plano conjunto com boa linha de comunicação. Nisso, está claro que há uma quantidade infinita de informes sobre o crime que poderiam ser transformados em conhecimento, mas que não possuem estação de tratamento.

Diante da ineficiência do complexo de segurança, a lei de combate ao tráfico é totalmente ineficaz para reduzir esse tipo de crime. O que vem acontecendo é o aumento da arregimentação de indivíduos para o tráfico, que se convertem na crescente população carcerária, inclusive de mulheres. A força dos “Balas na Cara” tem impactado o equilíbrio criminológico na cidade, forçando a escolha de um lado, levando a outras implicações.

Com as dificuldades de alojamento nos presídios, muitos usuários são presos e obrigados pela polícia ou pela SUSEPE a definir um lado na guerra de facções. Isso porque precisam ser colocados em locais que sejam aceitos e uma vez definido um lado, já não podem estar em convivência, dentro ou fora do sistema prisional, com seus “contras”. No presídio, isso lhes renderá uma porta aberta para aprofundar o envolvimento.

A Lei 11.343 propunha-se a endurecer as penas para tráfico e amenizar a relação com o usuário, entretanto, a imprecisão das quantidades e aspectos constantes na lei, como a descrição de “personalidade e conduta social”, dão margem a um nível de subjetividade que tem resultado em um número ainda maior de encarceramentos.

As imprecisões da lei dão margem para uma legião de policiais ávidos por aprisionar, que compreendem estar fazendo uma “limpeza” na sociedade agravando a marginalização, os preconceitos e o racismo. Muitos entendem que sua principal tarefa é prender, de tal modo que uma pessoa na prisão é o melhor resultado que têm a oferecer.

A falta de uma boa metodologia de trabalho para as polícias e o sistema penitenciário e o arrefecimento legal assistem o aumento das violências. As instituições estão atônitas, impotentes, diante de uma realidade em descontrole. A guerra em curso carece de conhecimentos sobre o processo, sobre a violência e sobre recursos de controle. As polícias não estão capacitadas para isso e incentivam e ampliam a tolerância à violência.

Tem sido dessa forma que se espera resultados no combate às drogas, ao tráfico e às facções, em ações com completo despreparo, dentro de uma perspectiva restrita do trabalho policial e sem qualquer perspectiva social. As capacidades do secretário de segurança para a área também tem sido desprezadas, o secretário que vem para substituir Jacini, em 2016, em um momento crítico da segurança do estado, é um político.

#### 5.1.5 PMDB – Wantuir Jacini: outra experiência no conservadorismo

Em 2015, inicia o segundo mandato do partido PMDB dentro do período pesquisado, o governo de José Ivo Sartori, que nomeia Wantuir Jacini para gerir a segurança pública do Rio Grande do Sul. Wantuir é delegado da Polícia Federal e ocupava o cargo de Secretário de Justiça e Segurança Pública de Mato Grosso do Sul quando foi convidado para a pasta da segurança no RS.

O governo não possui um programa de governo para a segurança pública, estratégia adotada desde o período eleitoral. Sua campanha esteve pautada na capacidade individual de “colocar as coisas em ordem”, no reforço da ideia de problemas sérios nas finanças do Estado e na anulação da ideia de partido, com o slogan “meu partido é o Rio Grande”.

A atuação dessa gestão na segurança tem se restringido a isolar situações extremas e oferecer soluções pontuais por estar limitada pela restrição de gastos, medida única para acerto das contas do Estado. Do ponto de vista programático, como projeto para a segurança pública nada foi proposto, dado que todos os serviços do Estado estão comprometidos com o saneamento das contas, questão primordial para o governo.

De qualquer modo, Wantuir Jacini dividia em dois eixos, criminal e social, o plano que pretendia por em prática. O foco da secretaria é o criminal, apesar de entender que muitos casos têm relação também com a falha de outros setores, como a própria família. Considera Wantuir em entrevista dada para o jornal Zero Hora:

Antigamente, o pai era apenas o provedor do lar e a mãe ficava fazendo a educação. Hoje a mãe sai para prover o lar também e as crianças ficam sozinhas, ficam na rua, à mercê de todos os criminosos, principalmente nas periferias. Zero Hora, 20/04/2015

Após receber críticas, o secretário afirmou não estar culpando as famílias, que as prisões que vinham sendo feitas 70% era de pessoas com antecedentes criminais. Com essa visão, escapando de um determinismo que culpabiliza as famílias, ele cai em outro que justifica a prisão e a morte de indivíduos pela relação com antecedentes.

Em outra entrevista de Jacini, no dia 01/09/2015, quando num intervalo de 13 horas morreram 7 pessoas na cidade de Porto Alegre e houve um triplo homicídio em Alvorada, ele afirma:

Olhe só, a maioria dessas vítimas tinha antecedentes criminais, a maioria delas. Não se trata de pessoas que não tivessem antecedentes. Claro que é uma coisa que nos impacta, porque são muitas vítimas. Mas impactaria muito mais se as vítimas não tivessem antecedentes criminais. Dessas, a maioria tem. Então, é uma situação que impacta, mas não gera a mesma consternação que causaria se fossem pessoas que não tivessem antecedentes. Zero Hora, 03/09/2015

As afirmações do secretário de segurança demonstram um olhar simplista e carregado de opiniões do senso comum sobre o crime. Jacini faz parecer natural que algumas mortes causem menos impacto do que outras, considerando serem pessoas com envolvimento com o crime. Por reproduzir essa perspectiva, a mídia investe na comoção quando morre um “não matável” e trivializa a morte dos “matáveis”.

Com esse tipo de raciocínio, ele incentiva a separação da população entre os “matáveis” e as “pessoas de bem”, sintetizando uma abordagem segmentada sobre os compromissos do Estado com os cidadãos. Nessa perspectiva, o Estado não deve segurança a todos os grupos sociais, independente da vida pregressa, o Estado é seletivo e reforça os preconceitos e os estigmas comuns nessa sociedade.

Depreende-se disso que ele entenda que a eficiência da segurança não está afetada se os crimes ocorrem em regiões criminalizadas da cidade. Assim como não denota falta de segurança quando criminosos se abatem entre si. Para o secretário, a segurança pública não

está comprometida com todas as pessoas da sociedade e pacificar os próprios espaços onde o crime se desenvolve não é um compromisso do Estado.

O secretário tem um papel público representativo que influencia a percepção coletiva sobre o alcance dos serviços públicos, além de ter uma importância no sentido de traduzir uma expectativa para as instituições de segurança, que se não bem embasada pode dar indicativos de permissividade que contradiz os direitos individuais e coletivos.

Com essas características, esse governo criou um ambiente de incentivo à criminalidade, na medida em que cortou gastos com efetivo, horas extras, diárias, combustível e todo tipo de material de consumo. Isso diminuiu a força de trabalho da segurança pública, o que foi facilmente percebido pela população, assim como por criminosos, explicando um aumento no número de mortes, assaltos e furtos.

O cotidiano tomou uma configuração tão violenta que entre os criminosos passou a ser comum o esquartejamento de corpos, com uma frequência nunca vivida pela cidade, apareciam partes de corpos espalhadas por diferentes regiões. Situação que provocou a reação de presos de diferentes presídios do Rio Grande do Sul.

Estando pressionado pelo aumento expressivo nos números da criminalidade no Estado, sob fortes críticas por não estar conseguindo trazer soluções para o policiamento ostensivo e já existindo boatos sobre deixar o cargo em breve, no dia 15/01/2016, Jacini afirma em entrevista para a imprensa que “Não sei fazer milagre. Sem dinheiro não posso fazer o que me propus”.

Ele relata que havia feito um planejamento estratégico antes de assumir que incluía várias ações políticas e ações para a segurança, mas não conseguiu implementá-las por falta de recursos.

Pode pegar um profissional com a minha experiência ou outro que não tenha experiência alguma, vai ter um problema do mesmo tamanho. Se eu pudesse substituir os 3 mil policiais que se aposentaram, eu resolveria a segurança, mas não há dinheiro. Faço gestão de segurança há 25 anos. Não adianta ter políticas, se não tem dinheiro. Mas não seria só comigo, seria com outro. A questão não é um problema de gestão.

Após o latrocínio da mãe de um aluno ocorrido na frente da Escola Dom Bosco, Wantuir Jacini pede exoneração do cargo e constitui-se um gabinete de crise. Esse período é marcado por crimes que impactaram como o assassinato de uma médica na Avenida Sertório, um triplo assassinato em Alvorada, a execução de um homem na porta do Hospital São Lucas da PUC, finalizando pela morte dessa mãe na frente de um colégio particular.



Ilustrando as impressões da população a respeito do tratamento oferecido pelo governo José Ivo Sartori à segurança pública segue uma matéria:

Sartori “de costas” para o Rio Grande!

Publicado por CristalVox em fevereiro 13, 2016

<http://cristalvox.com/sartori-de-costas-para-o-rio-grande/sartori-rindo/>

O tema segurança pública virou deboche no Rio Grande do Sul. Nenhum governador tratou com tanto descaso a segurança dos gaúchos quanto José Ivo Sartori. Os criminosos chegam ao ponto de praticar uma chacina a exatos 100 metros do quartel que abriga o comando da Brigada Militar – a polícia militar dos gaúchos -. O que ocorreu depois, com a prisão dos bandidos, se deu por ato e obra da população que anotou a placa do veículo tripulado pelos assassinos. Mais: nenhuma nota ou manifestação do governador. Sua covardia é tamanha que delega a subalternos a tarefa de “enrolar” a população que paga impostos.

As manifestações dos policiais civis e militares no seu conjunto, por suas entidades representativas, deixam a população em pânico. Dizem eles que não existem as mínimas condições operacionais para entregar segurança para os gaúchos. Faltam pms e agentes civis nos quartéis e nas delegacias. A cadeia de comando, sem as condições mínimas para garantir a segurança dos seus, apela para o núcleo duro do governo. Pede socorro! Mas confessam ter a sensação de estar falando com seres inanimados, sem sentimento ou até mesmo sem nenhum compromisso para com os rio-grandenses.

Os fiascos acontecem a cada minuto. O governador anuncia com toda pompa a inauguração de um centro de polícia no interior, contratado no governo do PT de Tarso Genro. Incontinenti se manifesta revoltado o dono da empresa que o construiu. Diz ele na Rádio Gaúcha: Estão inaugurando uma obra sem me pagar. Quebrei, lamenta o construtor!

Hoje, sábado, 13 de fevereiro o Rio Grande toma conhecimento que os detentos beneficiados pelo regime semiaberto, que usam tornozeleiras eletrônicas, estão sendo chamados na Susepe para devolver o equipamento. A empresa que “loca” as tornozeleiras para o estado determinou seu recolhimento, pois o governo não paga o aluguel pactuado em contrato.

A cada 2 horas um gaúcho é assassinado...

Isso não é mais um Estado... É um campo de guerra!

Essa situação caótica só tem um culpado: José Ivo Sartori!

Essa é a impressão que a política, talvez do caos, instaurada pelo último governo em estudo, tem deixado em muitos cidadãos. A imprecisão nas propostas do período de campanha foi acompanhada da execução insuficiente e sem resultados de um trabalho da segurança pública que não corresponde a números que ilustrem segurança. Dentre as tantas respostas que têm sido solicitadas do governo, a constante é na imprecisão e evasivas. O sentimento da população acentua-se no medo e imprevisibilidade sobre o quanto o quadro possa piorar.

Para ressaltar a crise na segurança pública, no dia 26 de setembro de 2016 três representantes de galerias do Presídio Central de Porto Alegre - PCPA, Penitenciária Estadual do Jacuí – PEJ e Penitenciária Modulada Estadual de Charqueadas - PMEC criam o “Comando pelo Certo”. Esses três representantes reproduzem desejo manifesto por aproximadamente 800 apenados que reivindicam uma convivência mais pacífica para o crime.

O lema da facção sela o compromisso com “o lado certo da vida errada”, afirmam a liberdade de expressão para todos que aderirem ao movimento, de forma que todas as vozes sejam ouvidas e as atitudes do comando sejam respeitadas pelos órgãos competentes. Afirmam que a criação do grupo é para o bem de todos e bem da sociedade, a quem devem respeito.

Um grupo de apenados que pede a paz e cria uma facção para consolidar sua posição numa perspectiva menos violenta parece a melhor ilustração do descontrole em que se encontra a segurança. Uma desordem de tal monta que contraditoriamente os participantes diretos dos atos criminosos pedem a retomada do controle. Os negócios do crime já sentiam os resultados.

#### 5.1.5.1 Resultados apresentados pelo Governador Sartori e Secretario Jacini

Segundo relatório apresentado pelo governador Sartori e pelo secretario Jacini, que avaliava as ações de 2015, os resultados da gestão para o ano foram:

- Operações da polícia civil e da brigada militar: A Polícia Civil realizou 519 operações e a Brigada Militar realizou 351.844 inspeções em bares e casas noturnas, 150.822 barreiras policiais e fiscalizou 4.318.755 veículos, através de operações diárias realizadas em todos os seus Comandos Regionais.
- Operação desmanche: em 14 edições, a ação encaminhou para trituração mais de 1.200 toneladas de sucata automotiva, fechou 25 estabelecimentos e prendeu 20 pessoas.
- Produtividade das polícias: 10,8 toneladas de drogas apreendidas em 2015, aumento de 81,6% nas apreensões de ecstasy e 386,9% nas de LSD, 8.480 armas, por volta de 120 mil prisões e recapturados 4.376 fugitivos.
- Instalação de scanner corporal (PCPA E PASC): instalados scanners na Penitenciária de Alta Segurança de Charqueadas (PASC) e no Presídio Central de Porto Alegre (PCPA).
- Botão de pânico nos táxis: convênio entre a EPTC – Empresa Pública de Transporte e Circulação e a SSP – Secretaria de Segurança Pública foi firmado em dezembro de 2015. 10 mil taxistas da frota de 3.920 veículos serão beneficiados, em razão da possibilidade de rastreamento do táxi. O painel de controle funciona

24 horas no Centro Integrado de Comando e Controle (CICC) da SSP.

Como vimos através dos dados criminais de 2015, foi um ano crítico que aumentou consideravelmente a sensação de insegurança da população porto-alegrense. Os índices de homicídio nunca na história tinham atingido os níveis que alcançaram. Além disso, vemos um reforço na tendência tradicional ostensiva e reativa ao crime. Não podemos dizer que nada esteja sendo feito, entretanto, o que é feito não chega aos resultados demandados pela população.

Jacini deixa a secretaria em 2016 e Cesar Schirmer, um político, assume a pasta, acentuando as ações de formato populista em termos de tentar mostrar policiamento ostensivo nas ruas de Porto Alegre, como a única forma de aplacar o crescimento da criminalidade.

## 5.2 Porto Alegre: um pedaço do Brasil carente de políticas de segurança e sociais

No Brasil, a cada 24 horas, 29 crianças e adolescentes entre 1 e 19 anos de idade são assassinados, sendo a maioria pessoas negras. Em um ano esse número chega a 10.520 vítimas fatais. De 1980 a 2013 este número cresceu 475%, e segue em tendência de alta. Se tomarmos a taxa de homicídios por 100.000 habitantes, o aumento foi de 426%, de 3,1 para 16,3. Para as Nações Unidas, taxas acima de 10 são consideradas epidêmicas. Esses dados são da Flacso – Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, relatório “Violência Letal contra as Crianças e Adolescentes do Brasil”.

Esse é o retrato de um país que obteve avanços em algumas áreas e que não soube progredir em outras. O programa Bolsa Família, vigente desde o governo Lula, por exemplo, é um programa que tirou 36 milhões de brasileiros da extrema pobreza, foi responsável por manter 97% dos 17 milhões de crianças e adolescentes na escola e fez com que 9 milhões de crianças fossem acompanhadas em unidades de saúde. Antes do Bolsa Família, o índice de brasileiros com riscos alimentares por subalimentação era de 10%, índice que caiu para 1,7% e a natalidade nos Estados mais afetados pela fome caiu em 26% depois desse programa (IBGE/Portal Brasil). Para obter esses resultados, o valor médio recebido pelas famílias era de R\$ 167,00.

Contudo, apesar desses esforços sociais, não foi possível atingir diretamente os números da criminalidade, que mantiveram uma trajetória crescente. Parte disso se explica

pelo fato dessas ações oferecerem melhorias sociais da ordem estrutural, incremento nas condições de vida, o que deve impactar na vulnerabilidade. Ocorre que o nível de vulnerabilidade é um fator de difícil mensuração, principalmente quando os avanços são modestos. Para perceber nitidamente as mudanças, é necessário um lapso temporal que permita a consolidação dos fatores onde houve interferência.

As novas condições geradas pelo programa tratam sobre direitos fundamentais que possibilitam o desenvolvimento individual saudável dos cidadãos. Porém, essa ideia de garantia de direitos fundamentais concorre com versões distorcidas que lhe interpretam como gasto com pessoas que não demonstram esforço e capacidades individuais. A luta pelos direitos humanos no Brasil é imensamente confundida com a defesa exclusiva de direitos de “bandidos” ou de presos. Uma deputada federal que é reconhecida pela luta por direitos humanos afirma:

Há uma concepção de mundo que nas instituições políticas por onde eu passo, eu trabalho com elas. Eu acredito que os direitos humanos, como nós convencionamos chamar esse conjunto de regras e normas, de princípios, não apenas filosóficos, mas sociológicos, econômicos, culturais e políticos. Os direitos humanos são uma razão de existir e participar da carreira política. São avanços civilizatórios a sua observância.

Tratando-se de avanços civilizatórios, a garantia dos direitos humanos é a garantia de um mínimo de condições de vida que permitam que as pessoas possam basicamente ser consideradas como iguais. Fora dessa garantia, é preciso haver compensações que supram as falhas da falta de acesso a bens e serviços essenciais à formação integral humana. A efetividade dos direitos humanos é o que possibilita oferecer condições dignas que impeçam vulnerabilidades.

A mesma militante dos direitos humanos afirma que:

Há uma sensação dentro da segurança pública de que os segmentos vinculados aos direitos humanos e os segmentos de segurança pública viveram sempre um processo de afastamento, quando uma das questões centrais para afirmação dos direitos humanos, para sair do aspecto conflitual, é trabalharmos na vida. A existência de um projeto de direitos humanos está justamente vinculado ao direito à segurança pública, que é um direito humano. Esse afastamento tem muito a ver com a utilização das forças policiais pela ditadura militar, todas elas foram comandadas objetivamente pelas forças armadas. Um ordenamento foi constituído no país ao longo destes anos para que elas fossem forças patrimonialistas, fossem forças distanciadas da sociedade como um todo e utilizadas nos movimentos de repressão política.

Assim, geram-se muitos equívocos no tocante às relações entre direitos humanos e segurança pública, fazendo parecer que caminham em direções diferentes e que isso é natural, sendo que um é condição para o outro. Por ter sido utilizada com finalidades diversas das de

proteção aos direitos individuais e sociais, as polícias tornaram-se opositoras aos direitos humanos, como entendidos pelo senso comum, e opositoras a todos aqueles que façam essa luta. Isso justifica o rude embate que faz com que defensores de direitos humanos sejam considerados “defensores de bandidos”.

Dentro dessa discussão, a realidade brasileira tem exigido que se multipliquem os esforços de políticas com influência na diminuição da marginalização e vulnerabilidade. Está claro que em termos de criminalidade não se chega a resultados diretos por haver grande dificuldade e inércia na modificação de fatores endógenos e exógenos ao fenômeno. Os endógenos, aqueles que incentivam a vulnerabilização, dizem respeito à formação individual, ao grupo de origem e à garantia dos direitos essenciais do ser humano. Na dimensão exógena, temos as condições que marginalizam e propiciam a criminalização a serem conhecidas e dominadas.

Cabe ao Estado, diante dos alarmantes níveis de violência e criminalidade no país, buscar recursos políticos, sociais e econômicos que através de políticas públicas interfiram na realidade, garantindo a todos a proteção básica das condições de vida. Por outro lado, cabe ao Estado ter domínio suficiente do fato social, de forma que possa deixar claros os meios para interferir nas causas.

É de responsabilidade do Estado o investimento em tecnologias estatísticas, em formação profissional voltada para avaliação do processo, em laboratórios de observação de segurança pública e em metodologias. A inexistência desse processo tem mantido polícias fora do compasso democrático e sem especialização para tratar o contexto criminal. Segundo a deputada:

Este afastamento me faz pensar que mesmo após 1988, com a Constituição aprovada, nós não tivemos uma reforma democrática das polícias. Então, por mais que setores de direitos humanos e que setores populares, que movimentos falem sobre segurança pública, parece que eles não conseguem entrar na estrutura de segurança pública para oferecerem uma contribuição. O contrário também não existe, os segmentos de segurança pública não adentram os outros movimentos da sociedade para oferecer as razões pelas quais se estruturam dessa ou daquela forma.

Portanto, não tem havido trocas entre a comunidade a ser protegida e os executores da segurança pública. Mesmo com a ascensão da democracia, não foram criados canais de comunicação de forma que todos os lados tivessem oportunidade de serem ouvidos em suas necessidades. Os direitos humanos, os setores populares, os movimentos e as polícias são estruturas complementares na sociedade, na medida que o bom funcionamento e o fluente

diálogo interfere na própria condição de existência para todas as estruturas dentro do sistema social.

Dentre as necessidades dos defensores dos direitos humanos e das polícias está a expansão da leitura sobre intervenção nos índices de violência e criminalidade. É nítido que o crime possui uma complexidade que carece de boa descrição que possibilite aos tomadores de decisão a escolha entre variáveis e a projeção de ações. Os esforços intuitivos, tradicionais na segurança pública, têm se mostrado inoperantes na relação com dissuasão para a violência e o crime.

Informações do Ministério da Saúde reforçam a constatação de que o Brasil não tem conseguido investir contra a violência, apesar dos avanços em outras áreas. Para o caso das mortes por causa natural de crianças e adolescentes, somos um exemplo de Brasil que encontrou boas soluções. Em 1980, a taxa de mortes por causas naturais desta parcela da população era de 387 por 100.000 habitantes, em 2013, caiu para 83,4, redução de 78,5%, reflexo da ampliação do sistema de saúde pública, saneamento básico, educação e melhoria nas condições de vida da população.

No entanto, se considerarmos os homicídios, o país andou para trás, porque os homicídios na faixa etária dos 16 aos 17 são mais alarmantes que em outras idades, aumentando os índices em 640%, de 506 em 1980 para 3.749 em 2013. Na contramão da realidade, os avanços na esperança de vida da população não têm sido acompanhados por uma vida pacífica para a juventude e as análises são sombrias e preocupantes.

Julio Jacobo Waiselfisz, sociólogo especialista em violência e criminalidade, faz críticas ao posicionamento do Congresso Nacional no enfrentamento do problema:

Se as coisas continuarem nesse ritmo, vamos precisar de mais necrotérios e não mais prisões, já que os parlamentares só querem saber de reduzir a maioria penal. El País, São Paulo, 30 Jun 2016.

Já penalizados pelo cotidiano, os adolescentes têm sido foco de investidas de parlamentares que entendem a redução da maioria penal como parte da solução para diminuir a criminalidade. Crianças e adolescentes de até 17 anos de idade são mortos por armas de fogo em 78,2% dos casos em 2013. O que esses números revelam diz respeito às falhas em políticas sociais que projetem o fortalecimento das estruturas familiares e protejam os primeiros anos de vida de um cidadão, a iniciação escolar, a qualidade dos serviços prestados, ou seja, a construção de uma trajetória de oportunidades fora do crime (SEN, 2000, 2001; RIBEIRO, 2008). Não havendo essas condições, dado o abandono em que vive boa

parte dessa população e a proximidade com o crime, as armas e o tráfico, a morte pode ser um componente cotidiano.

A violência é uma realidade aceita, principalmente quando se trata da morte de pessoas dentro das categorias mais toleráveis para serem mortas como pobres, negros, usuários de entorpecentes e pessoas com antecedentes criminais. Afirma Jacobo que no Brasil há os “matáveis”, por isso, é frequente que se busque a culpabilização das vítimas como mecanismo para justificar as violências em descontrole nos espaços mais vulneráveis. São justificativas facilmente aceitas pela sociedade que compartilha dos mesmos valores que aceitam haver “matáveis”.

Isso é o que se pode ver em afirmações como do secretário de segurança Jacini em 2016, ao justificar o aumento descabido da criminalidade e das mortes em Porto Alegre e Grande Porto Alegre desde 2015. O secretário explica que não é o caso de grande estranhamento, por tratar-se de pessoas com antecedentes criminais, portanto, aceitável que essas pessoas morram. Isso deixa claro que há valores diferentes entre as vidas e a vida de pessoas pobres, negras, moradoras de áreas marginalizadas e com antecedentes criminais vale menos.

Mas o que significa quando um Secretário de Segurança afirma a tolerância para a violência e não projeta uma convivência segura para todos os cidadãos? Sobre qual projeto de controle da criminalidade e violência estamos tratando? São questões que necessitam ser esclarecidas e que falam sobre o projeto de segurança, a política criminal em execução e a abordagem que se faz quanto ao serviço prestado pelo Estado.

Nesse sentido, precisamos questionar a exposição de um estrato de pessoas a diversos níveis de violência, em prol de uma suposta segurança para os outros. Qual tipo de sociedade promove ações de segurança fatiando os cidadãos, sem a compreensão de que a paz é algo compartilhado e não há paz quando a paz se torna um privilégio de alguns?

Explicações que seguem a linha justificativa oferecida por Jacini são um incentivo à violência, visto fazerem parecer que a morte dos “matáveis”, em última análise, pode ser positiva e esperada. Entretanto, a primeira tarefa do combate à violência é o estranhamento constante da mesma, indagando a partir de que conjunto de fatores a sociedade brasileira permanece indiferente a alguns seres humanos e coloca-se em dor por outros.

As crianças, adolescentes e jovens negros são as principais vítimas das mortes matadas. Em 2013, dentre a população de até 17 anos de idade, a taxa de homicídios de brancos foi de 4,7 por 100.000, enquanto que a de negros, 13,1. Proporcionalmente, morreram

quase três vezes mais negros que brancos. A chance de tornarem-se vítimas de homicídio é 178% maior do que a de brancos, considerando o tamanho das respectivas populações.

Esses dados deixam muito claros os motivos que nos levam a propor uma reflexão sobre as gestões de segurança e os resultados dos modelos de políticas públicas. Tratamos sobre uma sociedade que tem sistematicamente abandonado uma faixa da população. O resultado disso é que a infância e a juventude têm sido afetadas de forma contundente pela violência, o que dificulta o projeto de uma vida digna e com oportunidades, além de afetar o próprio desenvolvimento do país, preservando condições de subdesenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 1998; CHANG, 2004).

O perfil dos mortos descreve os vácuos de proteção, pois são jovens majoritariamente negros, moradores das periferias dos grandes centros urbanos e com baixo grau de escolaridade, um diagnóstico claro da ausência de políticas públicas eficazes. As políticas públicas estaduais e federais concentram-se tradicionalmente na proteção da população branca, enquanto os pobres e marginalizados possuem raros contatos com um sistema de proteção estatal que apresente alternativas de inserção.

A relação das polícias com a periferia é de repressão, é ostensiva, dando manutenção aos preconceitos, à marginalização e à criminalização dessas populações. É uma relação que nutre a “guerra” contra o tráfico, a ser questionada, já que centenária e sem resultados positivos. Enquanto isso, os bairros de classe média e alta recebem vigilância, policiamento de proteção, ficando claras as consideráveis diferenças na forma de tratamento de uns cidadãos e outros. As rondas policiais deixam explícitos os valores implicados na forma de atuação policial, conforme o local a que se referem.

Os pobres não são considerados cidadãos plenos, a cidadania para os pobres é uma formalidade constitucional. Por conseguinte, as polícias não recebem formação para tratar as pessoas com igualdade, como garantidores de direitos. Além disso, essa não é uma percepção restrita das polícias, a sociedade brasileira está submersa em muitas ilusões facilitadas pela trajetória histórica que hierarquizou os indivíduos.

Os valores da meritocracia favorecem a manutenção de privilégios clássicos dos detentores do capital econômico e político, que continuam trocando favores e contando com o “mérito”. No Brasil, muitos valores que desmerecem as classes menos privilegiadas dão sustentação ao tipo de domínio praticado sobre a sociedade em geral e são reproduzidos por todos os estratos. Dentro desse desvalor conferido aos menos privilegiados, os pobres não são considerados cidadãos plenos de direitos.



Diante dessa formação, Manso e Lima (2014) afirmam que tem por volta de 40 anos que as taxas de roubos começaram a crescer e produzir o sentimento de medo. Juntamente com isso veio a crença de que a morte de um bandido é capaz de deixar a sociedade mais segura. E assim, na década de 1960, o investimento na eficiência da justiça privada como ferramenta de segurança pública incentivou o apoio a esquadrões da morte, grupos de extermínio nas décadas de 1970 e 1980 e massacres em prisões nos anos 1990.

No movimento da história mudaram as formas de atuação no crime, nos anos 1960 e 1970 eram os "contraventores" e "malandros" das bocas do lixo, de um feitio quase romântico que faziam transações de produtos ilegais para desajustados sociais, afirmam Manso e Lima. Esse modelo cedeu lugar a organizadas estruturas, como o Primeiro comando da Capital, de São Paulo, um exemplo de organização que se tornou central na venda de drogas e no tráfico de armas, em meados de 2000.

Seguindo a nova tendência de organização criminal, facções surgiram e passaram a reproduzir o modelo a partir de presídios. Assim surgiram Al Caida e Estados Unidos - na Paraíba; Primeiro Comando do Maranhão e o Bonde dos 40 - no Maranhão; e os Manos, os Bala na Cara, os Unidos pela Paz, o Comando Pelo Certo e Os Abertos - no Rio Grande do Sul. O aumento de poder das facções tem complexificado ainda mais o trato e as tentativas de combate à criminalidade, pois é preciso entender essas estruturas e funcionamentos. No entanto, a polícia tem sistematicamente menosprezado a importâncias dessas organizações, atuando com atraso em relação às inovações do crime.

Os secretários entrevistados possuem uma opinião comum sobre as polícias no sentido de não perceberem os esforços reflexivos de combate à criminalidade. As polícias assimilam a realidade violenta e são exclusivamente reativas ao crime, entendendo os fatos dentro de uma concepção de normalidade. Airton Michels chega a afirmar que nunca recebeu qualquer sugestão das polícias sobre ações ou qualquer tipo de proposta de prevenção e combate à criminalidade. No seu entendimento, as instituições do Estado e seus servidores “servem-se do Estado” e não “servem o Estado”, assim, fazem apenas um trabalho reativo e não aceitam perder seus domínios ou apreender novas perspectivas. É o caso do debate sobre a questão das drogas.

No que diz respeito ao tráfico, analisando dados do Sistema Integrado de Informações Penitenciárias - INFOPEN, do Ministério da Justiça, de 2006 a 2012 a população carcerária brasileira cresceu 42% e o número de pessoas presas por tráfico 191%. Desses, a maioria são os pequenos vendedores, tendo em vista não ocorrerem prisões mais significativas, de

indivíduos do alto escalão da rede do tráfico, aqueles que administram a produção e a logística de grandes montantes de drogas, armas e valores. Essas prisões demandam investigação, no que pouco se investe, resultado da precarização dos serviços da Polícia Civil.

Nesse sentido, os números de flagrantes e mandados demonstram o modelo de policiamento que executamos. A própria guerra que se trava contra as drogas é a reprodução da exclusão social que se processa no cotidiano, de tal forma que os chefes nunca são alcançados, assim como se ignora quem são os grandes consumidores de cocaína. Uma das variáveis, não a mais importante, é que a própria polícia não está interessada em resolver essas distorções, como demonstrado por Michels. Por isso, o INFOPEN mostra que 86% das detenções foram abordagens em patrulhamento de rua, deixando claro o reforço do estereótipo que essas prisões representam no sentido da renda e da etnia.

Nesses moldes, a prisão é utilizada também como método de contenção dos estratos populares marginalizados e não somente como punição, sem discutir a ideia de dissuasão. Nessa perspectiva, pesquisadores que estudam o sistema carcerário (PINHEIRO, 2000; RODLEY, 2000; FANDIÑO, 2002; AZEVEDO, 2004; FLAUZINA, 2008) demonstram que a prisão, nos moldes que é administrada, é um recurso que não convence como solução para a reinserção. Um dos argumentos é a imersão mais profunda no espaço da criminalidade, já que proporciona o estreitamento de laços e muitas vezes, a filiação a facções como forma também de autoproteção nesses espaços.

Nesse contexto, indivíduos presos com pouca experiência de criminalidade são cooptados por criminosos de carreira, inserindo-se de forma mais articulada no crime. A prisão é uma realidade que impõe vínculos e sugere delitos rentáveis. O sistema penal tem sido tratado em diversos espaços como escola e escritório do crime, é de lá que se comanda muito do que se produz de violência e criminalidade nas cidades. Para o ex-secretário Michels, as prisões brasileiras extrapolam a era medieval, são bárbaras, o cidadão não tem opção de proceder de outra forma, é compelido a envolver-se profundamente na ilicitude.

Nesse contexto, as políticas públicas são o recurso fundamental para mudar o trajeto da história. As políticas públicas apresentam-se como uma forma adequada de reformar intenções, gerar programas, implementar projetos e propor ações através das instituições públicas e da sociedade civil organizada. É através das políticas públicas que se pode projetar uma nova realidade, mais positiva para todos, que construa caminhos de futuro com oportunidades que sanem as dificuldades de desenvolvimento individual. As políticas públicas

são ferramentas para interferir na visão de mundo dominante, para impor novos rumos ao serviço público.

Assim, fazer a gestão de políticas públicas com um olhar igualitário, compensatório e integrador pode reescrever uma história que tem sido desenhada pela exclusão no Brasil. Os gestores dessas políticas públicas podem oferecer as condições para elaboração de objetivos, para o vislumbre de metas e podem investir no acompanhamento, no desenvolvimento e na avaliação das políticas. A política pública é uma ferramenta que possibilita a cobrança também por parte dos cidadãos no sentido de compreender e visualizar as iniciativas políticas (MEAD, 1995; PETER, 1986).

Uma política pública é uma forma de comprometimento com ideias e com um projeto, é um ponto de partida para ajustes entre o que a gestão projeta e o que a população deseja. Elas oferecem possibilidades de vigilância porque sua própria existência é objeto de comprometimento para execução. No caso da segurança pública, é exatamente a falta de políticas que tem deixado alheia a população das condições de avaliação de resultados.

A segurança pública não é um ponto nevrálgico apenas para o Brasil, todos os países do mundo destinam esforços a controlar o ambiente de convivência. Ocorre que, neste sentido, os fatores culturais são um ponto de grande importância que se inscrevem nas formas de relações dos cidadãos. Assim, para que mudanças se tornem possíveis é preciso criar ambiente para novas ideias, uma vez que não se trata somente de instituições e criminalidade, mas de contexto propício à paz.

O ex-secretário Michels afirma que apesar das melhorias processadas através de programas, principalmente do governo Lula, mas também no governo Dilma, na vida das pessoas mais pobres, não se tem verificado mudanças na dinâmica da criminalidade, o que demonstra que há elementos culturais de grande relevância na prevenção e combate à criminalidade. Isso fica mais claro quando analisamos países com condições sociais inferiores às brasileiras e que não convivem com índices criminais tão altos como os brasileiros, o que demonstra que não podemos resolver todos os problemas da violência e criminalização somente melhorando fatores sociais, produzir a cultura da paz é essencial nesse trabalho de construção de um mundo seguro para todos.

Raros foram os momentos no Brasil pós-ditadura em que se definiu um enquadramento teórico que embasou e justificou um conjunto de ações e a forma que as instituições deveriam adotar como atuação. Falta o posicionamento das políticas públicas sobre como executar a segurança democrática e pró-cidadania, para incentivar a paz.

Apesar de tentarmos consolidar uma democracia, a população tem estado sistematicamente desinformada sobre os números do crime. As motivações eleitorais impedem a população de estar informada sobre as quantidades de cada tipo criminal dentro de um determinado tempo e espaço. A negação dessas informações turva a realidade, possibilita o descomprometimento e desincentiva a cobrança. As preocupações político-eleitorais sobrepõem-se aos interesses dos cidadãos. Pela falta de familiaridade, a publicidade dos números do crime e da violência soa como a construção do quadro e não como transparência em prol da solução do problema. Esta é a reação da qual os políticos se esquivam, investindo prioritariamente em ações populistas de poucos resultados, o que estaremos tratando na discussão que se segue.

#### 5.2.1 “A situação de Porto Alegre é insustentável”

Segundo o sociólogo colombiano, especialista em segurança pública e violência na América Latina, Juan Fandiño, em entrevista dada para o jornal Zero Hora no dia 26 de março de 2016, “a situação de Porto Alegre é insustentável”.

O sociólogo faz um comparativo entre as cidades de Porto Alegre e Medellín no que diz respeito ao panorama criminal. Medellín é a segunda maior cidade da Colômbia, com 2,4 milhões de habitantes, cidade que foi subjugada por Pablo Escobar, um poderoso narcotraficante, até 1993, quando foi morto.

Reagindo a essa difícil etapa de Medellín, tratada a partir de diversos projetos políticos e sociais, a capital se transformou em uma cidade exemplo internacional no que diz respeito ao combate ao narcotráfico e redução de homicídios.

O estudioso diz que a situação de Porto Alegre não assusta somente pela violência e hecatombe social que significa, mas pelas perspectivas de origens do problema. Diz que nos anos 80 houve mudanças sociais que estão aliadas com o tráfico de entorpecentes no mercado internacional, ocorreram mudanças criminológicas e a sociedade tem buscado recuperar o equilíbrio.

Para Fandiño, não se trata apenas de questões entre policiais e criminosos, é um tipo de contrato social latente que passou a existir na população sobre as drogas. Muitos cidadãos das vilas passam a entender que ser bandido pode lhes solucionar a vida, trazendo os recursos materiais e simbólicos que suprem necessidades e anseios.

Ele refere que no caso do Uruguai, o ex-presidente José Mujica, fez um esforço de contenção através da descriminalização do consumo e regulação da distribuição, a experiência mais importante da América Latina. Sua importância está na originalidade da solução para a região e porque é possível aprender muito com a forma como tudo vai decorrer.

São ações que atingirão a população que desenvolve carreira no crime vinculado ao tráfico no Uruguai, assim como os usuários. Foi um projeto pensado, resultado de muitas discussões e lançado sem precipitações. Por isso, a tendência é que o controle estatal sobre as drogas tenda a reduzir a violência. Enquanto as drogas permanecem nas mãos dos traficantes, ocorre uma imposição pela violência e o espaço das ilegalidades é amplo e descontrolado.

A maconha no Uruguai não está sendo liberada, mas sim controlada, com isso se tem maior domínio sobre a dinâmica do consumo e da venda. A proposta é também que os usuários sejam identificados, gerando a possibilidade de proteção pela via da saúde. Além de ser um projeto que inviabiliza fortemente o tráfico, que perde seu sentido, retira da clandestinidade os consumidores.

Segundo o estudioso, o momento é de crise aguda e o melhor é utilizar todos os recursos imagináveis de intervenção, esta é uma forma. Não se pode controlar com medidas de cima para baixo, para isso é necessário acessar diversas alternativas. Essa experiência é uma aproximação de formas de produzir convivências pacíficas com controle e legalidade.

Um dos pontos relevantes é o lugar da polícia nessas novas formas de gerir o consumo de drogas, que precisa aprender a se relacionar com a população criando uma troca colaborativa. Nesse sentido, nem sempre os programas de pacificação são a melhor solução, caso sejam só para isso, podem até piorar a situação.

As experiências têm demonstrado que é preciso ter cuidado para não transformar esses espaços em locais de guerra, ao simplesmente colocar mais policiais nas vilas. É o que se vê em algumas experiências no próprio Brasil, onde os lugares se tornaram mais violentos aproximando a guerra entre polícias e tráfico da população das periferias, causando ainda mais transtornos para a vida dessas pessoas.

Em Medellín, o que melhor resultou foram os conselhos sociais de segurança pública, a comunicação rápida entre o centro e as vilas com a utilização de teleféricos. Houve aperfeiçoamento das informações policiais e houve um comprometimento integral da população e do governo. Em qualquer circunstância, é preciso conversar com a população, ganhar o terreno possível e estudar possibilidades.

Para o caso de Porto Alegre, o sociólogo não descartaria a necessidade de um pacto social, já que se perdem vidas de maneira alarmante. Além disso, é preciso empoderar os cidadãos de forma que se conscientizem do que vem ocorrendo e possam auxiliar. Como o caso do Uruguai tem sido pioneiro, seria interessante replicá-lo no Estado, talvez não haja outra alternativa com tantas possibilidades de êxito.

Fandiño afirma ainda que se comparada São Paulo com Porto Alegre, poderíamos dizer que São Paulo acumula maior conhecimento no combate ao tráfico. Em São Paulo, o PCC – Primeiro Comando da Capital, controla melhor a população envolvida com o tráfico. Essa forma de organização possibilitou a concentração dos esforços, no sentido de conhecer o modus operandi desse tipo de associação para o crime.

O fato de Porto Alegre ter começado a enfrentar esse problema depois, traz um atraso em relação a São Paulo e Rio de Janeiro. As instituições de segurança pública ainda necessitam inteirar-se sobre a distribuição do crime, sobre as formas de atuação, sobre os vínculos dentro e fora das penitenciárias, sobre a interação com as comunidades periféricas e outras regiões, ou seja, fazer o mapeamento para gerar uma atuação efetiva.

Na comparação com Medellín, apresentamos alguns dados que foram publicados no jornal Zero Hora juntamente com a matéria que produziu a entrevista com o sociólogo Juan Fandiño:

Gráfico 1 - Homicídios Porto Alegre



### NÚMEROS DE MEDELLÍN



Diante desses números, confirmados pelas estatísticas da Secretaria de Segurança do Estado do Rio Grande do Sul e Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2016, o estudioso de violência afirma que:

[...] a guerra do tráfico em Porto Alegre assusta não só pela violência e ecatombe social que significa, mas pelas perspectivas que temos e pelas origens do problema. Isto significa que a sociedade em termos gerais tem um certo equilíbrio criminológico, ou seja, as taxas de delinquência oscilam, mas de uma maneira mais ou menos parelhas. De vez enquanto há surtos criminológicos, mas quando temos uma mudança social violenta como o advento do tráfico de entorpecentes no mercado internacional por volta dos anos 80, final dos anos 70, aí há uma transição criminológica porque as forças que compõem a criminalidade se alteram

substancialmente, morfológicamente. Então a sociedade busca ao longo do tempo recuperar o equilíbrio, mas o equilíbrio não é entre policiais e ladrões. O equilíbrio é uma espécie de contrato social latente que há na população sobre o que aconteceu.

Essa abordagem permite que compreendamos de maneira sintética o que tem representado o momento criminal da cidade de Porto Alegre, dentro de uma perspectiva de convivência em espaços urbanos. Assim como mostra que um momento de crise pode ser o impulso para outros recursos de controle, como utilizados em Medellín, ou no Uruguai.

### 5.3 A cidade de Porto Alegre e o cenário da segurança

O medo vem da violência do dia-a-dia, que é da atribuição das polícias estaduais, isso é que produz medo nas pessoas. A polícia federal pode prender uma quadrilha de fraudadores do INSS, é fundamental, tem uma importância estadual, mas é o tipo de crime que não traduz em medo nas pessoas. Coordenador do RS na Paz

Porto Alegre tem convivido com um aumento sistemático da violência. O que era uma cidade aprazível de se viver se tornou um espaço de grande convivência com o medo. A falta de investimento em segurança pública, sem políticas de segurança, nem políticas sociais e um ambiente de austeridade gerado por muitos governos tem incentivado o aumento da criminalidade no Rio Grande do Sul, principalmente na capital.

Para uma primeira aproximação dessa realidade e das impressões da população, apresentamos os resultados de uma pesquisa realizada pelo Instituto Paraná Pesquisas, sequência de cinco consultas realizadas no Estado com o objetivo de avaliar a opinião pública sobre as administrações federal e estadual, assim como a situação eleitoral nos municípios de Porto Alegre, Canoas e Santa Maria e sobre questões sociais no Rio Grande do Sul.

A pesquisa foi publicada em 01 de dezembro de 2015 e mostra os principais problemas apontados sobre o Estado pelos entrevistados e a rejeição de 60,6% ao governo de José Ivo Sartori. Os resultados foram levantados na segunda etapa do processo e tratam sobre desempenho da administração estadual. Foram entrevistados 1506 eleitores de 78 municípios estratificados por sexo, faixa etária, grau de instrução e distribuição geográfica. A margem de erro é de aproximadamente 2,5% e o grau de confiança é de 95%.



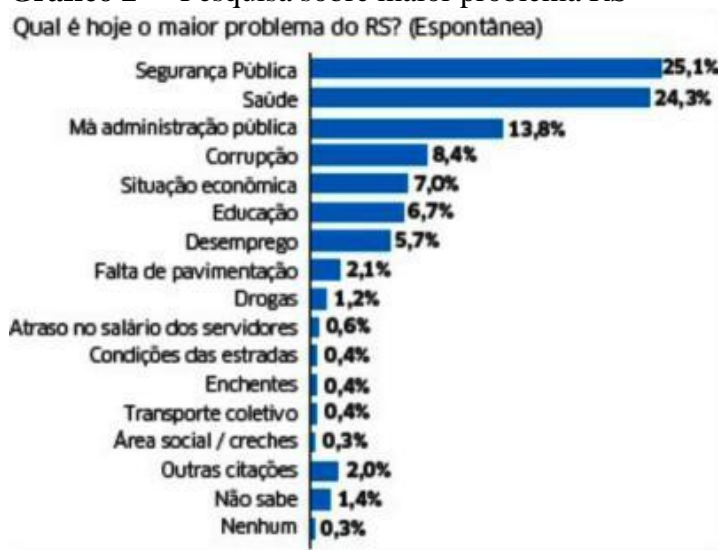
Sendo a segurança pública uma obrigação do Estado, prestada no âmbito dos municípios, esses dados auxiliam a entendermos a visão e as expectativas dos porto-alegrenses. Diante dessa proposta, o governo José Ivo Sartori (PMDB), ao completar um ano de administração, tinha 60,6% de rejeição e aprovação de 35,9%.

Segundo a pesquisa, os entrevistados responderam que o maior problema do Rio Grande do Sul é a segurança pública, 25,1% das pessoas, ficando em segundo lugar a saúde, para 24,3% das pessoas, em terceiro a má administração pública, considerada por 13,8%.

No que diz respeito à educação, 66,7% responderam que desaprovam as condições atuais, assim como 64,5% desaprovam os trabalhos sobre área social e apoio aos carentes. Quanto às contas públicas, 69,4% responderam que desaprovam e no quesito saúde pública, 77,4% dos entrevistados desaprovam as condições da saúde pública.

Sobre a segurança pública, 81,5% desses gaúchos responderam que desaprovam a administração do governador. Assim, reproduzimos alguns dos gráficos apresentados que trazem dados sobre segurança pública que podemos relacionar com outros fatores:

### Gráfico 2 - Pesquisa sobre maior problema RS



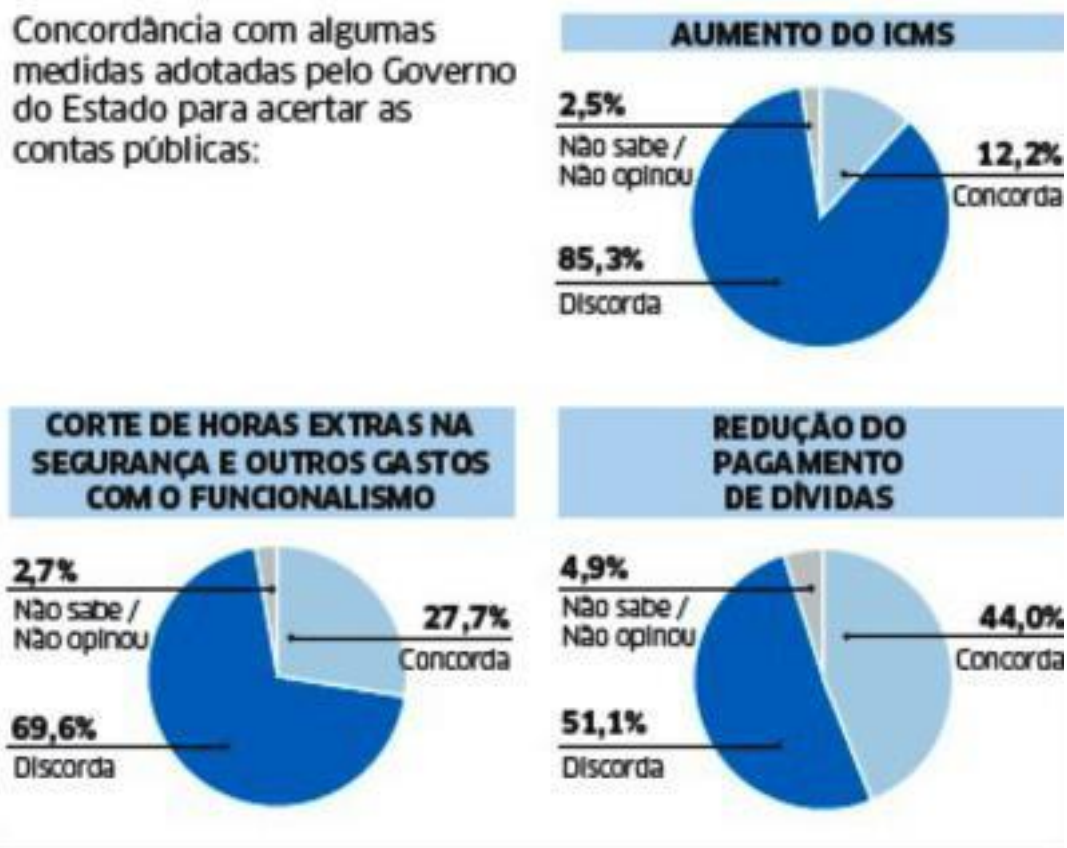
**Gráfico 3 - Aprovação da gestão por área**

De uma maneira geral, você diria que aprova ou desaprova a administração do governador José Ivo Sartori na área de:



**Gráfico 4 - Concordância com medidas adotadas pelo governo**

Concordância com algumas medidas adotadas pelo Governo do Estado para acertar as contas públicas:



Fica claro que a preocupação com segurança tem ocupado um espaço importante na vida dos gaúchos, que tanto vivenciam o medo e a insegurança, quanto não concordam com a gestão posta em prática. Isso também se evidencia quando abordada a questão das horas-extras, diz respeito à forma como outros governos remediavam a carência de efetivo para as instituições de segurança pública.

Apesar de tratar com um recurso instável para a falta de efetivo, multiplicando a presença dos servidores através da disponibilização de horas e diárias, havia um movimento que confirmava a necessidade de alguma medida. Esse recurso produzia um aumento de horas trabalhadas por grande parte dos agentes. Entretanto, o último governo vem adotando fórmulas de contenção de gastos, cortando esse artifício e diminuindo o efetivo em serviço.

O resultado da falta de efetivo sem qualquer compensação tem sido o aumento da criminalidade e da insegurança da população. Ocorre que desde a campanha eleitoral esse governo afirma que o ajuste das contas públicas através da austeridade para enxugar o Estado é uma prática indispensável para sanar as contas e a dívida com a União.

O governo anterior apostava no investimento do Estado em múltiplas frentes, do serviço público ao incentivo da iniciativa privada, como forma de produzir um quadro favorável ao investimento interno e externo, criando um ambiente propício ao crescimento. Esse crescimento geraria mais receita para o Estado, o que possibilitaria a liquidação da dívida e regularização dos cofres públicos através da atração de investidores.

São modelos de gestão com escolhas políticas nas quais se adota o fortalecimento das instituições e da própria máquina do Estado em paralelo com indústrias, comércios e serviços; ou a diminuição dos “gastos” com o Estado como forma de direcionar incentivos fiscais e financeiros ao capital privado, impulsionando também a restrição dos serviços ofertados pelo Estado, gerando novas demandas para o mercado.

Esses são dados que auxiliam na compreensão do cenário da cidade de Porto Alegre em vários aspectos, como o crescimento vertiginoso de mortes no ano de 2015. São informações que demonstram resumidamente a carência de investimentos em áreas fundamentais como saúde, educação, proteção social e segurança. O resultado das medidas de austeridade para a população em geral tem sido mais criminalidade do que em qualquer tempo, e medo.

Nunca foi tão inseguro transitar pelas ruas de Porto Alegre, os crimes não se limitam a lugares e horários. Apesar de tudo, discursos que tratam sobre o custo das instituições do Estado são atraentes para os eleitores, com uma lógica de economia. O que não se observa é

que economizar em segurança pública tem o custo vidas e gera cenários improdutivos de convivência, ou seja, é uma economia que nega um ambiente apropriado para as pessoas desenvolverem plena cidadania.

A seguir passamos a descrever algumas características da cidade de Porto Alegre que possam ter influência nas medidas tomadas através de políticas públicas para conter a dinâmica do crime e interferir no funcionamento das instituições de segurança.

### 5.3.1 A população de Porto Alegre de 2001 a 2015

Considerando-se os indivíduos desviantes um problema social inerente à convivência em sociedade, a violência é um produto dessa forma de organização, o que faz acreditar ser impossível zerar os acontecimentos nesse sentido, ao mesmo tempo que permite entender que há um índice baixo, tolerável e controlável, aceito dentro de um perfil de equilíbrio criminológico. Por isso, o tamanho populacional é um dado que importa, porque fala de um conjunto de características que formatam o equilíbrio criminológico. Populações que em dado momento aumentam vertiginosamente podem ter impactos na dinâmica criminal.

Portanto, a população porto-alegrense é um dado indispensável para o diálogo entre características do período e criminalidade na cidade. Ela responde uma primeira questão, que nos fala sobre a proporção das quantidades. O número de crimes cresce conforme aumenta a população? Ou seja, há relação entre o aumento populacional e o incremento da criminalidade? Nesse sentido, é relevante que vejamos como tem se desenvolvido os números populacionais que formam a cidade de Porto Alegre, uma vez que os altos índices poderiam estar simplesmente respondendo ao aumento exagerado da população.

**Tabela 3 - População Porto Alegre**

População - Porto Alegre	
2000	1.360.590
2007	1.420.667
2010	1.409.351
2016 (estimada)	1.481.019

Fonte: IBGE

De 2000 para 2007 a população cresceu em aproximadamente 40.000 habitantes, é um lapso de 8 anos, com um crescimento médio de 5.000 pessoas ao ano. Os censos de 2007 e 2010 mostram que diminuiu a quantidade de pessoas em Porto Alegre, diminuindo 2.000 pessoas ao ano em média. O número populacional de 2016 é uma estimativa, podendo ter acompanhado a tendência do período anterior, o que demonstra um crescimento acanhado quando acontece e até uma possibilidade de queda.

Para a pergunta que fizemos, sobre a relação entre população e criminalidade, os números do quadro acima não justificam os índices criminais do período. A população não tem aumentado significativamente, demonstrando que, para nosso caso, a relação entre crescimento populacional e aumento da criminalidade não mantém uma proporção explicativa dos números exorbitantes de crimes na cidade de Porto Alegre para o período. Tampouco o crescimento populacional da cidade tem nível que explique o ritmo constante e ascendente da criminalidade, pois a criminalidade tem andado muitos passos a frente do incremento populacional.

Tamanho populacional e criminalidade possuem algumas afinidades, sabido que grandes centros urbanos manifestam maior número de crimes, mas outras variáveis concorrem com maior expressão para o resultado de Porto Alegre. A cidade tem mantido estabilidade populacional com aumentos acentuados de criminalidade, o que nos remete a pensar nas relações com a década de 1970. Em 1970, a mobilidade populacional das zonas rurais para os centros urbanos gerou condições de vida que foram um incentivo à criminalidade, de tal maneira que podemos depreender que a forma como a população aumenta importa para pensarmos criminalidade.

Quando há movimento populacional, seja de zona rural para urbana, de uma região nacional para outra, de um estado para outro, ou de um país para outro, buscando melhores condições de vida, melhores oportunidades de emprego e fugindo de condições precárias de sobrevivência, esse incremento populacional poderá vir carregado de fatores impactantes nas condicionantes de violência e criminalidade. Um caso recente e significativo para todas as regiões do Brasil foi a chegada dos haitianos a partir de 2011, que mudou o cenário das cidades trazendo um sotaque e uma negritude diferentes para o cotidiano das cidades, inclusive Porto Alegre. Não estamos aqui afirmando que houve alteração no índice de criminalidade de Porto Alegre, mas foi um fato visível que exemplifica migrações.

Em Caxias do Sul, o Secretário de Segurança José Francisco Mallmann tem se preocupado em criar um programa que dê conta dos conflitos interétnicos e raciais gerados

pela presença dos haitianos e pela resistência de um número significativo de pessoas da região. A resistência dos moradores da região produziu formas de violência que precisam ser tratadas pela segurança pública e também pelo acolhimento social dessas pessoas. É possível que em Porto Alegre haja alguns fatos que demandem atenção para a população haitiana, contudo, não se tem notícias de qualquer iniciativa da parte da segurança pública.

O exemplo dos haitianos serve para que compreendamos um pouco das circunstâncias de conflitos e dificuldades que podem esperar novos habitantes de um local, aumentando o estado de vulnerabilidade dessas pessoas em termos de marginalização e criminalização. Como vimos, a segurança pública reproduz estereótipos e preconceitos que são comuns à sociedade. No trato com populações diferenciadas, ou mesmo estratos fragilizados da sociedade, é preciso um preparo adequado, sob pena de ser a segurança pública um dos fatores geradores de exclusão dessas pessoas.

O que tratamos aqui não demonstra que é preciso impedir esses trânsitos para que não cresça a criminalidade, mas que eles devem ser acompanhados de uma receptividade que não têm encontrado nos novos espaços de moradia. Quanto melhor o apoio oferecido pelas instituições do Estado para que essas pessoas encontrem uma posição adequada de moradia, de trabalho, de educação e de proteção social, melhor a assimilação delas num ambiente saudável de desenvolvimento pessoal.

De outra parte, quando o crescimento populacional se mostra harmônico e as demais condições contemplam oportunidades em um ambiente pacífico, a tendência é que haja equilíbrio criminológico, uma razoabilidade entre tamanho populacional e índices de criminalidade e violência, correspondentes às características locais.

No tópico seguinte discutimos os dados da criminalidade de Porto Alegre, continuamos o debate, cientes de que os números exorbitantes da criminalidade na cidade não resultam de explosão demográfica.

### 5.3.2 Os Números do Crime em Porto Alegre

Buscando compreender o campo de atuação do controle do crime, papel da gestão da segurança pública, numa perspectiva que adota a noção de campo, conforme desenvolvida por Garland, vamos reconstruir o ambiente criado pela atuação do crime na cidade de Porto

Alegre. Para isso, seguimos a direção dos números possíveis de serem tomados como medida do crime.

Os registros criminais realizados pela Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul na cidade de Porto Alegre do período entre 2001 e 2015 compilam os tipos criminais e suas frequências. Destacamos alguns tipos criminais que ilustram com realidade a relação da criminalidade e segurança pública com a vida, o patrimônio e o mundo das drogas:

**Tabela 4 - Registros criminais da Polícia Civil de Porto Alegre**

Ano/tipo	Homicídio*	Porte ilegal Arma*	Furto*	Roubo*	Ent. Posse	Tráfico	Flagrantes	Mandados
2001	** 91	335 293	** 24548	** 10587	2018	511	3720	287
2002***	284	564	49088	22375	2095	410	3775	196
2003	286	546	66437	26302	2224	523	4905	494
2004	260	585	63661	26587	2346	521	4793	487
2005	328	668	51937	28443	1964	898	5849	650
2006	273	604	49385	31416	1811	951	4523	520
2007	432	691	50482	33908	2010	1191	5555	457
2008	406	660	49606	30499	2413	1573	5888	547
2009	351	607	40152	26422	2625	2096	5970	468
2010	342	618	38617	23620	2219	2156	5658	522
2011	387	638	35120	19483	984	2709	6265	588
2012	394	701	36423	21838	812	2935	6379	1086
2013	453	740	38909	25509	950	3056	6599	510
2014	561	846	36074	27762	817	2811	5992	1004
2015	578	899	18954	40278	622	2392	4789	1219

Fonte: Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul

Legenda: \*Consumado  
 \*\*Não há dados .  
 \*\*\*Não há dados 2002/02.

**Tabela 5 - Registros criminais da Polícia Civil sobre entorpecentes**

Ano	Ent. posse	Tráfico	Total	Média
2001	2018	511	2529	2517
2002	2095	410	2505	
2003	2224	523	2747	2809
2004	2346	521	2867	
2005	1964	898	2862	
2006	1811	951	2762	
2007	2010	1191	3201	4070
2008	2413	1573	3986	
2009	2625	2096	4721	
2010	2219	2156	4375	
2011	984	2709	3693	3768
2012	812	2935	3747	
2013	950	3056	4006	
2014	817	2811	3628	
2015	622	2392	3014	3014

Fonte: Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul

Estes quadros reúnem crimes de maior destaque no cotidiano das grandes cidades e poderão desenhar a dinâmica criminal e a violência no espaço urbano porto-alegrense. Eles possibilitam levantar algumas relações com o tipo de gestão em execução, assim como com as ações propostas. Os números são o resultado das políticas de segurança para a vida dos



cidadãos, com direito a garantias mínimas de uma convivência social pública e privada segura.

A seguir veremos os dados sobre latrocínios retirados do levantamento estatístico da Secretaria Estadual da Segurança Pública do Rio Grande do Sul:

**Tabela 6 - Latrocínios no Rio Grande do Sul**

Latrocínios – Rio Grande do Sul	
2002	56
2003	64
2004	59
2005	69
2006	67
2007	61
2008	38
2009	29
2010	39
2011	39
2012	39
2013	66
2014	74
2015	66

Fonte: Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul

No que diz respeito à dinâmica do crime, através dos dados é possível perceber alguns movimentos do problema em si, mas também o movimento dos resultados da gestão pública. Nesse sentido, a primeira constatação, que se refere ao direito elementar vida, é que os fenômenos sociais que geram conflitos que se traduzem em mortes estão longe de serem dominados. A escala deles tem sido progressiva e constante, quando não constante, que é o caso dos latrocínios, mostra o descontrole sobre o fenômeno, no que tange a mortes produzidas por violência. Apesar das tentativas dos governos, buscando novas soluções para estancar esse tipo criminal, os números revelam a insuficiência e ineficácia das ações. Certamente, essa questão está vinculada à dificuldade de acessar o crime organizado, de controlar o tráfico de armas e drogas e de reverter a inoperância do trabalho policial no uso de suas capacidades de inteligência. A polícia gaúcha é estritamente reativa, em raros momentos

houve a tentativa de trabalhos preventivos e de pacificação de áreas de conflitos por disputa de mercado e domínio de facções.

A segunda constatação é que o aumento de registros e prisões por tráfico, posse de entorpecentes e por porte ilegal de armas não tem contribuído para diminuir a criminalidade e os homicídios. Está muito claro que as enormes quantidades de prisões em flagrante não são suficientes para controlar o crime. A criminalidade tem se reproduzido numa progressão que não se alinha com as ações policiais e com a atuação proposta pelos gestores de segurança. Analisados os crimes que envolvem mortes, armas e entorpecentes, todos estão numa escala progressiva constante e há dados suficientes para visualizar que esses crimes possuem relações entre si.

A terceira constatação é que os crimes contra o patrimônio são os mais facilmente acessados numa política de controle e prevenção. Para esses casos, as ações impressas pelas polícias, principalmente no que diz respeito ao policiamento ostensivo, seja apeado ou utilizando-se de meios de condução, costumam gerar resultados positivos no sentido da diminuição. Obviamente que essas ações poderiam estar atreladas a uma visão de contexto que não é comum no Brasil, que planeja o próprio espaço público para que se torne menos atrativo ao cometimento de ilícitos.

Adentrando nos números, começamos pelos homicídios, por ilustrarem a quantidade de violência empregada em crimes. De 2001 a 2006, os homicídios estão representados em uma média anual de 286 casos, aumentando de 2007 a 2012 para 385 e nos últimos três anos, 2013 a 2015 chegando a 531. Em 2015 o número de ocorrências chega ao seu ápice em 578 casos de homicídios, num universo de 2605 casos no Estado, evidenciando o descontrole sobre o fato em Porto Alegre.

Nesse contexto, é notório que o crime tem se tornado mais e mais violento a cada ano. Os estudos sobre violência e a criminologia estão em franco confronto com um fenômeno, a morte provocada em eventos criminais, com tendência crescente, fora do equilíbrio criminológico esperado. A recorrência transforma a morte num elemento cotidiano, uma possibilidade próxima de todos e frente a frente com as pessoas mais pobres, negras, principalmente do sexo masculino.

Diante do real, três conjuntos de motivações parecem-nos necessários de serem destacados por impactarem o aumento dos números de mortes. Um diz respeito à sociedade que vai precarizando as relações em diversas frentes, seja por abandono às famílias, seja por esfacelamento do ensino, seja pela baixa qualidade dos serviços públicos, seja pela

insuficiência do sistema de saúde, seja pela falta de proteção social ou pela inoperância e desatualização da segurança pública, de tal forma que restam poucos e frágeis laços e muito descrédito.

Outro diz respeito à ruína ou inexistência da identificação com o coletivo, à falta de senso de pertencimento a uma sociedade que não acolhe. Para muitos, nada há de admirável fora da criminalidade, inúmeros compartilham o fracasso pela falta de oportunidades em muitas dimensões da vida. Os invisíveis se abrem para outras sugestões, num país a cada dia mais consumista, capitalista e excludente. Imersos nas frustrações do abandono, da solidão social e da exclusão, os indivíduos convivem com o dissabor e a desvalorização da vida.

A terceira frente de motivações é a incompetência para dar uma boa solução para a convivência com as substâncias entorpecentes. A guerra que tenta combater o tráfico de drogas ocorre não somente entre traficantes e polícia, mas também entre grupos de tráfico, eventos fáceis de compreender dentro de uma sociedade que tende a resolver conflitos com violência. Entretanto, está claro que a proibição e criminalização não são as únicas soluções possíveis e a criminalização dificulta muito a percepção de outras saídas.

Segundo o diretor executivo, Yuri Fedotov, da UNODC – Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, em pronunciamento em Viena em 2016, morrem 200 mil pessoas no mundo devido ao consumo de narcóticos ilegais, sobredoses e problemas associados. Calcula-se que haja 27 milhões de toxicod dependentes com problemas relevantes de saúde, desses 12 milhões usam drogas injetáveis.

Segundo a ONG Harm Reduction International, sediada em Londres, 100 mil milhões de dólares são gastos no mundo, no combate às drogas, mas 83% dos delitos vinculados a estupefacientes registram-se em situações para consumo próprio e em pequenas quantidades, gerando dúvidas sobre a racionalidade da relação com o comércio de drogas ilegais.

No Brasil morrem aproximadamente 60.000 pessoas por ano em situações de homicídios, majoritariamente resultantes da guerra ao tráfico e dentro do tráfico de entorpecentes e armas. Número de mortes que nos permite concluir que o Brasil mata mais pessoas para acabar com o tráfico do que o número de mortes que resultaria do consumo problemático de estupefacientes. Os estudos têm o compromisso de questionar a falta de razoabilidade na razão entre custos, mortes, legalização e danos à saúde.

Da parte da segurança pública é uma luta inglória, violenta e pouco racional, porque é um mercado que se beneficia da ilegalidade e, portanto, há muitos interesses envolvidos. Por isso, não é justificável que algumas substâncias psicoativas sejam toleradas e legais como

álcool, tabaco, alguns tipos de chás, misturas do mundo dos fármacos, e outras satanizadas. O mercado das drogas está envolto em muito mais interesses do que os voltados para a saúde.

No meio de tudo está a população, sujeita e desinformada, alheia ao debate que poderia esclarecer os interesses em se manter um mercado tão rentável à margem. Essa mesma população vivencia o caos decorrente das guerras que se formam nos espaços urbanos por disputa de mercado e ações policiais. Essas guerras matam não somente os diretamente envolvidos, como a população em geral, principalmente das periferias, têm sido abatida sistematicamente pelas chamadas “balas perdidas”.

Foi o tráfico também a força motriz que deu causa a organizações criminosas com capacidade administrativa para esses negócios. Essas organizações, além das dificuldades que causam para o Estado, estruturam-se em grupos que impõem novas formas de violações aos direitos humanos das populações periféricas, impondo sua força e suas regras às comunidades. Também é das próprias comunidades a mão de obra que dá sustentação aos mais diversos postos do tráfico, vítimas fatais do desastre social.

Vislumbrando soluções, muitos estudos mostram que a liberação do uso de entorpecentes não resultaria, como esperado por alguns, em aumento do consumo. O que se verifica é que países que liberam o consumo das sanções legais não constataam aumento decorrente da liberação, na quantidade de consumidores (QUINTAS, 2006). Descriminalização e apetite para o consumo são questões diferentes e relações não necessárias.

Portugal descriminalizou o consumo de drogas ilícitas e o fato não tem representado alterações significativas no aumento do consumo de drogas que possam ser vinculadas à descriminalização. Os índices acompanham a tendência mundial no que diz respeito ao aumento de consumidores, constataam os estudos do criminólogo português Jorge Quintas.

Sendo assim, inspiramos a guerra contra as drogas e matamos mais gente na tentativa de acabar com o tráfico do que morreriam caso o consumo fosse liberado. Haveria mais humanidade e seria mais barato tratar os consumidores problemáticos através do sistema de saúde. Pelo prisma da gestão, uma economia de recursos humanos, de capital e de vidas. Parte do que se investe para combater e matar traficantes poderia ser destinado ao serviço de saúde.

Então, a indagação persiste, sobre interesses inseridos na legalização de algumas substâncias, mesmo que elas comprovadamente matem muitas pessoas ao ano em virtude de

seus danos<sup>71</sup>, substâncias viciantes, enquanto outras como a maconha estão na lista dos proibidos.

Uma pista são os 352 bilhões de dólares, confirmados pelo Fundo Monetário Internacional e citados pelos estudos do Núcleo Interdisciplinar sobre uso de Psicoativos da USP – Universidade de São Paulo, coordenado pelo Professor Henrique Carneiro, que entram no mercado financeiro, produto do tráfico internacional de estupefacientes. Valores não taxados e anônimos que circulam com alta rentabilidade, sem rastreamento e com o mínimo de perda, ao custo de muito sangue.

A posse de entorpecentes, de 2001 a 2010, tem uma média de ocorrências em Porto Alegre de aproximadamente 2200 casos, caindo para uma média anual próxima de 837 ocorrências de 2011 a 2015. Esse é um tipo criminal interessante no sentido das relações que mantém com a interpretação prevalecente no momento.

É possível que a penalização no período de 2011 a 2015 tenha aumentado, que a classificação como tráfico tenha crescido, o que leva à diminuição do enquadramento como posse, é o que veremos em seguida. Esse é um dado que pode ser relacionado ainda aos números da população carcerária, que em decorrência da tipificação como tráfico, pode ter sofrido avanços consideráveis.

Esse também pode ser o ilustrativo de um tipo de repressão que minimiza as possibilidades da interpretação da posse para consumo e leva a maior parte das quantidades à configuração de tráfico. Pode ser um momento de grande ímpeto das instituições policiais de higienizar as cidades de seus males criminais, produzindo maior aprisionamento, conseqüente de um olhar mais repressor no que diz respeito ao contato com drogas.

---

<sup>71</sup> O site do Ministério da Saúde informa que não há pesquisas suficientes sobre a cannabis que permitam fazer afirmações mais contundentes sobre seus efeitos. Em contrapartida há grande número de informações sobre os problemas causados pelo álcool e tabaco. Portanto, a proibição não se baseia em estudos para considerar o tabaco um psicoativo mais brando do que a maconha. A Organização Mundial de Saúde (OMS) considera o tabagismo a principal causa de morte evitável e, de acordo com a OMS, o cigarro mata mais de seis milhões de pessoas por ano no mundo.

Pesquisa feita pelo Instituto Nacional de Câncer José de Alencar Gomes da Silva (INCA), em parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) afirma que em 2013, 18,3% dos homens e 10,8% das mulheres eram fumantes no Brasil. Segundo o Ministério da Saúde, 11,3% da população brasileira é fumante.

Quanto aos danos, são mais de 40 doenças relacionadas ao tabagismo que diminuem o tempo de vida das pessoas. No caso das mulheres diminui o tempo de vida em 14 anos e a dos homens em 10 anos. O tabaco é capaz de causar doenças para qualquer pessoa que lhe inale a fumaça, seja fumante ou não.

Um trabalho publicado na revista *Jama Internal Medicine* e divulgado pela agência de notícias AFP e jornal inglês *Daily Mail* relata que o cigarro foi responsável por quase metade das mortes relacionadas a 12 tipos de câncer nos Estados Unidos em 2011. Foram 346 mil mortes analisadas, dessas 48,5% em fumantes com mais de 35 anos e 75% dos casos eram câncer de pulmão, brônquios e traqueia. Metade dos cânceres de boca, esôfago e bexiga também tinham relação com o consumo de cigarro.

As ocorrências de tráfico de entorpecentes de 2001 a 2007 tinham uma frequência média anual de 750. De 2008 a 2010 houve salto nessas quantidades, atingindo uma média aproximada de 1950 ocorrências registradas por ano. E de 2011 a 2014 esse tipo criminal aumenta com uma velocidade ainda maior, chegando a uma média anual de 2880, sofrendo uma pequena queda no ano de 2015 para 2392, o que poderá vir a ser uma tendência de queda ou não, dado que é o primeiro ano de uma gestão.

Nota-se objetivamente uma vinculação dos dados de posse com os dados de tráfico nesses anos, ou seja, no período em que mais caíram as ocorrências consideradas posse de entorpecentes foi quando aumentou as ocorrências consideradas tráfico de entorpecentes. Esse claramente foi um período de maior repressão no qual a interpretação favorável ou tendente ao usuário passou por destacável diminuição, o que resultou em maior número de pessoas presas pelo tipo criminal tráfico.

Feita relação entre os dados sobre posse, tráfico e quantidade de homicídios, observa-se que se agravou o trato com o mercado varejista de drogas, num mesmo ritmo que essas relações têm se tornado mais violentas e fatais, matando o dobro de jovens de 2000 a 2015. Pessoas envolvidas com o tráfico a partir de um contexto de carências que tornam o tráfico um “trabalho” possível, dentre outras precárias opções.

Ocorre que os interesses envolvidos no tráfico são muito mais amplos que o abuso cotidiano que se comete na vida dessa juventude marginalizada e excluída. Esses buscam formas de inserir-se principalmente em formas de consumo e sair da condição de invisibilidade que a precariedade impõe. Mas para outros tantos, investidores, anônimos dentro do mercado de drogas, trata-se de um negócio rentável, não sujeito a taxações e impostos, que oferece ganhos raramente possíveis em outros ramos.

Sobre os grandes capitais que circulam nesse comércio, entrando e saindo do mercado financeiro, pouco ou quase nada se sabe. A dificuldade de acessar essa rede para compreender que cidadãos elaboram o jogo perverso para os pobres, sustenta o interesse na própria manutenção da ilegalidade. De tal modo que substâncias extraídas de plantas que poderiam não ter valor comercial passam a valer como ouro e tornam-se um grande negócio.

Por isso nunca se viu a publicidade da prisão de chefes do tráfico extrapolar a realidade das favelas. A sociedade se satisfaz do imaginário de que os crimes são originários dos espaços da pobreza. Contudo, o tráfico envolve recursos para distribuição de estupefacientes de uma complexidade que vai muito além do gerenciamento de “bocas de tráfico”.

Nessa realidade, aqueles traficantes que coordenam o comércio de drogas nos morros e favelas são o limite do atingível para as polícias, mas não o mais alto posto na rede de hierarquias. Há muito mais que se desenhar nessa rede que diz respeito a personalidades que desempenham outros poderes na sociedade e fazem seus capitais render nesse mercado sem sujar nomes e imagem.

Os 352 bilhões de dólares que entram anualmente no mercado financeiro (FMI) parecem um bom motivo para que os grandes empresários do ramo e o próprio mercado financeiro não estejam interessados na legalização e tributação desses valores.

Os dados para porte ilegal de arma de 2001 a 2011 mantiveram uma frequência média de aproximadamente 620 ocorrências por ano. Entretanto, a partir de 2012 essa frequência aumenta para uma média anual de 800 ocorrências. Realidade que da causa e é produto dos confrontos que se avolumam entre facções e comandos, disputando áreas de distribuição de drogas, além do aumento de assaltos.

A paramentação para que haja poder de mando nas bocas de tráfico passa pela obtenção de armas e demonstração de força. É uma razão que reproduz o senso de honra e revide da cultura da violência, uma percepção comum no Brasil. Também é um contexto de convivências de um imaginário que não aposta na reparação de danos, mas na vingança.

Não por coincidência, é no período que há um aumento alarmante da quantidade de homicídios que a quantidade de armamento disponível e traficado sofre considerável crescimento. Fato que demonstra que em uma sociedade que resolve diferenças a partir de reações emocionais e violentas, mais armas na sociedade representam maiores oportunidades de confrontos que resultam em morte. Contrariando argumentos armamentistas que justificam a arma como um meio de defesa.

Os furtos de 2003 a 2006 tiveram média anual de aproximadamente 58.000, de 2007 a 2010, média anual de ocorrências de 45.000, de 2011 a 2014, a média anual de furtos foi de 36.600. Em 2015, os furtos chegam a 18.954, em contraste com os roubos que têm seu maior pico no período, impondo o uso de mais violência nos crimes.

No caso de roubos, são os seguintes números de 2003 a 2010, média anual por volta de 28.500 e de 2011 a 2014 aproximadamente 23.600 casos por ano. No ano de 2015 houve 40.278 roubos consumados registrados, esse é um período no qual se vê o maior número de roubos seguidos de morte da história da cidade.

O que está mais evidente nesses dados é a vinculação dos anos de 2011 a 2014 com um governo e um tipo de gestão. Era o governo de Tarso Genro<sup>72</sup>, com o secretário Airton Michels na pasta da Secretaria de Segurança Pública, gerenciando as instituições a partir dos princípios da segurança cidadã. De 2011 a 2014 o Rio Grande do Sul vivenciou o programa “RS na Paz”, que não somente paramentou as forças e fomentou a formação continuada, mas impôs uma visão de trabalho alinhada com projetos de pacificação de áreas, elegeu territórios onde estabeleceu a vigilância comunitária através do projeto “Territórios da Paz” e formou apoiadoras importantes nesses espaços, as “Mulheres da Paz”.

Não temos os recursos necessários para fazer relações numéricas da atuação do RS na Paz diretamente com os dados de furtos e roubos, mas o conjunto de informações do período leva à constatação de que a política de gestão alterou o cenário, destacando os índices em questão.

Selecionamos os flagrantes para compreender a tendência que eles representam, sobretudo naquilo que revelam a respeito do policiamento ostensivo. Eles decorrem majoritariamente da abordagem voltada para a população mais exposta, aqueles que estão acessíveis em suas práticas. Os flagrantes são uma quase exclusividade de pessoas que vivem em lugares com grande vulnerabilidade à ação policial.

Além disso, os flagrantes não dão conta de interferir em crimes de maior importância, no que diz respeito aos danos acessórios dos ilícitos. Assim como essa modalidade de prisão não é sinônimo de saneamento do crime, justamente porque trata somente daquilo que é visto e imediato, enquanto incontáveis crimes ocorrem em espaços de difícil acesso, praticados por “pessoas de difícil acesso”.

Nesse contexto, de 2003 a 2006, foram aproximadamente 5.000 flagrantes e de 2007 a 2014, foram aproximadamente 6.000 flagrantes registrados nas Delegacias de Polícia Civil de Porto Alegre.

---

<sup>72</sup> “Na primeira gestão dele como prefeito, ele pensava Porto Alegre uma tecnópole, ele integrou as universidades em torno da tecnópole. Quando ele passou pelo Ministério da Educação, ele criou com o Fernando Haddad o ProUni, a partir de uma situação injusta que era o número de instituições que não pagavam impostos, que eram isentos de tributação em várias áreas e que não oferecia nada em troca disso. Toda essa testagem, a nova formulação do Enem. E no Ministério da Justiça ele criou o Conselho, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, que aliás seria um pólo de estabilidade fundamental nos momentos de crise por um governo, poderia ser melhor utilizado. Ele passa pelo Ministério da Justiça e cria o PRONASCI também com o mesmo sentido, porque aí, o que vem a frente do Tarso é a concepção de mundo dele. Ele agrega uma visão de mundo progressista e libertária, com uma capacidade de gestão diferenciada entre todos os gestores. Então eu acho que ele está no coração disso. No Rio Grande do Sul, com os servidores da segurança e com o próprio magistério, ele teve uma relação extremamente respeitosa”. Deputada do PT



Esses números permitem-nos projetar alternativas explicativas que dizem respeito ao potencial criminal dos infratores na cidade, à capacidade de trabalho da Polícia Civil ou à capacidade de atendimento da Polícia Militar na repressão do crime.

Quanto ao potencial criminal, reúne fatores de ocasião que passam pela vulnerabilidade para cooptação para o crime; pela capacidade das instituições do Estado minimizar a marginalização; pela exposição do cidadão comum a riscos; e pelas condições de ocupação dos espaços público e privado; e pela qualidade das relações interpessoais. Portanto, o contexto social é parte da causa dos altos números de crimes e situações de flagrante.

Outra questão a ser levada em conta é a frequência equilibrada de ocorrências ser proporcional à capacidade dia de atendimento para lavrar flagrantes em delegacias. Nesse caso, o fator limitador é o próprio efetivo de policiais civis escreventes, responsáveis pela burocracia organizada em torno de um flagrante. Sendo um processo com minúcias, é também um conjunto de procedimentos que demanda horas de trabalho.

Outra variável ainda pode estar vinculada ao tamanho do efetivo da Brigada Militar destinado a monitorar a cidade. Situação que seria limitadora da vigilância possível de ser executada no espaço público da cidade de Porto Alegre, totalizando 6000 casos por ano, do último período, como aquilo que os policiais conseguem realizar em prisões.

Por último, é preciso pensar na forma como se realiza o trabalho de proteção da população, que pode resultar em prisões em flagrante. O modelo ideal posto em prática nesses períodos pode exercer algum tipo de impacto nas ações do policiamento ostensivo. Relevante destacar que as polícias possuem muito conhecimento sobre as práticas ilícitas das camadas populares, portanto, quando é necessário mostrar serviço, também lhes é simples chegar até os locais onde os fatos ocorrem.

De qualquer modo, é possível constatar que há um equilíbrio nos números de flagrantes, da mesma forma que vemos essa constância nos tipos criminais. É um desafio para os estudos e para as instituições de segurança, assim como para aqueles que projetam a gestão, a compreensão dessa frequência e o próprio questionamento do porquê de os números pouco alternarem na quantidade de ocorrências criminais.

Os governos e instituições de segurança são carentes de recursos que permitam o controle das variáveis do crime. Assim como, há falta de um mapeamento que produza relações que possibilitem entender a quantidade de impacto na criminalidade, quando se mexe em variáveis como o contexto, o efetivo policial e a forma de trabalho.

No que tange aos mandados cumpridos pela Polícia Civil, no período de 2003 a 2006 foram por volta de 540, no período de 2007 a 2010 foram aproximadamente 500 mandados cumpridos e de 2011 a 2014 foram 800 mandados cumpridos por equipes de policiais civis.

Buscamos esses dados em contraste com os flagrantes para ilustrar a dinâmica dos mandados, por estarem vinculados com eventos melhor refletidos pelas polícias e pelo judiciário. Os mandados, exceto os que resultam de fuga, dizem respeito à dedicação investigativa da polícia civil. O que denotaria um trabalho mais dedicado ao descortinamento de redes e formas de operação do crime.

A maior quantidade de mandados indica também o incentivo da gestão ao serviço de inteligência das corporações e em decorrência disso, de uma percepção mais preventiva e pró-ativa em relação ao crime.

Nesse caso, vê-se que o período entre 2011 e 2014 teve um acréscimo importante no cumprimento de mandados, sinalizando o investimento da gestão numa concepção investigativa. Esses mandados podem ser resultado de uma leitura de segurança pública definida nos muitos cursos de inteligência que foram ministrados para as instituições de segurança no período.

Esses dados não são todos os que se pode acessar através das instituições de segurança que compilam os registros de ocorrências, mas fazem um panorama suficiente para compreendermos os últimos quinze anos da cidade de Porto Alegre e a dinâmica de resultados das gestões que estiveram no poder coordenando a segurança pública. Fazendo uma relação entre os conhecimentos que elucidam o panorama criminal, versões de planos de segurança e modelos de policiamento, os números mostram que pouco se tem inovado na segurança pública em Porto Alegre, mudam os partidos, mudam os gestores, mas são muito sensíveis as diferenças de um período para outro em termo de mudanças na dinâmica do crime.

### 5.3.3 Os Investimentos para diminuir a criminalidade no Estado do Rio Grande do Sul de 2001 a 2015

Outro fator de interesse para a segurança pública é o investimento do Estado nesse serviço, que demonstra o destaque atribuído ao cuidado com os cidadãos. A partir dessa informação é que podemos refletir sobre recursos, utilização e resultados. Para isso, tomaremos como baliza os dados parciais de Portugal, no sentido de visualizar o emprego e

bons resultados. Contudo, esse não é um dado suficiente em si mesmo como demonstração de resultado, é o que poderemos perceber no contato com Portugal. Porque a forma como os recursos são investidos dentro da estrutura de segurança num complexo associado de boas políticas, são essenciais dentro desse tripé.

Por isso, oferecendo clareza a uma das partes importantes para a gestão da segurança pública, segue alguns números sobre o quanto o Rio Grande do Sul e o Brasil colocam à disposição da segurança em números absolutos, per capita, por padrão do poder de compra e em relação ao PIB. Iniciamos com o investimento do Rio Grande do Sul:

**Tabela 7 - Gastos com segurança pública**

Gastos com Segurança Pública em milhões de reais	
2001	1.657
2002	1.630
2003	1.804
2004	1.433
2005	1.708
2006	1.830
2007	1.896
2008	1.654
2009	2.442
2010	2.625
2011	1.879
2012	2.206
2013	2.554
2014	3.003
2015	3.057

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

Os valores gastos com segurança pública têm passado por constantes avanços e retrocessos, mas que a partir de 2009 sofrem um incremento, com valores acima dos 2 bilhões, mantendo-se um padrão regular de investimento. 2009 e 2010 foram os últimos dois anos do governo Yeda, do partido do PSDB, seus maiores embates com a segurança estavam voltados para projetos de incentivo a Parcerias Público-Privadas.

Além disso, buscou resolver o problema de vagas do sistema prisional construindo prédios com material nitidamente inadequado para sanar o problema dos semiabertos. Essas

construções foram desocupadas no governo seguinte por não demonstrarem condições mínimas de segurança e sequer possuem licença contra incêndio.

A partir de 2014 o investimento em segurança pública ascende para a casa dos 3.000 bilhões de reais e se mantém em 2015. Esse é um período de transição entre governos, ainda não podemos dizer se foi o início de um novo padrão de investimento ou apenas a quitação de compromissos que vinham em andamento do governo anterior. Abaixo segue tabela com as despesas por ano, separadas em alguns tipos como Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas e Investimentos:

**Tabela 8 - Despesas com pessoal, outras despesas e investimentos**

Ano/Desp.	Pessoal e Encargos Sociais	Outras despesas	Investimentos	Total da Secretaria
2003	1 579 015 643	575 041 531	31 698 003	2 187 033 484
2004	1 440 836 450	491 063 846	48 893 277	1 980 793 573
2005	1 496 403 778	497 621 179	73 176 686	2 067 201 643
2006	1 683 263 692	528 303 904	74 289 489	2 285 857 085
2007	1 786 794 062	434 047 376	22 111 376	2 242 952 813
2008	1 666 196 167	442 123 537	53 289 078	2 161 608 782
2009	1 818 486 957	508 451 299	116 353 304	2 443 291 560
2010	2 015 878 014	536 723 704	220 540 273	2 773 141 990
2011	2 031 519 559	523 583 656	73 432 031	2 628 535 247
2012	2 164 544 863	614 885 348	107 878 993	2 887 309 204
2013	2 429 176 720	577 034 643	145 470 747	3 151 682 110
2014	2 698 590 874	617 084 195	273 033 602	3 589 228 533
2015	2 837 220 262	491 706 094	55 423 472	3 384 349 828

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul

Nota: Valores liquidados, corrigidos pelo IGPDÍ Médio para agosto/2017.

No quadro que expressa os gastos com pessoal e encargos sociais vemos que de 2003 a 2009 existe uma constância nos valores, a partir de 2010 inicia um crescimento com certa constância, é um período de ganhos salariais para a segurança pública que mantém o crescimento até 2015, coincidindo com a tabela de aumentos do subsídio deixada pelo governo Tarso. Essa tabela prevê avanços salariais de 2014 a 2018, faz parte da mudança de categoria salarial da segurança pública de vencimento para subsídio.

Em termos de outras despesas, há um equilíbrio de valores no período que circula entre os 434 milhões a 617 milhões. Já no quesito investimento é que se pode observar maior

variação, por isso separamos por período de gestão para que se visualize com maior clareza a diferença de um período para outro, conforme segue.

**Tabela 9 - Investimento por partido e mandato**

Partido / Mandato	Investimento
PMDB 2003 - 2006	228.057.455
PSDB 2007 - 2010	412.294.031
PT 2011 - 2014	599.815.373

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul

O quadro acima demonstra o crescimento dos investimentos em segurança pública na sequência dos mandatos. O PSDB dobrou a quantidade de investimentos em segurança pública, na proporção comparada com o mandato anterior, do PMDB. O PT aumentou em cinquenta por cento a quantidade de investimento na comparação com o mandato que o antecede, do PSDB. Em termos de investimento podemos afirmar que de gestão para gestão tem havido a tendência a ampliação dos valores, de qualquer forma, precisaríamos ter mais subsídios para entender qual a visão de gestão impressa no tipo de investimento feito. Os investimentos podem ser feitos em inovações, em reposição de material sucateado ou em ampliação do potencial ofensivo.

No quadro a seguir vemos os gastos por unidade orçamentária:

**Tabela 10 - Gastos por unidade orçamentária**

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	2011	2012	2013	2014	2015
Administração Central	17 244 541	18 734 258	27 817 950	43 795 849	43 329 248
Susepe	313 109 979	393 678 409	405 737 873	603 892 029	535 860 159
Brigada Militar	938 552 125	1 101 579 195	1 288 098 889	1 478 221 802	1 534 070 317
Polícia Civil	404 864 998	423 507 815	513 279 943	572 588 602	642 519 225
Periciais – IGP	75 586 758	80 956 795	99 224 568	113 085 154	120 790 443
Corpo de Bombeiros					7 717 405
Fundo Seg. FESP	134 420 658	175 234 644	209 417 481	244 656 667	197 497 348
Fundo Penitenciário	8 884 514	11 037 769	9 571 396	4 345 647	

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul

Esse quadro é importante para que tenhamos noção do quanto é gasto com cada uma das instituições, sobre quem recebe mais recursos e podemos visualizar se há uma razoabilidade nos números, ou se alguma instituição tem sido beneficiada especialmente em detrimento das outras. O número que mais se destaca em matéria de compensação é o

crescimento nos gastos com a SUSEPE, que vinha bastante aquém da média dos demais, chegando a ter mais investimentos que a Polícia Civil em 2014. Em contrapartida, a partir de 2015, inicia uma queda nos investimentos da SUSEPE, não percebido para a Brigada Militar e para a Polícia Civil que mantiveram um patamar ascendente.

A tabela abaixo permite uma comparação entre estados com níveis de despesas aproximados:

**Tabela 11** - Estados com níveis de despesas com segurança aproximados

Estado	Despesas 2014	Despesas 2015	Homicídios 2014	Homicídios 2015	População senso 2010
Bahia	3.429.608.027,22	3.717.642.614,95	38,1	37,5	14.016.906
Goiás	2.170.416.316,15	2.508.570.179,53	39,6	40,1	6.003.788
Pará	1.880.019.533,50	2.124.729.292,29	40,2	41,0	7.581.051
Paraná	2.507.554.590,23	3.292.197.424,84	22,7	21,6	10.444.526
Pernambuco	2.184.447.091,24	2.133.617.294,92	35,7	40,1	8.796.448
Rio Grande do Sul	3.003.943.900,69	3.057.737.037,70	22,3	23,2	10.693.929
Santa Catarina	1.973.516.032,89	2.009.207.768,72	11,3	12,1	6.248.436

Fonte: Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ ou Defesa Social; Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional - STN; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; Fórum Brasileiro de Segurança Pública

O que se observa nesse quadro é que alguns estados logram melhores resultados para seus investimentos. Desses, o melhor sucedido é Santa Catarina e o que encontra piores resultados é o Pará, seguido de Goiás. O Rio Grande do Sul e o Paraná são estados com resultados medianos para os investimentos de segurança pública. Pernambuco é o estado que teve um aumento mais acentuado no índice de homicídios, indo de 35 para 40, por 100.000 habitantes. Na maioria dos estados a quantidade de homicídios tem aumentado, exceto Bahia e Paraná que lograram diminuir seus índices.

No caso do Rio Grande do Sul, o governo Sartori, que assume em 2015, aposta numa política de restrições de gastos e a segurança pública vem sofrendo cortes drásticos que estão afetando a capacidade de colocar as instituições de segurança para funcionar com as condições mínimas adequadas. Esses cortes foram dissolvidos em todas as áreas das instituições como, manutenção de viaturas, utilização de material de expediente, combustível, horas-extras, diárias, parcelamento de salários e outros.

Foram medidas que diminuiriam sobremaneira a quantidade de policiamento e de capacidade operacional do sistema de segurança, logo percebidos por um acréscimo

considerável de violência no espaço urbano, no cometimento de crimes e pela fatalidade de muitos desses. Da mesma forma que tem sido um governo com traços evidentes de desvalorização do serviço público com vistas a privatizações.

**Tabela 12 - Gastos da segurança pública per capita**

Gastos per capita Segurança Pública, Rio Grande do Sul, em reais	
2001	161,93
2002	157,90
2003	172,77
2004	135,03
2005	158,51
2006	132,01
2007	138,43
2008	127,00
2009	201,04
2010	245,49
2011	175,09
2012	204,87
2013	228,43
2014	268,04
2015	271,85

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

É notável que o aumento de violência gere mais custos para sanar o problema. O investimento per capita é bastante claro no sentido que informa sobre a perda de controle e sobre os custos que isso representa para as administrações. Os custos não chegam somente para o Estado, individualmente também mudam atitudes que têm preço, quanto mais as pessoas percebem a insegurança, mais tendem a buscar soluções isoladas como seguros, gradeamentos, cercas elétricas, vigilância particular, tecnologias de rastreamento e monitoração. Ocorre que são valores investidos sem sucesso, os públicos e os privados, sem que representem a solução do problema, sem que representem diminuição da criminalidade.

No quadro apresentamos valores que se investiu por cidadão, mas que não serviram sequer para travar o processo, em franco avanço, principalmente no que diz respeito a homicídios e tráfico de drogas e armas. Esses são os tipos criminais que mais desafiam as gestões de segurança, números nos quais não se tem conseguido interferir com ostensividade.

Um cenário para o qual as informações e conhecimentos que trazemos nessa tese são uma base daquilo que poderia ser acessado pelos gestores para oferecer maior sentido a suas ações.

Nessa perspectiva, aquilo que já foi produzido, os dados criminais, experiências de outros países e os próprios planos desde 2001 são uma base para reflexão sobre os problemas da segurança pública e possíveis soluções. Entretanto, as discussões acadêmicas e as produções formalizadas em modelos de policiamento e planos, não passam de arquivos.

Assim, no sentido que se tenha um parâmetro entre resultado e investimento, trazemos um diálogo entre Brasil e Portugal, de 2001 a 2008. Brasil, o berço da cidade de Porto Alegre, 9ª cidade mais violenta do mundo (Crime Index); e Portugal, entre os cinco países mais seguros do mundo (Global Peace Index).

Os dados abaixo revelam os gastos em segurança pública nos dois países, também na relação com o PIB:

**Tabela 13 - Gastos com segurança pública Brasil e Portugal**

Gastos com Segurança Pública em milhões de euros PPS								
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Brasil	20.471	26.355	25.677	25.727	30.498	37.600	39.360	42.653
Portugal	1.954	2.022	2.219	2.332	2.410	2.394	2.129	2.537

Fonte: Eurostat.

Nota: PPS – Padrão do Poder de Compra.

**Tabela 14 - Participação dos gastos com segurança pública em relação ao PIB**

Participação dos gastos com Segurança Pública em relação ao PIB								
Brasil e Portugal, em milhões de euros PPS								
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Brasil	1,38	1,56	1,44	1,3	1,33	1,47	1,52	1,55
Portugal	1,5	1,5	1,6	1,6	1,6	1,5	1,3	1,5

Fonte: Eurostat.

Nota: PPS – Padrão do Poder de Compra.

As tabelas 13 e 14 mostram a relevância do contato com outra realidade e da observação de outras experiências por parte dos gestores. Isso deixa claro que muitas vezes o problema não é somente a quantidade de valores que se investe, mas a forma como se investe e em qual conjunto de convivências que se tenta interferir. Os números de investimentos em relação ao PIB deixam claro que a diferença mais significativa não está na quantidade de valores que se investe. Os valores do Brasil guardam uma proporção com os de Portugal, mas



esse não é o ponto que nos permite entender a diferença entre os países para que os resultados sejam distantes, o que destaca a necessidade de questionamento das formas.

A composição entre cultura, relação com a violência, desigualdade, capacidade de inclusão, proteção social, vulnerabilidade, marginalização, influências da cultura do consumo, investimentos em segurança, política de segurança e métodos utilizados pelas polícias é que faz o quadro que leva a resultados. Essa complexidade demonstra que nada há de determinante isoladamente na quantidade de investimento.

Fazendo as relações, esses dados são relevantes no debate porque refutam a ideia de que possa ser exclusivamente por resultado de investimentos que se concretize segurança e ambiente de convivência pacífico. Em Porto Alegre os investimentos não têm contribuído para diminuir a violência ou a criminalidade, pelo contrário, o número de homicídios é crescente e a política de segurança cidadã foi a que teve melhores resultados na interferência em furtos e roubos de 2011 a 2014.

Os dados deixam claro que roubo e furto são os tipos criminais nos quais mais imediatamente se consegue intervir. Então, o que teria esse crime de diferente dos demais em questão? Apesar de ser uma inovação com muitos pontos positivos, a segurança cidadão não conseguiu controlar os crimes contra a vida, o porte de armas e não teve uma participação diferenciada no que tange aos crimes do tráfico. De qualquer forma, esse exercício de análise demonstra que algumas afirmações são possíveis e podem auxiliar no tracejo de caminhos, oferecendo outro ponto de partida.

De 2011 a 2014 observa-se interferências mais significativas, com maior número de ações definidas para os resultados. Esse foi um período de melhor estruturação de um projeto de segurança, demonstrando o quanto é imprescindível ter objetivos claros e propostas bem definidas sobre o formato de atuação da segurança. Além disso, essa gestão fez forte investimento em salários, valorizando as carreiras, incentivando a formação, atrelando formação e promoções, renovando frotas, comprando armamento e equipamentos de proteção, mas principalmente, investiu em um projeto explícito e claro sobre uma visão de segurança cidadã com prevenção.

Agora que vimos o tamanho da importância de uma política ativa de segurança, é indispensável saber quais são os governos desses períodos e qual tipo de política representam para o debate entre política criminal, política de segurança e segurança. Nesse sentido, esses são os governos correspondentes aos períodos entre 2001 a 2015:

**Tabela 15 - Partidos e governos**

Ano	Partido	Governo
1999 - 2002	PT	Olívio Dutra
2003 - 2006	PMDB	Germano Rigotto
2007 - 2010	PSDB	Yeda Crusius
2011 - 2014	PT	Tarso Genro
2015 - 2018	PMDB	José Ivo Sartori

Os governos com mandatos no intervalo de tempo estudado têm relevância ao proporcionarem um conjunto de medidas que possibilitam perceber se o perfil de políticas públicas obteve sucesso ou insucesso no impacto sobre a criminalidade. Com isso podemos observar períodos com alteração nos dados que denotam o padrão criminológico nos índices e o tipo de atuação das políticas praticadas.

Comparando os dados com partidos e governos, percebemos que os governos do PMDB e PSDB não costumam ter um modelo que traga inovações para a segurança pública. Isoladamente, podemos perceber algumas ideias do secretário Mallmann com um potencial para a inovação, veremos isso no tópico que trata sobre sua gestão. Contudo, suas falas trazem um prejuízo na falta de atualização nos temas da segurança pública, ou seja, é um secretário muito capacitado em termos de experiências, bastante metódico, intuitivamente inovador, mas com fragilidades conservadoras em alguns temas.

No que tange ao PT, possui uma tradição inovadora no sentido de se voltar para uma leitura humanizada da segurança pública, surpreendendo na boa relação com os direitos humanos e buscando esquematizar um projeto de segurança pública desde a experiência do governo Olívio. É um partido que traz alguma experiência em termos da elaboração de projetos também por sua atuação no nível federal, quando produziu dois planos de segurança nacionais. Na fala do secretário Michels é possível perceber a continuidade das reflexões que vem de outras experiências dentro do partido, na construção de uma trajetória de respeito aos preceitos democrático e cidadãos. Esse tem sido um desafio para o partido, compreender as formas de por em execução nos serviços públicos os princípios da cidadania, garantindo liberdades e ao mesmo tempo impondo ordem para a paz.

Na perspectiva dos gastos com segurança pública, continuaremos a discussão apresentando características dos partidos e políticas propostas pelos secretários em atividade na ocasião, delineando um conjunto de informações da experiência na gestão de segurança

pública que permitam a percepção de fatores que melhor se destinam a interferir no contexto criminológico.

#### 5.3.4 Investimentos em Formação Policial de 2001 a 2015

A política posta em prática nos governos expressa a ideologia que compõe o entendimento que possuem sobre as funções públicas que representam. Por isso, analisar o tipo de investimento feito em formação e o modelo de formação executado através da trajetória policial, assim como as temáticas propostas, é essencial para compreender a cosmologia que a gestão busca colocar em trânsito nas suas diversas formas de consolidação.

Um estudioso da área de violência e conflitos, sociólogo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul afirma:

Eu comecei uma pesquisa mundial sobre escolas de polícias, comecei em 94. E eu fui à doze países, até na China. O grande modelo é Quebec no Canadá, que consegue conjugar o multiculturalismo, incorporam uma reflexão teórica à prática no decorrer do curso. Um curso de um ano. Fora do Brasil todos os cursos tem uma entrada só e depois vai tendo cursos, mas conforme progride a carreira. Aqui o cara entra com 22 anos e vai mandar em alguém que tem 20 anos de polícia. Então, esses países que tem uma carreira única parecem mais interessantes. E as escolas de modo geral, as mais interessantes são aquelas que combinam a discussão de temas mais teóricos universais, a questão da punição, as origens dos conflitos sociais e disciplinas de operação, do uso da arma de fogo, entremeado. A escola nacional de polícia da França também procede assim. Os americanos são muito mais técnicos, não tem uma reflexão teórica como essa na escola. A da Catalunha também é interessante, da Irlanda do Norte. O resultado não só é diferente na eficiência e na eficácia, mas também na legitimidade.”

Portanto, as escolas que proporcionam oportunidades de reflexão multifacéticas da prática policial, seja sobre os impactos das problemáticas sociais na marginalização e criminalização de pessoas, seja sobre o uso da força e da arma de fogo nas suas amplas relações com o poder, os direitos e as obrigações do cidadão, proporcionam uma dimensão ampliada do posicionamento do agente de polícia nas suas funções. Além disso, a maturidade dentro da carreira parece ser um fator que contribui com melhores resultados na atuação dos agentes de segurança em termos de controle de efetivos e direcionamento dos trabalhos. Nesses dois aspectos as polícias do Rio Grande do Sul procedem de maneira diferente, raras são as formações que oportunizam uma reflexão contextual e multifatorial da segurança pública, ao mesmo tempo em que a imaturidade dos oficiais e delegados de polícia também é um fator que fragiliza a atuação dessas instituições.

Outra questão importante levanta pelo professor é a demanda na cidade de Porto Alegre, por parte de oficiais da Brigada Militar, por formação:

Um grupo de oficiais da Brigada Militar me chamou e em uma conversa de 3 horas que dizia - nós somos uma geração pela qual a Brigada Militar servia a ditadura e agora nós queremos transformá-la em uma instituição para a Democracia”. Em outubro de 92. Aí nós organizamos um seminário onde metade dos convidados foram convidados por mim e metade foram convidados pelo Comandante da Brigada. Eu consegui dinheiro com as agências. Esse material está num livro chamado “Violência em tempos de colonização”. Foi o primeiro grande evento.

Desde a década de 1990, quadros de oficiais da Brigada Militar vêm participando de especializações na Universidade Federal e também na Pontifícia Universidade Católica. Essa formação não tem sido suficiente para impulsionar mudanças no universo prático de segurança pública. O aprimoramento na formação de oficiais mostra que não é suficiente o acesso somente para os altos postos, é preciso chegar na base com conhecimentos amplos sobre a prática policial. A atualização e aperfeiçoamento para todos pode ser o único meio de se interferir na cultura institucional, modificando mentalidades de modo geral para a projeção de novas formas de atuação.

Para fazer essa discussão, trazemos a experiência da Polícia Civil nesse campo, no período proposto pela pesquisa, 2001 – 2015. Primeiro separamos as gestões, quantificamos os policiais formados por ano e somamos por gestão, conforme segue:

**Tabela 16 - Formação de policiais civis e gestão**

Ano – Policiais civis formados – Formados na gestão		
2001	2019	3720 - PT
2002	1701	
2003	774	3805 - PMDB
2004	851	
2005	1064	
2006	1116	
2007	959	5809 - PSDB
2008	976	
2009	2482	
2010	1392	
2011	1504	6079 – PT
2012	1211	
2013	1899	
2014	1465	

2015	1533	1533 - PMDB
------	------	-------------

Como afirmamos, a formação exprime o modelo ideológico posto em curso a partir das ações de cada gestão, assim como demonstra a importância que se atribui à atualização dos conhecimentos policiais numa direção. As escolas de formação são departamentos permanentes no organograma das instituições policiais e passam por períodos voltados enormemente para questões operacionais e passam por períodos que mesclam a operacionalidade com humanidades.

No quadro vemos que o partido que menos investe em formação é o PMDB e o partido que mais tem investido é o PT. O PSDB qualificou através de formação um pouco menos do que o PT, mas em um patamar também interessante, na perspectiva dos números e do padrão desse quesito. É preciso ressaltar que o primeiro ano de mandato, em termos de dados, costuma ser uma continuidade do que estava em previsto pela gestão anterior. As gestões configuram-se mais claramente a partir do segundo ano.

Para perceber essas questões, separamos o quadro abaixo por período de gestão e cursos realizados pela Academia de Polícia Civil – ACADEPOL<sup>73</sup>, do estado do Rio Grande do Sul, de 2001 a 2015:

#### **Quadro 2 - Gestão e cursos realizados**

<b>PT 2001 - 2002</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Uso da força e da arma de fogo</li> <li>✓ Armamento e tiro – pistola calibre 40</li> <li>✓ Agentes de prevenção e identificação de violência na área da infância e da juventude</li> <li>✓ Formação de agentes de saúde</li> <li>✓ Identificação documental e veicular</li> <li>✓ Sistema OCR Windows</li> <li>✓ Prevenção e investigação policial de novas modalidades de crime</li> <li>✓ Nova abordagem policial para os profissionais do sexo</li> <li>✓ Capacitação à Delegacia para Mulher</li> <li>✓ Qualificação profissional</li> <li>✓ Manejo de metralhadora Taurus/Famae calibre 40 sw</li> <li>✓ Padronização técnica para a docência de prática policial e defesa pessoal para o curso superior de inspetor</li> </ul>
<b>PMDB 2003 - 2006</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Uso da força e da arma de fogo</li> <li>✓ Agentes de prevenção e identificação de violência na área da infância e da juventude</li> <li>✓ Identificação documental e veicular</li> </ul>

<sup>73</sup> Utilizamos os dados da ACADEPOL por entendermos que significam a tendência formativa da gestão, não se restringindo à Polícia Civil, mas multiplicando-se a tendência para as outras corporações da segurança pública.

- ✓ Sistema OCR Windows
- ✓ Prevenção e investigação policial de novas modalidades de crime
- ✓ Curso de preparação à docência
- ✓ Direitos fundamentais da pessoa humana e segurança pública
- ✓ Atualização em armamento e tiro – manuseio de pistola .40
- ✓ Curso de liderança de grupos
- ✓ Capacitação para o atendimento ao público em delegacias de polícia
- ✓ Curso avançado para supervisor de informática
- ✓ Investigação e negociação do crime de extorsão mediante sequestro
- ✓ Capacitação de rede estadual da polícia civil de proteção à criança e ao adolescente
- ✓ Inteligência policial
- ✓ Aperfeiçoamento em armamento e tiro – modalidade revolver .38
- ✓ Capacitação de multiplicadores para educação e prevenção do uso indevido de drogas
- ✓ Atualização em informática – INFOSEG
- ✓ Curso básico de telecomunicações
- ✓ Capacitação para o atendimento à mulher, criança e idoso
- ✓ Curso de atualização em saúde física e qualidade de vida
- ✓ Curso de atualizações legais – nova lei de drogas

#### **PSDB 2007 - 2010**

- ✓ Curso de atualizações legais – violência doméstica e familiar contra mulher
- ✓ Curso de atualizações legais – nova lei de drogas
- ✓ Operador de rádio
- ✓ Preparação à docência
- ✓ Produção e análise de conhecimento
- ✓ Estratégia para o gerenciamento de crise e negociação
- ✓ Atualização em operações especiais
- ✓ Atualização em procedimentos de polícia judiciária
- ✓ Inteligência policial
- ✓ Atualização em armamento e tiro – modalidade espingarda CBC Pump Cal. 12
- ✓ Seminário “O crime e o criminoso: uma visão geral”
- ✓ Sistema SPJ
- ✓ Crimes praticados na internet
- ✓ Violência contra o idoso
- ✓ Seminário sobre propriedade intelectual
- ✓ Palestra: Aspectos criminais da nova lei de trânsito
- ✓ Curso avançado para supervisor de informática
- ✓ Reavaliação do curso para guarda municipal de Santa Cruz do Sul
- ✓ Rede de proteção: identificação, prevenção, acolhimento, encaminhamento de vítimas de violência
- ✓ Curso de investigação de crimes ambientais
- ✓ Curso de intimação via postal
- ✓ Construção do currículo dos cursos de formação inicial dos policiais civis do RS
- ✓ Treinamento básico em carabina Taurus – FAMAE CT.40
- ✓ Educação ambiental: desafios de uma sociedade de risco
- ✓ Capacitação para o atendimento de grupos vulneráveis: violência e DST/AIDS
- ✓ Treinamento para tripulante operacional de helicóptero
- ✓ Curso sobre sistemas de arquivos da polícia civil
- ✓ 2º Fórum sobre investigação criminal e o Estado Democrático de Direito
- ✓ Uso da força e da arma de fogo – pistola 9mm e arma longa

#### **PT 2011 - 2014**

- ✓ Preparação para a docência
- ✓ Apresentação de pesquisa: “Trabalho do policial civil: estresse, funcionamento do cérebro e habilidades”
- ✓ Curso de inteligência e investigação criminal
- ✓ Debates sobre a Lei 12.403/11 e consequências na atividade de Polícia Judiciária
- ✓ Formatação de documentos de inteligência e uso das tecnologias da informação
- ✓ Atualização em questões criminais

- ✓ Capacitação para atendimento ao público em delegacias de polícia
- ✓ Curso sobre aplicação de penalidades nos contratos administrativos
- ✓ Exame de domínio em língua estrangeira – Espanhol
- ✓ Exame de domínio em língua estrangeira – Italiano
- ✓ Exame de domínio em língua estrangeira – Inglês
- ✓ Seminário da Semana da Polícia Civil
- ✓ Curso de local de crime e perícias
- ✓ Edição de áudio, vídeo e imagem (CEAVI)
- ✓ Inteligência policial
- ✓ Planejamento de ações policiais
- ✓ Sistema SPJ
- ✓ Revisão de técnicas policiais
- ✓ Seminário: “A atuação da polícia judiciária nos crimes eleitorais”
- ✓ Seminário Estadual da Polícia Civil – A instituição em preto e branco
- ✓ Habilitação para Carabina .40 e treinamento de pistola .40
- ✓ Treinamento de pistola Taurus .40
- ✓ Combate à exploração sexual, tráfico de pessoas e os riscos associados ao turismo
- ✓ Aperfeiçoamento de policiais civis no atendimento à mulher vítima de violência
- ✓ Curso de sistema de comando de incidentes
- ✓ Atuação policial frente aos grupos vulneráveis
- ✓ Segurança de dignitário
- ✓ Prevenção à criminalidade e aspectos sociais
- ✓ Seminário sobre a nova lei do crime organizado (Lei nº 12.850/13) e a Lei nº 12.830/13
- ✓ II Seminário Estadual da Polícia Civil – “Discutindo o presente e projetando o futuro”
- ✓ Gestão documental na polícia civil
- ✓ A Polícia Civil Gaúcha e os Direitos Humanos: compromisso com a cidadania
- ✓ Curso de operações de inteligência
- ✓ Elaboração de processo administrativo disciplinar
- ✓ Qualificação no atendimento ao público com ênfase em Direitos Humanos
- ✓ Curso regular de língua portuguesa
- ✓ Investigação de crimes cibernéticos
- ✓ Tiro policial – pistola .40, CT .40 e SMT .40
- ✓ Capacitação e qualificação em tecnologias não letais – operador de TNL
- ✓ III Seminário Estadual da Polícia Civil “A Polícia Civil como função essencial à justiça”

#### **PMDB 2015**

- ✓ Curso para habilitar pilotos civis no uso da arma de fogo
- ✓ Projeto Humaniza: Plano de sensibilização e capacitação da rede de atendimento da Polícia Civil/RS
- ✓ Capacitação para o uso de inteligência cibernética no processo investigativo
- ✓ Tiro policial
- ✓ Aperfeiçoamento de policiais civis no atendimento à mulher vítima de violência
- ✓ Curso regular de língua portuguesa
- ✓ Curso básico de defesa pessoal
- ✓ Curso de entrevista para detecção de mentiras
- ✓ Habilitação em carabina Taurus FAMAE, CT .40, SMT .40, PT .40
- ✓ Atendimento à criança e ao adolescente
- ✓ Capacitação de policiais civis no uso de tecnologia não letal – operador de TNL
- ✓ Revisão de técnicas policiais
- ✓ Preparação à docência: novas tecnologias aplicadas ao ensino policial
- ✓ Curso de operador tático multimissão – COTAM/2015
- ✓ Curso para elaboração do processo administrativo disciplinar
- ✓ Atualização em inteligência policial e doutrina
- ✓ Técnicas de entrevista e interrogatório
- ✓ Capacitação em entrevista forense de crianças e adolescentes
- ✓ Formação de condutores de cães farejadores de narcóticos
- ✓ IV Seminário Estadual da Polícia Civil: “Autonomia e eficiência”
- ✓ Habilitação em espingarda calibre 12 – PUMP
- ✓ Curso de preparação à docência em informática policial

✓ Seminário: “A Polícia Judiciária e a Política Nacional de Drogas”

Fonte: ACADEPOL – Academia de Polícia do Estado do Rio Grande do Sul

Selecionamos os cursos mais voltados para questões sociais e humanas do trabalho policial por entendermos ser o diferencial entre uma gestão e outra. A parte operacional seria o mínimo de formação e o mais tradicional a ser encontrado. Nesse sentido, foi possível visualizar que de 2001 a 2002 destacaram-se temas como prevenção, infância, juventude, saúde, novos crimes, profissionais do sexo e mulheres.

De 2003 a 2006 destacaram-se os cursos focados na prevenção, infância, juventude, novos crimes, direitos fundamentais, liderança de grupos, atendimento ao público, proteção à criança e ao adolescente, inteligência, prevenção do uso de drogas, mulher, idoso e qualidade de vida.

De 2007 a 2010 as abordagens dos cursos contemplaram violência doméstica e familiar contra mulher, produção e análise de conhecimento, inteligência, crime, violência contra idoso, vítimas de violência, grupos vulneráveis, DST/AIDS e Estado Democrático de Direito.

No período entre 2011 a 2014 destacam-se cursos com temas como a Lei 12403/11 e consequências na atividade da Polícia Judiciária, questões criminais, atendimento ao público com ênfase em Direitos Humanos, Seminário: semana da Polícia Civil, planejamento de ações policiais, Seminário Estadual da Polícia Civil: A instituição em preto e branco, exploração sexual, tráfico de pessoas, riscos associados ao turismo, mulher vítima de violência, grupos vulneráveis, prevenção ao crime e aspectos sociais, Seminário sobre a lei do crime organizado, II Seminário Estadual da Polícia Civil: discutindo o presente e projetando o futuro, a Polícia Civil e os Direitos Humanos: compromisso com a cidadania, procedimento administrativo disciplinar e III Seminário Estadual da Polícia Civil: a Polícia Civil como função essencial à justiça.

No ano de 2015 os temas humanistas estão no Projeto Humaniza: plano de sensibilização e capacitação da rede de atendimento da Polícia Civil/RS, mulher vítima de violência, criança, adolescente, procedimento administrativo disciplinar, inteligência e IV Seminário Estadual da Polícia Civil: autonomia e eficiência.

Além dessas questões, é preciso destacar que os períodos entre 2001 a 2002 e 2011 a 2014 não trabalham o dilema das drogas. É possível que seja indicativo de uma percepção peculiar sobre o tema. Não possuímos dados que descrevam melhor esse lapso de abordagem, mas dá indicativos de um vazio reflexivo que vê saturada a análise corriqueira desse fato.



Dentre as abordagens temáticas, as que trazem maior diferencial, no sentido da relação da atividade policial com questões sociais e outros modelos de gestão da segurança são:

- profissionais do sexo;
- violência doméstica e familiar;
- vítimas;
- vulneráveis;
- produção de conhecimento;
- leis e consequências;
- atendimento ao público com parâmetros dos Direitos Humanos;
- seminários;
- planejamento;
- exploração sexual;
- prevenção – crimes – questões sociais;
- cidadania;
- PAD.

Nesses temas conseguimos visualizar relações extensas dos problemas sociais com as questões policiais. São discussões que não se mostram contínuas de modo geral porque sofrem uma quebra nas mudanças de governo. Apesar de que os cursos do primeiro ano de cada nova gestão são o que estava planejado para o ano seguinte pela última gestão. Essa descontinuidade tende a ser modificada com a permanência dos Seminários Estaduais da Polícia Civil. O formato constrói a tradição metodológica do debate, podendo estender-se para assuntos específicos. É o exercício que permite compreender a amplitude das relações entre aquilo que se torna questão de polícia e a pluralidade da convivência social.

Os seminários são um primeiro e importante espaço para de reflexão na segurança pública. Eles possuem uma função didática que treina a capacidade de repensar-se e compreender os fatores que concorrem como causas da criminalidade, além de permitir a percepção dos limites da atuação policial. São uma metodologia de análise do campo da segurança pública, como trabalhado por Garland (2008). Contudo, no ano de 2015 há uma quebra na proposta temática, na qual vemos uma mudança de propósitos, esse seminário volta-se para uma abordagem conservadora, “autonomia e eficiência”, retirando o enfoque

panorâmico dos outros temas, “a instituição em preto e branco”, “discutindo o presente e projetando o futuro” e “a Polícia Civil como função essencial à justiça”.

A quantidade de pessoas que participou desses eventos não é o enfoque mais importante, dado não haver a continuidade do debate no tempo. Contudo, diante da insipiente consolidação de reflexões e interferência nas práticas, a presença dos temas que inovam a atuação policial é considerada um avanço no contato entre a atividade policial e os dilemas sociais. Além disso, está claro nas temáticas e na extensão do debate proposto o modelo de gestão que estava em prática, fazendo sentido com a exposição de intenções que os secretários de segurança expõem para a sociedade gaúcha. O modelo de gestão é expresso nas temáticas e no conjunto de formação oferecido às corporações de segurança.

A formação é relevante na análise do tipo de investimento concretizado ideologicamente pelos gestores e é expressão da expectativa sobre a atividade policial.

#### 5.4 Análise comparativa das gestões de segurança do Rio Grande do Sul de 2001 a 2015

Para a análise comparativa das gestões utilizamos as características que definiram o perfil de cada gestão, servindo-nos dos resultados criminológicos alcançados.

Partindo das discussões e descrições feitas em capítulos anteriores, depreendemos que a segurança pública no Brasil tem sido um problema que chega de maneira diferente aos estratos sociais. De modo geral, utilizando recursos diversos, os secretários de segurança buscaram dar respostas que definiam um determinado tipo de controle sobre a criminalidade e a violência, os resultados estão expostos nos índices de criminalidade<sup>74</sup>. É notável haver enfoques diferentes de confronto com a insegurança, por vezes direcionam-se os esforços exclusivamente para o combate à criminalidade e outras vezes busca-se um diálogo com a causalidade do crime.

Além disso, a abordagem a respeito do criminoso tem grande diferença, alguns secretários evitam esse ângulo, alguns compreendem que são cidadãos que deveriam ter oportunidades de escrever uma história distante do crime e outros entendem como pessoas irremediavelmente desviantes, abatidas pelo próprio crime. Daqueles que destacamos nesta pesquisa, podemos dividir entre mais voltados para uma abordagem social crítica do contexto

---

<sup>74</sup> Vide Tabela 4.

de criminalidade, os secretários Bisol e Michels; o que fica num estágio intermediário, conservador buscando ações preventivas, o secretário Mallmann; e aqueles que se concentram numa perspectiva punitivista e tradicional do combate ao crime, os secretários Otávio Germano e Jacini.

A função da segurança pública é concretizar, ao transformar em realidade, a sensação de segurança. Para que isso se torne realidade, as ocorrências delituosas devem diminuir, alterando os índices de criminalidade, até que a quantidade de crimes seja transformada em estado de espírito de segurança e confiança nas polícias. Ocorre que há muitas distorções nesse caminho por cruzar-se com uma cultura eivada de preconceitos com as camadas populares, que praticamente os excluem do direito à segurança. Nos moldes que afirma o secretário Jacini em entrevista para o G1 de 22/02/2016:

Eu não ando por essas vilas porque não tenho nenhuma ligação com essas vilas. Eu ando em outros lugares e ando sozinho. Não é esse tipo de bairro que vou, e quando vou a esses bairros, vou profissionalmente.

O trecho é bastante claro no que trata sobre uma visão segmentada da cidade e dos cidadãos. Da mesma forma que parece natural para o secretário se expressar dessa forma a respeito de bairros mais perigosos, também tem sido comum para essa sociedade compreender como um demérito circular por essas regiões e que as pessoas que lá estão devem ter envolvimento com o crime, ou são cidadãos menos importantes. Portanto, o primeiro aspecto é a clareza de princípios assegurada a todos de forma que a segurança possa ser trabalhada como uma garantia que o estado deve a todos, indiscriminadamente.

Os planos nacionais de segurança foram uma grande iniciativa de todos os envolvidos, em termos de debater e orientar a atividade de segurança pública, já que a definição constitucional é pobre em descrição. Contudo, exceto o PRONASCI, todos foram subutilizados no Rio Grande do Sul e as instituições de segurança furtaram-se de assumir sua parte nas reflexões, assim como prescindiram dos conteúdos e informações que os planos apresentavam. Por isso, sintetizamos as iniciativas discursivas e práticas que estiveram à disposição dos secretários através dos planos a seguir.

Como contribuição, o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, de 2000, trouxe reflexões sobre integração de políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias. A expectativa era projetar formas de reprimir, prevenir e evitar a impunidade da criminalidade no país. As ações se voltavam para combate ao narcotráfico, desarmamento e controle de armas, criação de um Sistema Nacional de Segurança Pública, cadastro unificado - sistema

INFOSEG, Observatório Nacional de Segurança Pública e centralizar o controle e gestão do SINARM.

O Plano Nacional de Segurança Pública de 2003 acrescentou às discussões sobre segurança pública um aprofundamento do debate, detalhando envolvimento sociais, culturais e econômicos com a dimensão da vulnerabilidade. Por isso, não tratava somente sobre problemas enfrentados pela polícia, dialogava com os dilemas sociais. Dentre as ações propostas estavam a reforma policial, políticas antidrogas, combate à lavagem de dinheiro, cuidado à juventude e construir uma ferramenta de trabalho de governo. O princípio básico das propostas era o exercício ético na política para aprofundar a democracia e incorporar brasileiros pobres à cidadania.

Em 2007, o Programa Nacional de Segurança com Cidadania, do segundo mandato de Lula, vai trazer uma perspectiva prática para a execução de um plano nacional de segurança. Este também apresentava uma visão expandida de segurança pública em consonância com direitos humanos, propunha superar a visão de que os problemas de segurança fossem questões exclusivas da polícia. O envolvimento dos municípios era uma diferença inédita que essa proposta trazia de modo que se conjugasse ações sociais e a segurança pública. O ministro Tarso Genro teve uma importância destacável como figura-chave no investimento prático que atribui centralidade à cidadania com respeito às regras democráticas e ao estado de direito. O PRONASCI assume o estatuto de lei em 2007 buscando consolidar a cultura da paz, o desarmamento, a superação de preconceitos e fortalecer redes sociais com foco etário, social, territorial e repressivo.

No mandato da Presidenta Dilma Rousseff esse debate fica rarefeito e retira a cidadania das análises políticas da segurança pública. As propostas passam a ser focais, escolhendo problemas pontuais que privilegiam as fronteiras nacionais, as dificuldades com os usuários de crack e a juventude de uma maneira limitada. Além desses focos, um projeto piloto visava qualificar a segurança e o processo investigativo. Com isso, uma visão complexa sobre vulnerabilidade, marginalização, problemas sociais e econômicos e segurança pública estão fora da construção cidadã.

Trouxemos também para essa tese uma discussão sobre os modelos de policiamento, isso para que tivéssemos contato com recursos dos quais poderiam dispor os secretários para fazer suas gestões. Modelos de policiamento diferenciados do tradicional repressivo têm sido testados há algumas décadas em vários países do mundo, por isso, é uma análise importante quando se fala de mudanças e inovações na segurança pública. Tomar ciência do que tem

acontecido em outros locais é também interar-se de possibilidades. Vimos que propor outras formas de executar o policiamento e o trabalho policial de modo geral é uma projeção racional que direciona recursos disponíveis para determinados objetivos. Em certo aspecto, os motivos que levam a estas propostas são os mesmos que direcionam à “governance”, ou seja, a necessidade de superar uma crise de modelo, no caso da segurança a ineficácia da repressão, do cotidiano reativo e do punitivismo para acabar com a insegurança.

Nesse sentido, os modelos novos fazem emergir outros atores no complexo da segurança pública, os cidadãos e as empresas privadas de segurança entram ocupando espaços destacados dentro do debate. Além disso, a prevenção toma uma proporção essencial na projeção de lugares seguros. Por isso, dimensões inéditas como o design urbano, a prevenção situacional, a vigilância e a “neighbourhood watch”, inovam na perspectiva de transformar os espaços públicos em ambientes pensados para a ocupação, de evitar oportunidades para o delito e de gerar mecanismos de vigilância constante, inclusive com a utilização da própria comunidade. Então, havia isso e muito mais para ser refletido pelos gestores de segurança para fazer uma opção sobre a utilização do efetivo policial buscando sanar as dificuldades para produzir uma convivência segura nas cidades.

Com essas ferramentas, num panorama de pouco envolvimento das polícias com as análises feitas a respeito do trabalho que executam e da realidade onde devem interferir, existe um eterno começar e recomeçar, ou seja, as polícias estão constantemente fora dos espaços reservados para reelaborar a segurança pública. Por isso, os secretários Mallmann e Michels concordam quando afirmam a falta de envolvimento das polícias na dimensão das soluções e das proposições. As polícias gaúchas não se apropriam de conhecimentos, não tomam contato com os planos que existiram para a segurança pública e não possuem uma sistemática de revisão de seus métodos e para compreensão da criminalidade. Portanto, as polícias trabalham num plano reativo, acompanham o ritmo imposto pela criminalidade, são puramente técnico-operacionais e não participam da produção de conhecimento criminológico. Parte disso é resultado da cultura institucional tradicional conservadora que rejeita mudanças e parte disso tem a ver com a forma como as instituições são conduzidas pelos gestores, sendo a maioria, também, tradicionais conservadores em suas administrações.

Na maioria das administrações, quando os secretários assumem a pasta da segurança pública, o fazem a partir da experiência pessoal ou da orientação do partido e do governo, sem apropriarem-se do que vem sendo produzido para auxiliar a área, sejam estudos, sejam os planos, sejam experiências de outros locais. Além disso, nada contam com a contribuição das

polícias em termos intelectuais, uma vez que as polícias não desenvolvem “knowhow” na otimização de dados para a observação da criminalidade e a atuação contra a criminalização. O debate sobre o modo de fazer segurança pública com cidadania, no Rio Grande do Sul, somente foi realizado na elaboração do PROESCI, que exigiu a construção de um cabedal de propostas que estivessem calcadas numa perspectiva ampla e complexa sobre vulnerabilidade e marginalização.

Os secretários do PT foram aqueles que buscaram abordar o contato com a criminalidade a partir de uma perspectiva humanizada e condições de segurança extensas, buscando pensar segurança para todos. Bisol e Michels chegam ao cargo pela atuação dentro do partido e levam adiante uma visão que não desponta de escolhas individuais, mas converge com os programas do partido para por em execução seus mandatos. Michels tinha como ponto de partida a experiência de Bisol e as realizações do PRONASCI, ele demonstrou ter dialogado com esses dois momentos que lhe permitiam focar com objetividade algumas iniciativas como o RS na Paz.

Não são gestões que apostavam em acabar com a criminalidade ou sequer deixar em níveis de países considerados seguros, por estarem cientes do tamanho do problema. Isto porque compreendiam que o combate à criminalidade não é apenas uma questão de polícia. Diminuir a criminalidade exigiria a construção de programas amplos que envolvessem aspectos plurais que respondem às necessidades do desenvolvimento humano, além da importância de alterar a cultura institucional dos agentes de segurança.

Para interferir na cultura institucional, investiram na formação a partir de temáticas que expandissem a compreensão dos agentes de segurança de seu papel, atribuições e do lugar da pessoa que pratica atos criminosos. Investiram em temáticas importantes para desconstruir preconceitos nas relações de modo geral, mas também os preconceitos que levam determinado perfil de pessoas para as prisões por adequarem-se aos estereótipos. Exemplos desses investimentos foram as Coordenadorias que tratavam de assuntos específicos como mulheres, juventude e direitos humanos, Secretaria de Políticas para Mulheres, Patrulhas Maria da Penha e todos os trabalhos que se fazia nas regiões vulneráveis onde foram instalados Territórios da Paz.

A pergunta que podemos fazer é se essas iniciativas resultaram em cidades seguras no estado do Rio Grande do Sul. O que podemos perceber é que foram ações importantes, inovadoras, mas que em termos de criminalidade somente conseguiram frear furtos e roubos. Como dito anteriormente, esses são os tipos criminais que mais rapidamente sofrem impactos

com ações de repressão. Também é possível ver um número maior de mandados, o que pode representar um investimento acima da média em investigação e inteligência, qualificando o trabalho policial e um tipo de aprisionamento mais significativo. Entretanto, os índices de homicídio, porte de armas, tráfico e flagrante aumentaram, mantendo a tendência da década. Em termos de tráfico e flagrantes, tanto poderíamos pensar que houve significativa repressão gerando a tendência a uma diminuição futura, quanto podemos pensar na manutenção de uma repressão desmedida que visa exclusivamente sanear o tráfico de varejo, parece que a segunda opção tende a ser a mais realista.

Por outro lado, o incentivo ao debate aberto para fatores importantes que influenciam o olhar enviesado que se perpetua sobre a criminalidade foi uma ação consistente em termos de interferência na cultura institucional. É notório, através das reações das corporações, que da gestão de Bisol para a gestão de Michels a exposição de determinadas abordagens de ações e de fóruns de debates foram mais positivamente assimiladas, pois havia essa expectativa de uma gestão petista que estaria estreitamente ligada a direitos humanos. Eles foram aqueles que investiram em uma postura crítica frente à criminalidade, impuseram para as instituições de segurança revisões de conceitos, de pontos de vista e de modo de atuar.

Nas gestões do PMDB encontramos modelos tradicionais conservadores e intuitivos que apostaram em repressão sem apresentar inovações. O punitivismo e a repressão foram os princípios de base das ações projetadas e os secretários apostavam em maior rigor da lei como um recurso de aplicação da justiça, num entendimento de que havia necessidade de mais rigor nas punições, na abrangência das leis e no tempo de encarceramento. Para Otávio Germano a leniência do direito penal com alguns casos e a utilização do regime semiaberto como cobertura ao crime eram convites à criminalidade. Para Jacini, o envolvimento com o crime e as mortes numerosas que ocorreram na sua administração são produtos do próprio envolvimento com a criminalidade, ocorria entre pessoas que já possuíam antecedentes e moradores de regiões perigosas. Uma explicação para diminuir a tensão pelo aumento expressivo de mortes em Porto Alegre e Grande Porto Alegre.

No entendimento de Germano os resultados alcançados por sua gestão foram capazes de atrair investimentos para o estado. Na época, considerava que a colocação alcançada pelo estado, em termos de homicídios, entre os demais do país era produto do trabalho realizado. Apesar da visão positiva, foi uma administração com fraco desempenho quando analisados os dados criminais, porque não conseguiu interferir em nenhum dos tipos criminais que destacamos nessa tese, pelo contrário, foi um período de aumento de furtos, roubos, posse de

entorpecentes e tráfico. Mesmo os tipos que são os mais facilmente alcançados pelas ações repressivas contra a criminalidade, como o furto e o roubo, não foram controlados. Segundo o secretário, são tipos criminais difíceis de controlar porque se aproveitavam de momentos em que as pessoas estão distraídas. De qualquer forma, o aumento em flagrantes e em mandados deixa uma incógnita que não podemos responder com as informações que possuímos porque os dois aumentaram, indicando maior repressão, mas paradoxalmente os crimes não sofreram influência dessas investidas. Na gestão de Jacini encontramos os piores indicadores de criminalidade da história de Porto Alegre e Grande Porto Alegre, enquanto aumentam consideravelmente homicídio, porte e roubo, diminuem posse, tráfico e flagrante. O secretário justifica os péssimos resultados da segurança pública com falta de recursos para investimento na área, afirma que qualquer pessoa no seu lugar, sem recursos, não chegaria a um bom trabalho.

Na gestão do mandato do PSDB, de Mallmann, encontramos um homem metódico, de larga experiência em administração, que elabora um planejamento estratégico, preocupado com a política institucional, pensando uma nova cara para as polícias a partir da integração, com um discurso que leva em consideração as questões sociais que impulsionam a criminalidade e uma visão bastante conservadora na questão das drogas e álcool. Para Mallmann, retirar o consumidor de drogas do espectro do encarceramento foi uma falha que produziu mais tráfico, assim como a falta de rigor com os consumidores de álcool era um problema que devia ser enfrentado pela segurança pública, entendendo que a criminalidade aumentava justamente nos dias em que as pessoas mais bebem. A partir das características deste secretário vimos um forte investimento na repressão contra o tráfico e na fiscalização de consumidores de álcool. Apesar das investidas, os homicídios seguem aumentando, furtos e roubos são semelhantes ao governo anterior; e posse, tráfico e flagrante possuem um aumento considerável. Não se consegue afirmar que o aumento no problema das drogas é ocasionado pelo afrouxamento da punição dos usuários ou pelo empenho da gestão em confrontar com o problema.

Por fim, de modo geral, naquilo que pudemos observar do equilíbrio criminológico, tem existido uma frequência criminal que não esteve sujeita ao controle do Estado ao longo desses 15 anos. Os homicídios e o porte de arma têm avançado progressivamente sem que se perceba qualquer movimento que lhes tenha imposto obstáculos. Sabe-se que as mortes estão vinculadas ao tráfico de entorpecentes e de armas, que são um produto do tipo de organização que a criminalidade tem produzido, organizando-se em facções. Além de ser uma



consequência da história de uma sociedade que cultua a violência, elaborando-se de relações violentas e estratificadas. Sabe-se também que o tráfico de drogas ilegais e armas acompanham, em termos de aumento, o crescimento da violência e dos homicídios, o que demonstra a urgente necessidade de se rever a política antidrogas, de se fazer outras experiências, diante de uma realidade fracassada de um século de guerra às drogas no mundo. É preciso que se diga que o Brasil mata mais pessoas na guerra às drogas do que a quantidade de pessoas que morrem pelo uso problemático de estupefacientes. Portanto, se fizéssemos uma abordagem do problema pela via da saúde, liberando o consumo, preservaríamos milhares de vida que se perdem ao ano e teríamos condições mais promissoras de pacificação dessa sociedade. Assim, se a vida fosse de fato considerada o bem mais caro à humanidade, bastaria para mudar os rumos da guerra às drogas.

Enquanto as polícias são institucionalizadas, corporativas, desatualizadas, burocráticas, acomodadas e sem comprometimento em termos de pensar o problema da criminalização, o crime avança implacavelmente, sem retroceder. Esse quadro criminológico não está vinculado ao aumento populacional, que é desprezível naquilo que poderia representar de incremento para o crime, mas tem vínculos com o crime organizado, com a revolta popular que incentiva, com a precarização das condições de vida, com a falta de políticas sociais que protejam famílias e jovens, com a cultura da violência, com o esfacelamento de princípios éticos nas relações, com as disputas de mercado e com os confrontos com as polícias que não são respeitadas como instituições que asseguram direitos, pois não o são. A sequência de anos estudada nessa tese oferece argumentos para que estejamos certos de que a criminalidade continuará a crescer e que tem sido um desafio encarado criativamente apenas por governos populares, apesar de insuficientes as ações.

Em termos das propostas colocadas em prática pelos governos populares, permaneceu a carência na tomada de consciência do cidadão, como pessoa crítica e capaz de perceber as sórdidas relações econômicas e sociais que os fazem menores, para refletir sobre o lugar que espera ocupar dentro da sociedade. Pensar inclusão sem questionar o tipo de inclusão que permite um contexto amplo de liberdade, principalmente de consciência, também é uma discussão necessária. Uma das máximas de Paulo Freire<sup>75</sup> traz o ponto onde queremos chegar: se não conseguimos “ler o mundo”, como podemos transformá-lo? A capacidade de “ler o mundo” é uma revisão e um recurso de retomada da ética das relações, pois em muitos

---

<sup>75</sup> Paulo Freire é o mais importante educador brasileiro, autor de “Pedagogia do Oprimido”.

aspectos beramos o Estado de Natureza<sup>76</sup>. Toda a sociedade perde com esse contexto de vida, mas as camadas populares são as mais imediatamente atingidas.

---

<sup>76</sup> O Estado de Natureza é a ausência de sociedade e de um contrato que harmonize minimamente as partes para a convivência social, Hobbes, Locke e Rousseau trabalhavam esse conceito para pensar o Contrato Social.

## 6 Portugal – uma boa prática de segurança pública

Acho que temos que voltar um bocadinho atrás e pensar o que é que o valor propriedade e valor vida representam para a sociedade. O que isso significa, qual é o significado desses valores que são supraleais, são de natureza jusnaturalista, mas que são supraleais.  
Comandante Intendente da PSP do Porto

Até aqui investigamos e analisamos o contexto criminal brasileiro, os fatores sócio-econômicos da vulnerabilidade e as experiências de gestão da segurança pública no estado do Rio Grande do Sul, no cenário porto-alegrense, para compreender as condições de alteridade da violência, criminalidade e instituições policiais.

Neste capítulo, passamos a dialogar com a experiência de segurança pública de Portugal. Essa discussão foi escolhida para colocar em cheque a banalização da violência como solução de conflitos e desnaturalizar o cotidiano criminal brasileiro. Para isso precisamos compreender como é projetada a segurança e a prática policial neste que está entre os cinco países mais pacíficos do mundo.

Portugal é uma realidade que permite acreditar que construir outro contexto de convivência é possível. Nesse sentido, é preciso lembrar que aquela região do mundo foi palco de períodos de extrema barbárie humana. Tempos em que os conflitos eram resolvidos na espada, na guilhotina ou na forca e a lei era o arbítrio da realeza.

Portanto, não estamos essencializando a paz portuguesa, queremos compreender o processo de construção desse ambiente mais acolhedor para os seus cidadãos. Também não estamos afirmando ausência de problemas, basta ver os altos índices de violência familiar e a dificuldade que as autoridades têm encontrado para mudar essa cultura.

De qualquer modo, Portugal é um contraponto de esperança, de perspectiva real, que não está associada à riqueza ou a poder político, mas sim à forma de se fazer as coisas. Portugal tem méritos em sua capacidade de aproveitar experiências bem-sucedidas e na produção de conhecimentos úteis para intervenção em sua realidade.

### 6.1 Abandono social em Portugal

A consolidação democrática portuguesa ocorreu entre 1974 e 1985. O fim do Império e o fim da Guerra Colonial ocorreram ao longo da democratização política e social da vida, como conquistas pós-revolucionárias. Esses acontecimentos propiciavam uma acelerada modificação na própria população, nas atividades produtivas, na educação, na saúde e na seguridade social, mudanças iniciadas no final dos anos 1960. As modificações eram ações voltadas a suprir necessidades básicas da população para chegar a um "welfare-state" (BARRETO, 1996).

Também na segurança pública consolidou-se no passar do tempo outro modelo de policiamento e relação da população com o serviço policial, mostrando que a produção de uma cultura de paz institucional e social vinculava-se a um projeto de nação, um projeto contínuo que se consolidava no passar do tempo.

Esse período foi marcado por crises políticas constantes, instabilidade social e incorporação de uma constituição democrática que ia gradualmente substituindo os mecanismos revolucionários. De qualquer modo, era um momento de instabilidade e o contexto político, social e econômico gerou flutuações no mercado regulador, consequentes recessões externas e crises econômicas.

Em poucos anos Portugal estabeleceu um regime democrático, associou-se às tradições liberais do leste europeu e desenvolveu-se social e demograficamente. Além disso, houve a reorganização das instituições e das relações econômicas e industriais, para que fosse possível estabelecer um novo modelo de vida comunitária e abrir-se para as sociedades ocidentais.

No que diz respeito à economia, um conjunto de mudanças como a terceirização pós-fordismo, flexibilização e desregulação de mercado de trabalho foram ações que levaram a um nivelamento do consumo e afluência, tendo em vista a difusão da propriedade e da educação (BECK, 2007; INGLEHART, 1990, 1997; ATKINSON, 2010; CROMPTON, 2008).

Quanto à cultura, autores afirmam que se dissolve a cultura de classes que estava baseada na produção. É um período em que o consumo assume destaque na estruturação dos estilos de vida (PAKULSKI & WATERS, 1996). E na política, o desaparecimento da "política de classes" fez emergir estratos pós-materialistas que se embasam em novos movimentos sociais heterogêneos que visualizam as "políticas da vida", centrando nos indivíduos (INGLEHART, 1997).

De modo geral, Portugal tenta perseguir o caráter igualitário da democracia, numa perspectiva que busca priorizar a igualdade, em detrimento da posição social ocupada, vislumbrando relações entre cidadãos que possuem igual capacidade de influenciar seus representantes. Essa percepção está intimamente vinculada à linha teórica que compreende o fim das classes sociais (BECK, 2007) assim como o fim da centralidade do trabalho, transformando-se na sociedade do conhecimento (GORZ, 2004) por deixarem de desempenhar papel relevante numa parte do pensamento sociológico, pensadores que priorizam uma nova visão sobre as relações sociais contemporâneas.

Também há os que pensam que foi o alargamento dos direitos que possibilitou que as classes subalternas e destituídas de poder político tivessem uma aproximação progressiva do centro político. Nesse sentido, seria um ambiente favorável a direitos que oportunizaria outra percepção do indivíduo de si mesmo e do grupo. Entretanto, ultrapassando a atualidade, para entendermos a relação das camadas mais baixas com o poder é preciso retomar a formação do Estado moderno. A escolarização funcionou como um fator de controle social e uma forma regulada de acesso ao poder político. Manter grande parte da população alheia ao conhecimento gerou uma distancia que os isolou em um cotidiano sem qualquer assistência por parte dos mandatários do país.

Alguns estudos afirmam que com a institucionalização gradual do sistema de ensino, aproximando essa dimensão da formação geral, o capital econômico e o capital cultural tendem a convergir (GOODY, 1986). Na verdade, até metade do século XX a escolarização era um processo restrito a um estrato da sociedade, fato que reforça o caráter oligárquico das elites sem diferenciação funcional.

Não se trata somente da difusão de leitura<sup>77</sup> e escrita, também o acesso a recursos de imprensa<sup>78</sup> era controlado em relação aos estratos populares. Escolarizar-se e ter acesso a

---

<sup>77</sup> Até mesmo a tradução da bíblia era uma proibição paradigmática, disso resulta que a primeira bíblia impressa em Portugal, em língua portuguesa, é do final do século XVIII. Não podemos dissociar a construção da cidadania política do disseminar da instrução na população, na construção do Estado moderno (Bendix, 1996). Dessa estratégia restaram muitas consequências políticas, deliberadas ou não, pois a alfabetização restrita sustentou um abismo entre os detentores do poder de organização, produção e distribuição de materiais impressos em linguagem textual e as massas iletradas. Para além de qualquer questão, permanecia resolvido o problema do dissenso ou da consolidação e manifestação política do dissenso (CABRAL, 2003).

<sup>78</sup> Havia um controle total da Coroa portuguesa sobre a difusão da tipografia, fato que repercute no Brasil, que vai ter uma imprensa somente com a chegada da corte no Rio de Janeiro, ficando inicialmente sob controle do poder colonial. Somente em 1811 é criada a Imprensa Nacional, reprodução da semelhante lusitana, fundada em 1768. A história do analfabetismo em Portugal falaria muito sobre as relações de poder a partir desse modelo de restrição. Era uma estratégia explícita, a restrição à formação sociocultural de camadas médias, ademais, o que havia era uma pequena elite brevemente alfabetizada e uma grande massa iletrada de camponeses pobres com acesso apenas aos livros sagrados.

informação estava apenas ao alcance de um seletivo grupo, gerando múltiplas barreiras a serem superadas para uma aproximação das instâncias de poder.

Contudo, com acesso ao ensino, o sistema de comunicação coloca-se entre as massas e a elite, trazendo outros elementos a incrementar a gestão simbólica do poder. Nesse sentido, os recursos de comunicação que se ampliam são meio de acesso e trânsito de ideias que podem reforçar o poder vigente ou colocar em questão esse contexto.

Outro aspecto que se mostra relevante para compreender um pouco da dinâmica de convivências portuguesa é o “fechamento” das famílias portuguesas para ideias, práticas e para valores que lhes são exteriores. Essas características e outras são abordadas por alguns autores na perspectiva do “familismo amoral”.

#### 6.1.1 Familismo amoral

Eu acho que tem alguma coisa com a moral judaico cristã. Eu acho que em certa medida é essa vinculação que nós temos ao grupo de origem, à família, ao grupo de pares que impede, no desenvolvimento, é um dos travões. Comandante Intendente da PSP

Elisa Reis (1998) recupera uma antiga noção dos estudos rurais que auxilia na compreensão de algumas questões<sup>79</sup> portuguesas. Ela fala sobre o sentimento de distância do poder de famílias rurais, condição encontrada também entre a população portuguesa da atualidade. Trata-se da noção de familismo amoral, é um conceito apresentado por Edward Banfield (1958, 1976), um sociólogo norte-americano.

Nessa perspectiva, a lógica está em "maximizar de maneira imediata as condições materiais da família nuclear, considerando que todos os outros farão o mesmo" (BANFIELD, 1958, p. 83). Dessa forma, os grupos familiares isolam-se a partir de uma concepção própria de proteção e sobrevivência que não se vincula ao Estado. Essa é uma característica encontrada em realidades onde o Estado não oferece serviços ou estruturas de ligação com a população.

---

<sup>79</sup> Fazemos ligação entre escolarização e familismo amoral, temos uma simétrica falta de motivação das massas camponesas. Isso às remete para a irrelevância no quadro das estratégias econômicas e sociais num espectro mais amplo da sociedade. Nesse cenário, mesmo após a massificação do ensino verificada nas últimas décadas, apenas podemos citar uma relação inversa entre instrução e distanciamento perante o poder. A inserção das pessoas no espaço escolar não se converteu em aproximação das esferas de poder, mudança de comportamentos e sentimentos em relação ao espaço público e político.

Cabral (1981, 1983, 1986) aposta nessa explicação em seus trabalhos quando percebe que há estratégias de adaptação e resistência do pequeno campesinato português frente às relações mercantis no campo, secundada por diversos aparelhos de Estado. Essa noção de familismo amoral possibilita uma nova perspectiva sobre a “distância do poder”.

Essa não é uma perspectiva passiva que diz respeito somente às dificuldades econômicas vivenciadas pelo campo, é uma alternativa de compreensão de mundo a partir de uma organização estratégica. Embora nesse conjunto de práticas de organização familiar houvesse aspectos perversos para as próprias famílias, é necessário visualizar seu formato preventivo, autoprotetivo.

Daquilo que tinha de negativo, os feminicídios parecem ser um produto do arbítrio patriarcal que se mantém:

Nesse momento matamos as mulheres. Nesse momento o homicídio que está a causar mais preocupação é o homicídio da mulher na família e no contexto relacional. Nesse momento é o homicídio que nos traz preocupação.  
Comandante Intendente da PSP - Porto

Portanto, é notório que esse espaço de isolamento das famílias também produziu seus efeitos perversos. De qualquer modo, esse era o formato adotado pelo campesinato pobre do norte e centro do país, o peso dessas práticas e o impacto que provocam nas representações e convivências em geral marcam as relações ao longo da história e formam uma cultura.

O modelo familiar proporcionava proteção em relação aos impactos nefastos externos, como o abandono social vivido pelos camponeses, mas também poderia ter efeitos indesejáveis no sentido da sujeição patriarcal. Essas famílias viviam o subjugo ao poder do homem, que trazia em boa parte dos casos aspectos violentos e danosos para os convivas nesse espaço.

O familismo amoral era um conjunto de relações que expunha a família ao arbítrio masculino, impactando sobre múltiplas questões que se estendem à atualidade. A violência do espaço familiar ainda é um desafio para essa sociedade. O poder que os homens ainda julgam ter sobre as mulheres é problema de segurança pública.

Por outro lado, naquilo que se encontra de positivo do familismo amoral, os limites que impõe às relações globalizadas e ao próprio capitalismo são um ponto de diminuição da exposição dos núcleos familiares. Isso contribui para uma maior acomodação do indivíduo em relação à sua condição social, mesmo que sob proteção do Estado, uma postura que torna facilitado o sentimento de bem-estar.

Essas características permitem compreender porque existe um forte limite para interferência nas famílias portuguesas, grande dificuldade em quebrar os padrões de comportamento que se tornaram parte da cultura e do cotidiano português. O isolamento é um dos fatores que tem mantido afastada a população dos espaços decisórios, que mantém uma grande distância ainda em relação às instâncias políticas.

Nesse sentido, o espaço escolar é um importante recurso de intervenção que permite inserir os indivíduos em outras dimensões de participação, assimilando novos valores. A escola pode gerar os elos necessários com espaços de disputa no âmbito dos direitos sociais, propiciando a ocupação de espaços de poder que aproximem a população em geral dos estratos decisores.

O silêncio da população por falta de acesso à escolarização gerou para esse conjunto uma sociabilidade feita aos próprios moldes, reagindo a um contexto hostil. O isolamento produzido por essa estratégia garantiu a sobrevivência, mas ganha um ritmo próprio com questões mais e menos favoráveis. O afastamento da violência do espaço da rua e de padrões de relações e consumo que interferem nesses laços parece ser um dos efeitos do familismo.

### 6.1.2 Proteção social em Portugal

Todas as sociedades têm franjas desprotegidas, os intocáveis na Índia que estão no limiar da pobreza, há outras sociedades ditas desenvolvidas que tem sempre grupos que são marginalizados. Essa etiquetagem que nós fazemos do grupo marginal, em certa medida, contribui para que ele tenha esse status de marginalidade para o resto da vida e que encontre naquilo que nós consideramos desvio, a forma de viver. O desvio se transforma em norma. Aquilo que é considerado desvio para mim, para ele não é. É uma forma de viver. Como para mim é uma forma de viver ir a um restaurante todo dia. Para ele pode ser assaltar uma pessoa por dia porque precisa de dinheiro e a única forma de arrumar dinheiro é assaltar uma pessoa.  
Comandante Intendente da PSP

Após a II Guerra Mundial, os países europeus iniciaram a consolidação de ações de proteção, cumprindo com o modelo no qual o Estado é o agente protetor e defensor de aspectos sociais e da própria economia. O principal foco de atenção era proporcionar alternativas a situações que colocavam em risco os rendimentos do trabalho.



Os modelos adotados fazem parte de um conjunto amplo que responde à dicotomia do modelo social europeu e do welfare do modelo neoliberal. Portanto, estabelecer ações sociais de proteção às populações que propiciassem os dois vieses era um desafio. Concepções de alta e baixa intensidade de globalização são fatores que interferem nos resultados desse tipo de política.

Foram necessários mais de quinze anos para que se efetivasse o pacto social dos modelos de welfare-state adotados por Portugal desde a década de 1970. Para isso, em 1975, o processo de mudanças na qualidade das políticas envolveu ações como:

- ampliação da nacionalização das indústrias;
- nacionalização do sistema bancário e de seguros;
- ocupação de terras em Alentejo;
- ocupação de casas nas grandes cidades;
- conselhos de trabalhadores;
- gerenciamento de indústrias e comércios abandonados por seus donos;
- cooperativas no comércio, indústria e agricultura;
- associações de vizinhança;
- dinamização cultural.

Os primeiros passos de Portugal no sentido da proteção social passam pela consolidação de uma nova Carta Constitucional em 1976. Essa carta garantia direitos sociais, políticos, civis e culturais, estabelecendo a democracia representativa combinada com formas de democracia direta. O pacto estruturou-se em princípios entre trabalho e capital, sob a égide do Estado. Ele busca tornar compatíveis democracia e capitalismo, promover a acumulação de capital e o crescimento econômico, salvaguardando a legitimidade do governo através do consentimento da maioria da população.

O pacto tinha um nível alto de gastos com serviços para o bem-estar social e uma burocracia de estado primando por direitos sociais como cidadania, internalizados pelo Estado benevolente. Dessa forma, foi readequando-se um cotidiano baseado e regulado por princípios cidadãos e democráticos, que também tentava ajustar-se a um mundo globalizado. Portugal é um país semiperiférico com desenvolvimento mediano, integrado ao sistema multinacional da União Européia. Os níveis de produção e escolarização da força de trabalho, da importância do turismo e de emigração certificam a condição semiperiférica de Portugal.

Portugal é um país que oscila entre a utilização de políticas de países centrais e políticas de países periféricos. Essa oscilação tem importância porque envolve quatro questões que concernem ao pacto social que são: trabalho e capital, regulação estatal, regulação contratual e compartilhamento de valores.

O segundo estágio pós-revolução de 74 foi a criação de um instituto de negociação, estimulando a criação de atores sociais. Em 1978 foi criada a Federação, UGT (União Geral de Trabalhadores), próxima do governo, para garantir a negociação entre estado e capital. Dessa forma, na continuidade do estado autoritário, seguia-se um estado democrático com estável regulação social e promissores recursos de diálogo.

Seguindo o modelo europeu, foi criado também em 1984 o Conselho Permanente Social de Concertação com seis representantes do governo, seis representantes dos trabalhadores, seis representantes do capital, tendo um largo espectro consultivo cobrindo aspectos econômicos, fiscal e supervisionando a política monetária.

Um terceiro momento foi marcado pela revisão constitucional em 1982 que retirava do texto constitucional de 1976 a irreversibilidade das nacionalizações. Isto abria espaço para a privatização de indústrias nacionais e bancos, reconstruindo o capital privado de Portugal.

O quarto nível de ações pós-revolução foi a inserção de Portugal na União Européia, em 1986, juntando-se a uma instituição supraestatal com finalidades econômicas, sociais e políticas que deveriam incentivar a organização de setores de interesse e de desenvolvimento. Essa vinculação trouxe muitas vantagens mas também foi restritiva no que diz respeito, por exemplo, a autonomia estatal para regular o mercado.

A tendência da Europa ocidental consolidou-se em um modelo de união de trabalhadores autônomos, direito de greve, proibição de lock out, benefícios sociais, segurança no emprego, salário mínimo, negociações coletivas e restrição de demissões. Na análise feita por Boaventura Santos em 1999, ele considerou Portugal um país com um “quasi-welfare state”.

O nível de gastos de Portugal com o welfare state está muito abaixo do mediano na Europa. Em percentuais, os gastos com saúde e formação profissional estão aproximados ao restante da Europa. Os gastos com moradia e maternidade estão em terceiro lugar em relação à média. Em gastos com proteção à família, Portugal está na metade da média e quanto à proteção ao idoso e pensão por invalidez, está acima da média de outros países da região.

O autor afirma que dado às formas de relação, principalmente da população do campo, em Portugal coexiste um fraco welfare state com um forte welfare society. Dessa forma,

através de uma cultura de laços, vínculos, significados e auxílio mútuo, baseado em relações e comunidades, alguns dos problemas sociais ficam minimizados por essas alternativas. Dificuldades com o mercado são solucionadas por relações não pautadas pelo mercado.

O welfare society é uma forma de capital social, é uma organização que ganha importância como estratégia de realização e organização para grupos sociais e familiares que conseguem dessa forma criar um círculo de proteção, diminuindo os efeitos das falhas no welfare state. Outros autores que analisam as condições do welfare state na Europa ocidental abordam a utilização do welfare society como uma eficiente estratégia para fragilidades do welfare state também em outros países, é o caso de Rosanvallon (1988) e Lipietz (1989). Nesse caso, é a manutenção de relações familiares e de comunidade sólidas que permite amparo em situações de dificuldades.

Para Portugal, a entrada no sistema monetário europeu em 1986 significa oportunidade de novo ciclo de crescimento econômico. Com acesso ao sistema de financiamento a baixas taxas, tanto indivíduos, quanto Estado e empresas endividaram-se para adquirir casas, construir infraestrutura e investir em produção. Os limites do Estado social foram ultrapassados pelo crédito fácil.

Em 2010-2011, o país necessitou de ajuda internacional, dado o endividamento que atingiu. O consumo fácil mascarou outros problemas de base do país, também porque cada obra de infraestrutura deixava para trás as melhorias necessárias na qualificação dos portugueses, o desenvolvimento e a melhor distribuição da riqueza.

Em 2010 a proteção social na Europa consumia 3,7 bilhões de euros, segundo Rosa e Chitas (2013), sem transferências sociais, a Europa e Portugal teriam mais do dobro dos cidadãos a viverem abaixo do limiar da pobreza. Foi um período crítico dentro da crise, os índices de desemprego atingiam seu mais alto patamar. Num contexto recessivo, a diminuição da exposição dos cidadãos a condições de vulnerabilidade deu-se a partir da proteção social do Estado e dos fortes vínculos entre grupos sociais, servindo como estratégia de superação de dificuldades impostas pelo mercado.

### 6.1.3 A economia portuguesa, uma grande trajetória de dificuldades

De 2008 a 2015 Portugal enfrentou dificuldades classificadas como insustentabilidade das finanças públicas. Dado esse quadro, os governantes escolheram caminhos que

impuseram sacrifícios aos portugueses. Dentre os sacrifícios estão os cortes de salários e pensões, o aumento de impostos e a venda de estatais.

Além dessas questões, houve forte perda de soberania política frente à União Européia, muitos diziam que era uma sensação de perda de soberania. De toda forma, quanto à soberania restou pouco a fazer, pois era um caminho sem volta. Sair da União Europeia acarretaria maiores prejuízos, prejuízos irrecuperáveis no curto prazo.

Portugal e outros 16 países partilham do euro, isso trouxe vantagens como sustentabilidade das taxas de juros para as famílias e para as empresas. O euro trouxe estabilidade cambial, menores custos de transação dentro da zona do euro, redução de inflação, maior integração europeia e fortaleceu o projeto europeu.

No que diz respeito às desvantagens o prejuízo mais questionado trata sobre soberania. O país perde capacidade de decisão sobre assuntos de alto interesse político, social e econômico. É o caso da gestão da própria moeda e da gestão da balança comercial, não podendo utilizar a desvalorização cambial de exportações ou importações como forma de equilibrar o mercado.

Apesar disso, o entendimento predominante é de que as vantagens são maiores que as desvantagens (PEREIRA, 2012). A hipótese de saída do euro seria a própria bancarrota, pois a dívida duplicaria e a moeda cairia em seu valor pela metade, além de representar pelo menos uma década de muito empobrecimento. Portanto, a entrada para a União Europeia é vista por muitos como um caminho sem volta por não haver alternativa melhor.

Portugal é um país pouco representativo economicamente, com características ambíguas em relação ao seu perfil diante de outros no mundo, não se trata de um emergente, mas também não é um país desenvolvido. Seu perfil acarreta uma sujeição maior dentro do mercado europeu na relação com países muito superiores em força econômica e política.

Desde 1974 as contas da democracia portuguesa têm apresentado despesas acima das receitas. Foram déficits constantes nas últimas décadas e isso tem implicado diretamente na vida dos cidadãos. Os diversos governos buscaram ser criativos na tentativa de resolver o problema, mas a verdade é que não está resolvido e está longe disto.

O nível alto de endividamento é um problema para o país, para as famílias e para as empresas. O fato de todos os setores institucionais estarem altamente endividados deixa Portugal bastante vulnerável na sua relação externa. Esses são problemas que não têm sido facilmente solucionáveis pelos envolvidos, seja de forma privada ou Estatal.

Dessa forma, fundindo o endividamento com o período de recessão de gastos, as contas ficaram críticas a partir de 2008. Os subsídios de desemprego aumentaram vertiginosamente, dado a quantidade de desempregados. Enquanto isso, a arrecadação de receitas fiscais com impostos do tipo (IRS, IRC e IVA<sup>80</sup>) reduziu, devido à quebra nas atividades econômicas.

Não existe consenso entre os economistas sobre o que os governos podem fazer para no longo prazo promoverem o emprego e o crescimento econômico. Alguns economistas sugerem o aumento da cota de exportação, que passa pelo acréscimo de produtividade, melhoria na qualificação dos portugueses, abertura da sociedade para inovação e redução de seu caráter corporativista e imobilista.

Todavia, em 2015 ainda não era visível esse conjunto de recomendações adquirindo formas, os negócios do país desenhavam-se de maneira acanhada, sem que fosse possível perceber novos rumos. Por isso, mesmo havendo alguns consensos em relação à economia, as ações estavam distantes de se concretizarem.

Os anos 2008, 2009 e 2010 foram anos de déficits excessivos, crescimento da dívida pública insustentável, dívida externa elevada e fraco crescimento econômico. Com isso, Portugal assistiu o aumento da desconfiança em relação à sua capacidade de honrar com suas dívidas. Não houve alternativa, foi necessário pedir ajuda internacional para a Comissão Européia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional.

As condições para liberação dos empréstimos eram privatizações, aumento de impostos, aumento de preços dos serviços públicos, cortes de salários, cortes de pensões, cortes de outras prestações sociais, e cortes na despesa pública. Ou seja, uma tendência à precarização das condições do estado e das condições econômicas individuais.

Uma das chaves para uma boa solução era entender como a situação econômica chegou ao estado em que se encontrava, a falta dessa resposta poderia representar mais um ciclo de outros em que Portugal necessitou de ajuda. Romper com as fórmulas que têm levado ao mesmo ponto era um dos mais importantes desafios até 2015.

Entretanto, mesmo com a forte recessão, as dificuldades econômicas não se converteram em aumento na criminalidade. Observa-se que o conjunto formado por proteção social e família amoral ou welfare society são as condições de apoio decisivas para menor

---

<sup>80</sup> IRS – Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares  
IRC – Imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas  
IVA – Imposto sobre valor acrescentado

exposição dos cidadãos portugueses à criminalidade. Apesar de prevalecer a acomodação, outras lógicas são possíveis, em menor número, mas reais:

Um fulano que esteve na droga, esteve a vender droga, ganhou 500 euros por dia, o risco que ele vai correr a vender drogas para ganhar os 500 euros. Se for trabalhar vai ganhar 500 euros por mês. Ele habituou-se ao nível de vida, completamente distinto. É a lógica do tráfico, mas também é a lógica do bem-estar que você tem nalgumas de nossas franjas mais desprotegidas. Intendente PSP

Esses casos demonstram de onde vem os números da criminalidade, que apesar de moderada existe. Demonstra sobretudo o quanto os anseios por padrões de conforto e consumo podem ser fatores que desestabilizam o equilíbrio social, seja qual for a realidade preponderante.

## 6.2 Portugal no pós-ditadura e os esforços de reconstruir-se democraticamente

No pós-ditadura em Portugal, apesar das constantes alterações na formação e nas finalidades das instituições policiais, a segurança pública demorou duas décadas para ser discutida como matéria política. Quando se iniciou esse debate, foi um tempo de repensar o lugar ocupado por poderes como o político, a mídia, a legalidade e a economia.

As discussões sobre comportamentos, drogas, crime, jovens delinquentes, convivência com estrangeiros foram estimuladas como forma de adquirir conhecimentos. O debate foi assimilado pelo campo político e também por universidades, através de diferentes disciplinas que foram em busca desses saberes (AGRA et. al, 2002).

No período de transição existem três fases para o desenvolvimento das políticas de segurança. A primeira diz respeito a Portugal entre a revolução de abril de 1974 até a entrada na EEC<sup>81</sup>, um período de compromissos com a consolidação da democracia e dos direitos dos cidadãos. A segunda, de 1985 até 1995, de governos sócio-democratas, que foi caracterizada predominantemente pela ideia de racionalização dos recursos de seguridade social. Década na qual os serviços de proteção social foram lapidados para atingirem um padrão aproximado das experiências de países desenvolvidos da UE. E a terceira, a partir de 1995, com governos socialistas, priorizou controlar o sentimento de insegurança da população a partir da qualidade dos serviços policiais e da ideia de aproximação entre polícia e cidadãos. Desde 1995 ocorre

---

<sup>81</sup> European Economic Community

um refinamento das formas de fazer segurança pública, confirmado por programas e um padrão objetivo de atuação.

Depois de abril de 1974, Portugal viveu um período de muitas revoltas, atentados à bomba, pessoas sequestradas, retenção de bens, ocupações de propriedades e casas. A estabilização da democracia demandou o exercício real de garantia dos direitos essenciais dos cidadãos, para isso a ação policial teve que ser lapidada também.

O programa político que buscava estabilidade definiu dois pontos que possibilitassem gerar eficiência e coordenação da estrutura policial, orientando as polícias para que fossem conscientes do seu papel, em conjunto com assistência à população. O estado fortaleceu as ações de investimento humano e material dos serviços de segurança, promovendo seleção rigorosa das pessoas que executariam tal atividade.

Havia preocupação técnica e um cuidado em deixar claras as novas diretrizes constitucionais, com isso, fez-se um ajuste às funções previstas para uma democracia, no sentido da defesa dos direitos dos cidadãos. Para que tudo corresse como esperado foi implementado um “Home Office” destinado a estender a cobertura das forças policiais, fortalecer o território nacional e racionalizar de forma material e organizacional a infraestrutura.

Conjunto a essas ações leis foram criadas, definindo o novo modelo de polícia português, descrevendo medidas disciplinares e criando um estatuto das forças policiais, publicado em 1982 e 1985, estes substituíram a legislação vigente, da década de 1950. Foram alterações legislativas que pretendiam impulsionar e dar sustentação às mudanças. De qualquer modo, o serviço policial seguia como relato:

Nós, por nossa iniciativa, começamos a ver aquilo e íamos mudando, governos, Estado, um bocado de confusão. Numa altura, sei lá, 80 e tal, muito conflito social que havia, muitas empresas a fechar, havia muitos conflitos e a polícia era mais repressiva. Agora se a polícia vai para uma manifestação, está aí com escudos a guentar e isso e aquilo até insultos e na altura não, juntava-se e óh, vamos corrê-los, era logo. Mas a sociedade foi modificando e já não podíamos mais agir dessa forma.  
Policial PSP - Porto

O relato demonstra que outras ações eram necessárias e além dessas iniciativas, também a formação foi modificada com a criação da Escola de Polícia em 1984, quando houve o primeiro curso de formação com a premissa de reestruturação do conhecimento desenvolvido pela Escola de Polícia. Essa medida significou a adaptação das forças de segurança às concepções e princípios democráticos, objetivando gerar novas relações entre a polícia e a comunidade.

Também o sistema prisional passou por adaptações necessárias, visando abandonar o modo autoritário. O novo código penal criou o Instituto de Reintegração Social, resultado do movimento de reforma na lei prisional, adequando o funcionamento à política social e filosófica da constituição da República.

As atividades prisionais passavam a ser guiadas pela concepção de reintegração dos ofensores, democratizando e humanizando o encarceramento. O Estado assume uma postura de modernização e humanização do sistema formal de controle social de tal forma que a polícia, a prisão e o serviço social de reintegração juvenil ajustam-se às novas condições de funcionamento.

Em 1987, o Ato de Segurança Interna apresenta conceitos globais de segurança interna como atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem pública, segurança e paz, além de proteger a vida e a propriedade, prevenir o crime e contribuir na direção de que as instituições democráticas tenham garantido o seu funcionamento.

Esse ato fala ainda sobre a regulação da prática da cidadania, protegendo direitos fundamentais e a liberdade, respeitando a legalidade democrática. Esse é um período em que há preocupação com a impunidade para que não transmita à população o sentimento de desrespeito com a estabilidade legal e autoridade estatal.

A polícia formou e organizou esquadrões de forças especiais, uma das primeiras razões era a otimização de recursos materiais e humanos; foram contratados quadros civis para tratar de temas fora do trabalho policial e assim foram redistribuídas as atividades da área. Isso para que se aproveitasse o efetivo policial com o trabalho fim da polícia, congregando o máximo de eficiência na segurança.

Em matéria de legislação, o Regulamento Disciplinar e a Lei Orgânica das forças policiais foram publicados em 1990 e 1994. Seguindo o processo iniciado nas leis publicadas na década de 1980, foram ajustes de modernização e adaptação das forças de segurança ao Estado Democrático, trazendo clareza para os propósitos policiais.

Em Portugal, a segurança pública só vai ser abordada a partir de uma visão estratégica em 1995, incluída nos debates das eleições legislativas que contemplavam também a criminalidade e segurança urbana. Até esse período os governos buscavam fortalecer e reestruturar o país a partir de princípios de uma social democracia, governos socialistas.

Nesse momento, o país sai de um modelo de polícia fortemente pautada pela força econômica e se encaminha para um modelo de polícia mais voltada para o social e para a cidadania. Projetou-se uma polícia para tratar de fenômenos como a imigração, diferenças



étnicas e raciais e questões como a exclusão social. Uma das preocupações era as grandes aglomerações urbanas, destacada em discursos políticos e as palavras segurança e insegurança tornaram-se chaves de discussão.

### 6.2.1 A segurança pública no pós-ditadura

Era a questão de ser mais repressivo, qualquer coisa a polícia batia. Agora não é assim, mesmo em Lisboa. Em Lisboa, numa desordem, chegávamos lá e não perguntávamos o que é que se passava, dava logo. Agora não, fala-se, vê-se o que é e só se vai para a violência em últimos casos. Policial PSP Porto

Finalizado o período autoritário em 1974, Portugal vai discurrir estrategicamente sua segurança pública somente em meados da década de 1990. Assim como no Brasil, a segurança pública foi um debate desenvolvido tardiamente em relação ao final da ditadura (AGRA et. Al, 2002). Os anos que se seguiram a 74 tinham questões estruturais próprias da democracia a serem priorizadas.

Os sucessivos governos democráticos buscaram dar conta de questões estruturais como a garantia de liberdade, o desenvolvimento econômico e estabelecer uma política externa para construir as condições adequadas à nova situação política do país. Era um momento para construção de escolas, estradas e hospitais e uma forte corrida contra os índices de desemprego.

Por isso, a segurança era pensada a partir do prisma da salvaguarda da democracia, da economia, do emprego, da saúde, da educação e das garantias sociais. A dimensão mais cotidiana da ação policial torna-se uma preocupação posterior ao quadro que entediam consolidar e estabelecer a democracia como regime político.

Somente a partir da primeira década dos anos 2000 que o país passa a adotar a sistemática que define uma Política Criminal, é dessa década a política bienal que estabelece as prioridades da segurança pública para o período. Assim como, é dos anos 2000 a criação de programas que organizam o trabalho policial e são desenvolvidos no âmbito da PSP e GNR.

Portanto, Portugal desde o final da ditadura, em 1974, vem implementando modificações na segurança pública para adequação à democracia. As mudanças não ocorrem com grande velocidade, é um processo de adequação que cria condições para avanços em

perspectivas humanizadas e democráticas. O movimento, o processo e as revisões foram indispensáveis para atualização e adequação a uma nova sociedade.

Num cenário tardio em relação à segurança pública, Rosa e Chitas (2013) debatem sobre o Estado Social desenvolvido em Portugal desde 1975, afirmam que não foi suficiente para produzir, nesses 35 anos, uma sociedade mais igualitária, como esperado por aqueles que investiram na democracia.

A despeito das pensões pagas aos idosos com ou sem contribuição, da ampliação do sistema público de ensino, da saúde acessível a todos e da considerável diminuição dos níveis de desigualdade e pobreza, Portugal ainda não possui índices desejáveis nesses aspectos, como apresentados por outros países da Europa.

De qualquer modo, foram políticas sociais dirigidas às populações com condição de vida mais precárias as responsáveis pela diminuição nos níveis de desigualdade. Apesar dessas medidas, as marcas da pobreza ainda persistem na Portugal da atualidade, o que pode ser visto pelo índice de Gini em 2013 de 34,5% (Pordata, última atualização: 16-10-2015).

Nos últimos 50 anos, o desafio de retirar a maioria dos portugueses de um grave déficit social na educação, na saúde e nas políticas sociais foi uma tarefa difícil. Segundo levantamento realizado por Rosa e Chitas, em 1960 - 66% das pessoas com 15 anos não havia concluído qualquer nível de ensino e dentre aqueles que tinham 20 anos, apenas 1% concluía o ensino superior. Nesse mesmo período, menos de 20% dos partos ocorria em hospitais e para cada 100 mil habitantes havia 80 médicos. Apenas 1,3% da população do país era beneficiária de pensões pagas pelo sistema público.

Na atualidade, 15% da população adulta concluiu o ensino superior, para cada 100 mil habitantes há 390 médicos e 40% dos portugueses beneficiam-se de pensões. Em 2011, 35% das pessoas com idade entre 25 e 64 anos completaram pelo menos o secundário. De onde podemos notar que Portugal não é um país de doutores e a fraca escolarização é percebida não somente na população em idade ativa, mas também entre os mais jovens. A taxa de abandono escolar em 2011 esteve em 14% da população entre 18 e 24 anos.

Outro aspecto que não podemos deixar de abordar é o envelhecimento da população e os baixíssimos índices de natalidade, fatores que interferem diretamente na dinâmica sócio-econômica do país. Portugal possui 138 idosos para cada 100 jovens e 3,3 pessoas em idade ativa por idoso em números de 2014, Pordata.

Quanto ao crescimento populacional, dados do mesmo instituto mostram que morrem mais pessoas por ano do que nascem, em números são 82.367 nascimentos para 104.790

mortes. Diante de uma economia bastante fragilizada pela inserção no mercado do Euro, os índices baixíssimos de reposição populacional deixam claro um quadro preocupante também no sentido econômico.

Esses fatores são fundamentais para a compreensão da gestão de segurança que vem sendo posta em prática, com eficiente capacidade de manter baixos índices de criminalidade. O contexto social enfraquecido por frequentes crises econômicas não é determinante de marginalização e criminalização. Aspectos das relações sociais permitem uma consistência nos vínculos, que se sobrepõe às fragilidades da economia.

### 6.3 O Plano de Incentivo à Natalidade: um esforço de adequação da população economicamente ativa

Visando as dificuldades de natalidade e da emigração de jovens portugueses para outros países da Europa, em 2014 o presidente Pedro Passos Coelho nomeou uma comissão que delineou um plano de incentivos à natalidade com medidas nas áreas de impostos, educação, saúde, responsabilidade social ou ação política. Um dos passos foi reformular o código do IRS (Imposto sobre Rendimento das Pessoas Singulares):

- Redução de 1,5% na taxa de IRS para o primeiro filho e 2% para o segundo e restantes, relativo a cada escalão, e a atingir de forma progressiva no prazo de 5 anos;
- Alterar a forma de apuramento das deduções à coleta de IRS de forma a que o montante a deduzir em cada agregado familiar seja definido por pessoa, ou seja, contabilizando cada filho;
- Considerar dedutíveis em IRS as despesas suportadas pelos avós, como despesas de educação e de saúde;
- Considerar dedutível ao rendimento líquido global apurado para efeitos de IRS dos encargos suportados com a segurança social de serviços de apoio doméstico – ou seja, permitir que taxa social única seja dedutível no cálculo do rendimento;
- Alteração do código do Imposto Municipal sobre Imóveis;
- Cada município pode definir as suas políticas fiscais em sede de IMI, podendo diminuir a taxa de imposto em função do número de filhos a cargo em cada agregado familiar, fixando um teto máximo de redução do imposto por pessoa;

Além dessas medidas, foram colocadas em prática medidas sobre relação trabalho-família, alargando a licença maternidade em mais um ano, para além do período atualmente previsto, sendo que a mãe recebe o vencimento na totalidade mas é substituída no cargo, durante esse ano, por um trabalhador – desempregado e a receber subsídio de desemprego. A mãe recebe a remuneração na totalidade mas 50% é paga pelo Estado, que deixa de pagar o subsídio de desemprego ao trabalhador que a substitui. A empresa pagará ao substituto os 50% que pagava à colaboradora, pelo que não há acréscimo de custos para a empresa.

Outra iniciativa é o “*part-time*” para mães e pais até que os filhos façam seis anos com redução de duas a quatro horas diárias do horário de trabalho, sendo que a redução salarial não deverá ultrapassar os 50% da redução já prevista e isenção da Taxa Social Única (TSU) para empresas que contratem mulheres grávidas e trabalhadores (homens ou mulheres) com filhos até aos 3 anos de idade – semelhante ao que acontece com a contratação de jovens à procura do primeiro emprego e de desempregados de longa duração.

Também o alargamento da aplicação de benefícios (nos casos em que já existe) ou introdução de vales sociais, atribuídos pelas empresas aos colaboradores que têm filhos a cargo para o pagamento de ama, creche, escola, livros escolares, consultas, vacinas, medicamentos, etc, todos isentos de IRS e TSU.

Quanto às medidas que focam educação, há incentivos para que as creches se ajustem aos horários dos pais e permitam que crianças possam ficar nessas creches meio período, sugerindo um limite de tempo que as crianças podem permanecer nestas instituições por dia. Além disso, foram pensadas formas de diminuir custos das creches de acordo com a dimensão das famílias.

Na perspectiva da saúde, exige-se que seja atribuído um médico de família a cada mulher grávida e que se faça o alargamento do apoio médico e da idade para casos de infertilidade.

No que tange às autarquias, orienta-se que haja dinâmicas integradas de apoio às crianças e às famílias, certificação de ‘Organizações Amigas da Criança e da Família’, criação de tarifários familiares de água, resíduos e saneamento, para que as famílias não sejam prejudicadas nas despesas da casa pelo número de dependentes a cargo.

Para o apoio social criaram-se ‘bancos de recursos’ nas juntas de freguesia, que agrupam diferentes tipos de materiais e bens como material escolar, material desportivo, mobiliário, etc., que possam ser reutilizados por várias famílias.

Quanto à mobilidade, o passe-estudante e o passe-família para transportes públicos facilitam o acesso da família aos transportes públicos, impedindo que o recurso aos transportes fique mais caro do que o recurso ao automóvel particular. Por último, o relatório prevê a criação de um “portal da família” que deverá se assemelhar ao portal das finanças ou do cidadão, contendo informações úteis sobre “as medidas existentes de apoio ao crescimento familiar” e leis.

No campo da ação política, a comissão aconselha a elaboração de um relatório anual sobre sustentabilidade e natalidade, a apresentar juntamente com o Orçamento do Estado, e a realização de reuniões semestrais do Conselho de Ministros da Política da Natalidade, assim como a realização de um debate por ano no Parlamento sobre esta matéria.

Estas políticas descrevem o quanto tem sido importante para Portugal incentivar o aumento populacional trazendo algumas facilidades trabalhistas, econômicas, educacionais e sociais para as famílias que se dispõem à parentalidade. Esses incentivos certamente possuem um efeito a mais na vulnerabilidade, protegendo com maior eficácia os cidadãos.

Ocorre que não há uma quantidade significativa de estudiosos fazendo ampla discussão sobre o contexto de redução populacional e suas implicações em diversas esferas das questões nacionais. Durante encontros com diversos grupos de portugueses foi possível identificar que pouco se conhece sobre as preocupações e estratégias nacionais quanto às perspectivas futuras para uma nação que envelhece e que não vê alteração de sentido populacional para um futuro próximo.

Os incentivos governamentais para a natalidade não se mostram suficientes como motivadores e não salvarão o país em pouco tempo. Se na perspectiva da política pública o país tem deixado claro que está consciente dessa problemática, arquitetando alternativas, para as pessoas isto não tem ficado claro como parte de um amplo debate. Mesmo dentro do espaço acadêmico a pesquisa não constatou linhas de discussão sobre a crise econômica, sobre alternativas para os problemas populacionais ou da redução gradativa de pessoas economicamente ativas.

Por outro lado, tampouco a economia parece promissora para os cidadãos em curto prazo. As adaptações em prol de enquadrar-se à União Europeia e aos rigores do Fundo Monetário Internacional para receber investimentos não transferem para a população uma aura que inspire confiança de melhores dias.

Esse quadro gera incentivos para que inúmeros jovens em fase de formação e pessoas em fase produtiva, migrem para países da Europa com melhores horizontes profissionais e

perspectivas de ganhos. Os movimentos são frequentes, estão na familiaridade dos projetos juvenis e são facilitados pela abertura dos países a cidadãos da UE.

Contudo, as reações migratórias ao mercado econômico enfraquecem ainda mais o país, que se tornou exportador de mão-de-obra. Carreiras que poderiam gerar recursos e empregos dentro do próprio país buscam mercados externos, com maior vivacidade. Talvez por isso estudantes brasileiros sintam-se muito bem acolhidos, um convite a permanecer.

Os atrativos são muitos para estudantes estrangeiros e as boas relações se devem também à necessidade de completar as vagas de ensino que ficam excedentes com pessoas de fora e recursos resultantes de bolsas para formação dos intercâmbios. Portugal tem um forte déficit de jovens em idade universitária, por isso, sobram vagas nas universidades.

Essas eram impressões também de universitários brasileiros observando a reação da nação Portuguesa às dificuldades. A imigração seria o modo mais rápido de trazer vitalidade e renovação à mão de obra ativa do país. Porque os índices de natalidade não devem se alterar num curto espaço de tempo e as tendências são para a continua diminuição.

O que vimos nesse tópico constrói um panorama sobre possibilidades de investimento em ações de apoio mútuo entre a nação e a população. É possível que tais iniciativas sejam mais atraentes às camadas mais baixas da população, dado que as pessoas mais escolarizadas e melhor inseridas no mercado de trabalho tendem a não mudar ideias sobre parentalidade motivados por ações sociais.

#### 6.4 Os dados que justificam a política criminal portuguesa

Após tratarmos sobre as políticas sociais que estão sendo planejadas para controlar os prejuízos das perdas populacionais, que retiram vivacidade do mercado de trabalho português, colaborando para uma economia apática em termos de perspectivas de crescimento e promessas de oportunidades para os jovens, vamos tomar ciência dos números que justificam a política criminal portuguesa.

A lei criminal que está em vigor em Portugal é a Lei nº 72/2015 de 20 de julho, que define os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biênio de 2015-2017, em cumprimento da Lei nº 17/2006, de 23 de maio, que aprova a Lei-Quadro da Política Criminal.

Para que compreendamos as motivações que justificam a política criminal de 2015-2017, reproduzimos alguns números relevantes do quadro de criminalidade português. Os crimes contra a pessoa representam 24,1% da criminalidade registrada. Segundo o Relatório Anual de Segurança Interna de 2014, constata-se um aumento da criminalidade com ocorrência formalizada nos tipos criminais de “maus tratos ou sobrecarga de menores” em mais 23%.

No caso do “tráfico de pessoas” houve aumento de 63,6%, no tipo “abuso sexual de crianças, adolescentes e menores dependentes” foi um aumento de mais 23,3% e “lenocínio e pornografia de menores” houve um aumento de 40,2%. O crime de violência doméstica continua a ter registros muito elevados, percebidos na comparação com o ano de 2013 que houve uma mera redução de 0,004%, o que corresponde a menos de um caso. Dessa forma, as ocorrências de 2014 tiveram as cifras de 27.317.

No caso do Policiamento de Proximidade, a Polícia de Segurança Pública identificou 3620 idosos, dos quais 30% em situação de risco. Essa foi uma constatação no âmbito do programa “A solidariedade não tem idade”. Esses dados, como os anteriores, justificam o enfoque prioritário de grupos que estatisticamente mostram-se mais vulneráveis.

Dessa forma, a prevenção e a investigação serão voltadas para os crimes de violência doméstica, tráfico de pessoas e crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual praticados contra menores e para os crimes praticados contra pessoas especialmente vulneráveis. Numa perspectiva secundária e preventiva, há recomendações para maior atenção a crimes de falsificação de documentos que constituem instrumento para a prática de crimes de tráfico de pessoas e auxílio à imigração ilegal.

Quanto aos crimes contra o Estado, registrou-se um aumento muito acentuado em sede de “crime de corrupção”, o aumento foi de 58,1%. A defesa do Estado de direito democrático continua a requerer prioridade na prevenção e na investigação de fenômenos como a corrupção e o tráfico de influência e a lavagem de dinheiro. Porque esses são crimes que produzem forte impacto negativo na economia e nas finanças públicas, diminuindo a importante relação de confiança entre os cidadãos e o Estado. De mesmo impacto, os crimes fiscais e contra a segurança social, os crimes contra o sistema de saúde e a criminalidade econômico-financeira impõem a mesma prioridade.

No caso dos crimes previstos em legislação específica, destaca-se os crimes de “acesso indevido ou ilegítimo, intercessão ilegítima” que tiveram um aumento de 17,8%, “outros crimes informáticos” que cresceram em 146,2%, “reprodução ilegítima de programa

protegido” que aumentou em 105,9%, “sabotagem informática” com aumento de 76,2% e “falsidade informática” tendo aumentado em 36,1%.

Os números mostram que os crimes informáticos e os crimes cometidos utilizando-se de meios informáticos acompanham a crescente utilização da informática nas relações profissionais, pessoais e comerciais. Isso justifica que se faça uma prevenção prioritária consonante com a criação de uma unidade nacional de investigação do crime informático na Polícia Judiciária. Muitos casos de abuso sexual de menores ocorrem também com a utilização desse recurso.

No que trata dos crimes contra o ambiente, houve uma queda de 47,9% dos casos de incêndio. Entretanto, dado o impacto em múltiplos bens jurídicos de natureza pessoal ou patrimonial e ainda sua relevância no que diz respeito à perturbação do equilíbrio dos ecossistemas, são razões suficientes para que continue a ter local de destaque na prevenção, assim como os demais crimes contra o ambiente.

O tráfico de estupefacientes mantém uma elevada porcentagem de incidência, tendo crescido em 18,62%. Por considerar os problemas de saúde que tal crime pode impactar no caso dos dependentes das substâncias psicotrópicas, a possibilidade de destruição da estabilidade familiar e a perturbação da segurança, no que diz respeito a tranquilidade e ordem pública, constitui prioridade das forças de segurança manter o controle e os limites dessa ação.

Já no caso do crime de terrorismo, a dimensão temporal, humana e geográfica de inspiração fundamentalista, destaca a necessidade de cooperação internacional e deixa claro serem indispensáveis prevenção e investigação prioritárias. Seguindo a característica internacional, os instrumentos tradicionais têm se mostrado insuficientes para prevenir e combater de modo eficaz a proliferação de atividades criminosas no nível internacional e organizado. Nesse sentido, é importante que os agentes criminosos sejam privados dos bens e valores obtidos através desses atos criminosos, de tal maneira a utilizar o Gabinete de Recuperação de ativos como ferramenta privilegiada.

Essa sequência de justificações deixa evidências de que Portugal tem conseguido abordar a segurança pública em múltiplos níveis de incidência. Isso permite que a criminalidade seja percebida amplamente, em diversos estratos das relações sociais, tornando-se um cuidado com uma perspectiva mais universal e menos excludente.



## 6.5 A política criminal de Portugal para 2015-2017

A política criminal portuguesa consiste no programa de objetivos, métodos para procedimentos e de obtenção de resultados que o Ministério Público e as autoridades policiais praticam na prevenção e repressão da criminalidade. A política criminal possui duas finalidades que são a preventiva e o aspecto repressivo.

Portugal, desde 2006, elabora uma lei bienal que orienta as instituições de segurança a respeito das prioridades eleitas para um biênio. Essas prioridades acompanham as necessidades reconhecidas ao longo do biênio, renovando-se em cada novo ciclo, menos sujeitas às inconstância dos interesses de governo ao tratar dessa matéria.

A Política Criminal mais atual é a Lei nº 72/2015 de 20 de julho. Essa lei está definida para o período entre 2015-2017, em cumprimento da Lei nº 17/2006 de 23 de maio, que aprova a Lei-Quadro da Política Criminal. Na Lei nº 72 estão previstos crimes de prevenção prioritária, como o terrorismo, a criminalidade violenta organizada ou grupal; o tráfico de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas; os crimes praticados contra crianças e jovens e outras pessoas vulneráveis; os crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual; a violência doméstica; os crimes de tráfico de órgãos e de pessoas; o crime de falsificação de documentos; os crimes contra o Estado, designadamente os crimes de corrupção e tráfico de influência e o crime de branqueamento de capitais; a criminalidade econômico-financeira; os crimes contra o sistema de saúde; os crimes fiscais e contra a segurança social; a cibercriminalidade; o crime de incêndio florestal e os crimes contra o ambiente.

No que diz respeito aos crimes de investigação prioritária, o documento elege aqueles que serão tratados de forma especial pelas forças, conforme artigo 3º, o terrorismo; os crimes contra a liberdade e a autodeterminação sexual; a violência doméstica; o tráfico de órgãos e de pessoas; a corrupção; o branqueamento de capitais; os crimes fiscais e contra a segurança social; e a cibercriminalidade.

Na prevenção da criminalidade, as forças e os serviços de segurança desenvolvem programas de segurança comunitária e planos de policiamento de proximidade destinados a proteger vítimas especialmente vulneráveis e a controlar as fontes de perigo referentes às associações criminosas e organizações terroristas, meios especialmente perigosos, incluindo armas de fogo, nucleares, químicas e bacteriológicas ou engenhos ou produtos explosivos e meios especialmente complexos, como a informática e a Internet.

As forças e os serviços de segurança desenvolvem, em especial, planos de policiamento de proximidade ou programas especiais de polícia destinados a prevenir a criminalidade contra pessoas idosas, crianças e outras vítimas especialmente vulneráveis; no âmbito doméstico, no meio rural, nas escolas, nos serviços de saúde e em instalações de tribunais e de serviços do Ministério Público; e contra setores econômicos específicos.

Como dito em momentos anteriores nesse trabalho, uma política criminal é a garantia de alinhamento das perspectivas das instituições que fazem a prática policial, é o que possibilita que todas as forças estejam comprometidas em uma mesma direção, projetada no espaço legislativo, esperando que repercuta os anseios da população.

Para que as orientações se tornem realizações, essa lei traz consigo também fundamentações que justificam a escolha por esses crimes e formas de trabalho para execução da política criminal através das forças de segurança, um elenco ambicioso mas realista, de possível concretização dos objetivos visados.

Dessa perspectiva, a identificação dos crimes a serem prevenidos e investigações prioritárias está baseada na análise de fenômenos criminais buscando o nível de incidência, assim como na visão da importância dos direitos ofendidos e da gravidade das ofensas cometidas.

## 6.6 A Polícia de Segurança Pública de Portugal

A polícia foi comandada por pessoal do exército até 2000, 2000 e pouco. A polícia, como agente, só ia até Comissário, era o posto mais alto. Depois eram os oficiais do exército, andavam com farda do exército, só tinham um crachá da polícia. Depois mudaram, na direção nacional chegou a estar a comandar um juiz de direito. Mas acho que aquilo não deu muito resultado. Depois esse pessoal da escola de formação de oficiais começou a assumir e agora já somos comandados por um oficial que saiu da base da Escola Superior de Formação. Policial da PSP - Porto

Nas últimas décadas, as adequações à democracia e as trocas de conhecimentos e tecnologias entre países da União Européia são as formas como Portugal tem buscado atualizar suas polícias. Os modelos aplicados, os resultados obtidos e a união entre experiência e conhecimento são os recursos utilizados para formar os programas de prevenção.

Os comandos das polícias dos países da UE realizam encontros periódicos, deslocam-se entre os países para discutir as dificuldades e construir estratégias. Isso não retira as peculiaridades de cada nação do debate, tampouco uniformiza as polícias, mas gera a cultura da reflexão e da troca.

Esse é um perfil novo de gestão, executado pelos oficiais da Escola de Formação da PSP. Segundo relato de um policial da cidade do Porto houve um ganho para as relações internas da corporação quando o comando passou para as mãos de pessoal do quadro, foram muito bem afeitos e mudaram a forma de trabalho.

Entretanto, naquilo que entendem como respeito institucional, esses oficiais parecem não ser tão respeitados pelos governos, como eram os comandantes do exército, conforme fala um policial:

Nós aceitamos bem, mas por um lado fomos prejudicados. Porque o pessoal do exército, perante o poder público, tinha mais poder. Nós tínhamos mais regalias. Com os oficiais a relação é melhor, pessoal e até de serviço, é melhor. Com os outros, a questão de termos regalias, chegavam lá nos altos poderes e diziam – não, não tiram nada. Batiam na mesa e não tiravam. A pessoa dizia – agora com o pessoal da Escola vai ser melhor, mas não.

Portanto, o comando da polícia passou a ser um cargo político, com as questões políticas que as mudanças trazem e também com os limites impostos pelos cargos políticos. Certamente, um Comandante trazido por um novo partido no governo terá menos capacidade de impor-se porque está para representar as ideias vigentes no poder.

No que tange ao funcionamento das polícias, a Polícia de Segurança Pública e a Guarda Nacional Republicana são polícias de ciclo completo que não atuam em mesmos espaços. As cidades mais populosas são atendidas pela Polícia de Segurança Pública e as cidades menores são atendidas pela Guarda Nacional Republicana, divisão feita por número de habitantes. Portanto, cada uma delas desenvolve todas as funções, da ostensiva até a investigativa.

Nesse formato de segurança, talvez, uma questão chave, que tem implicações na atuação policial é a capacidade da sociedade portuguesa de manter laços suficientes que resultem em um mínimo de jovens desgarrados. A sociedade portuguesa está menos acessível à violência do espaço da rua pela conformidade de suas estruturas familiares, criando refúgios de menor sujeição a fatores externos.

A reconhecida acomodação da sociedade portuguesa, possível fruto da família amoral, bastante fechada em si, faz dessas famílias núcleos menos permeáveis para o combustível da violência. As modas, as questões da juventude e o materialismo exacerbado chegam com

outros pesos aos portugueses. O que não quer dizer que não se trate de uma economia adequada ao padrão capitalista, limitada pelo padrão das relações da população em geral.

Nesse contexto, a função da segurança pública que se exerce através das polícias descreve-se da seguinte forma na Constituição da República Portuguesa:

Portugal

Constituição da República Portuguesa

VII Revisão Constitucional 2005

Aprovada e decretada em 02 de abril de 1976

Artigo 272.º Polícia

1. A polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos.
2. As medidas de polícia são as previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário.
3. A prevenção dos crimes, incluindo a dos crimes contra a segurança do Estado, só pode fazer-se com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.
4. A lei fixa o regime das forças de segurança, sendo a organização de cada uma delas única para todo o território nacional.

A legislação portuguesa é explícita naquilo que pretende dos serviços policiais e é muito objetiva quando trata sobre os bens que a polícia deve defender em termos de legalidade, das liberdades e da garantia de paz. Além disso, os limites estão bem descritos, sendo preciosos para uma boa relação entre as instituições e para a relação da população com as polícias.

A PSP é a Polícia de Segurança Pública portuguesa, uma força de segurança uniformizada e armada, com natureza de serviço público, dotada de autonomia administrativa. Tem por missão assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei.

A PSP está organizada hierarquicamente em todos os níveis da estrutura, de tal forma que os agentes com funções policiais estão sujeitos à hierarquia de comando e o pessoal sem funções policiais é sujeito às regras gerais de hierarquia da função pública. Esta polícia possui

um perfil civil, enquanto a Guarda Nacional Republicana guarda formação e disciplinamento militares.

O governo, responsável pela Administração Interna, é o chefe maior da PSP, que é uma organização única para todo o território nacional. Em situações de normalidade, as atividades dessa polícia são desenvolvidas em acordo com os objetivos e finalidades da política de segurança interna. Em casos excepcionais, suas atribuições são as decorrentes da legislação que trata a respeito de defesa nacional, estado de sítio e estado de emergência.

A PSP possui abrangência em todo o território nacional, excluindo as regiões que estão legalmente submetidas a outras forças e serviços de segurança. No caso das Ilhas dos Açores e da Madeira, suas atribuições ocorrem em caráter de exclusividade. Constituem atribuições da PSP:

- ✓ Garantir as condições de segurança que permitam o exercício dos direitos e liberdades e o respeito pelas garantias dos cidadãos, bem como o pleno funcionamento das instituições democráticas, no respeito pela legalidade e pelos princípios do Estado de direito;
- ✓ Garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a proteção das pessoas e dos bens;
- ✓ Prevenir a criminalidade em geral, em coordenação com as demais forças e serviços de segurança;
- ✓ Prevenir a prática dos demais atos contrários à lei e aos regulamentos;
- ✓ Desenvolver ações de investigação criminal e contra-ordenacional que lhe sejam atribuídas por lei, delegadas pelas autoridades judiciárias ou solicitadas pelas autoridades administrativas;
- ✓ Velar pelo cumprimento das leis e regulamentos relativos à viação terrestre e aos transportes rodoviários e promover e garantir a segurança rodoviária, designadamente através da fiscalização, do ordenamento e da disciplina do trânsito;
- ✓ Garantir a execução dos atos administrativos emanados da autoridade competente que visem impedir o não cumprimento da lei ou a sua violação continuada;
- ✓ Garantir a segurança nos espetáculos, incluindo os desportivos, e noutras atividades de recreação e lazer, nos termos da lei;
- ✓ Prevenir e detectar situações de tráfico e consumo de estupefacientes ou outras substâncias proibidas, através da vigilância e do patrulhamento das zonas

referenciadas como locais de tráfico ou consumo;

- ✓ Assegurar o cumprimento das disposições legais e regulamentares referentes à proteção do ambiente, bem como prevenir e investigar os respectivos ilícitos;
- ✓ Participar, nos termos da lei e dos compromissos decorrentes de acordos, tratados e convenções internacionais, na execução da política externa, designadamente em operações internacionais de gestão civil de crises, de paz, e humanitárias, no âmbito policial, bem como em missões de cooperação policial internacional e no âmbito da União Europeia e na representação do País em organismos e instituições internacionais;
- ✓ Contribuir para a formação e informação em matéria de segurança dos cidadãos;
- ✓ Licenciar, controlar e fiscalizar o fabrico, armazenamento, comercialização, uso e transporte de armas, munições e substâncias explosivas e equiparadas que não pertençam ou se destinem às Forças Armadas e demais forças e serviços de segurança, sem prejuízo das competências de fiscalização legalmente cometidas a outras entidades;
- ✓ Licenciar, controlar e fiscalizar as atividades de segurança privada e respectiva formação, em cooperação com as demais forças e serviços de segurança e com a Inspeção-Geral da Administração Interna;
- ✓ Garantir a segurança pessoal dos membros dos órgãos de soberania e de altas entidades nacionais ou estrangeiras, bem como de outros cidadãos, quando sujeitos a situação de ameaça relevante;
- ✓ Assegurar o ponto de contato permanente para intercâmbio internacional de informações relativas aos fenômenos de violência associada ao desporto.
- ✓ Prosseguir as demais atribuições que lhe forem cometidas por lei.

**Figura 2 - Policiais PSP em treinamento operacional**



### Estrutura geral da Polícia de Segurança Pública

A PSP compreende:

1. A Direção Nacional;
2. As unidades de polícia;
3. Os estabelecimentos de ensino policial.

A Direção Nacional compreende:

- O Diretor Nacional;
- Os Diretores Nacionais-Adjuntos;
- O Conselho Superior de Polícia, o Conselho de Deontologia e Disciplina e a Junta Superior de Saúde;
- A Inspeção;
- As unidades orgânicas de operações e segurança, de recursos humanos e de logística e finanças.

Funcionam na dependência do Diretor Nacional, o Departamento de Apoio Geral e serviços para as áreas de estudos e planeamento, consultoria jurídica, deontologia e disciplina, relações públicas e assistência religiosa.

Na PSP existem as seguintes unidades de polícia:

1. Unidade Especial de Polícia;
2. Os Comandos Territoriais de Polícia.

São Comandos Territoriais de Polícia:

1. Os Comandos Regionais de Polícia;
2. Os Comandos Metropolitanos de Polícia de Lisboa e do Porto;
3. Os Comandos Distritais de Polícia.

São estabelecimentos de ensino policial:

4. O Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna;
5. A Escola Prática de Polícia.

A PSP descreve sua filosofia de atuação pela permanente busca do ponto de equilíbrio nos conflitos de valor sempre presentes no plano da segurança interna, nomeadamente: liberdade versus segurança; e ordem pública versus direitos, liberdades e garantias. Essa instituição entende que a segurança é o primeiro fator de liberdade, pelo que é prioritário garantir a liberdade de circulação dos cidadãos em todo o tecido urbano, erradicar as zonas ditas “perigosas” da cidade e proporcionar aos cidadãos uma sensação de segurança.

Para que a segurança se efetive a PSP compreende que o cidadão ocupa um papel central no sistema de segurança interna, pelo que se impõe uma crescente visibilidade da Polícia e uma política de proximidade com os cidadãos, devendo as autoridades estimular a participação destes nas ações de prevenção da criminalidade.

No que diz respeito à atuação frente à criminalidade, essa polícia entende que o combate à criminalidade é pluri-vetorial e não apenas uma questão de eficácia da polícia, sendo necessário considerar questões de natureza operacional, questões de natureza política, institucional, jurídica e social. Dentro da complexidade das relações que decorrem no espaço social, para que o trabalho policial corra de maneira efetiva e eficaz, é de suma importância a partilha de informação entre forças e serviços de segurança.

## 6.7 Programas Especiais da cidade do Porto



Os programas especiais que vamos abordar são desenvolvidos, coordenados e executados pela Polícia de Segurança Pública. Para compreendermos onde está localizada a PSP na estrutura institucional que representa diferentes forças e serviços de segurança em Portugal apresentamos um quadro com a configuração e interconexões dessas forças.

**Figura 3 - Organograma da Segurança Pública Portuguesa**



Os programas especiais desenvolvidos pela Polícia de Segurança Pública - PSP consolidam a ação policial voltada para estratos mais vulneráveis a riscos ou a situações consideradas de necessária atenção especial. Nesse sentido, os programas voltam-se à proteção de idosos, de estudantes, de vítimas de violência doméstica, de taxistas, dentre outros. A abordagem do Comandante Intendente da PSP ilustra algumas das preocupações da prevenção:

Eu acho que é cada vez mais importante apostarmos na escola de primeiro ciclo, de meninos mais pequenos. Em que a polícia vai à escola e o que nós temos que dizer aos meninos é aquilo que a polícia é e não aquilo que a polícia não é. Nomeadamente aqui nós temos aquela questão de não comer a sopa, se não comeres a sopa vou chamar o seu polícia. Isso é das primeiras questões que começa a construir uma clivagem, é uma coisa muito simples, vai acontecer de um dia o miúdo perde-se e não vai ter com o polícia, vai ter com outra pessoa qualquer.

Dessa forma tem funcionado o atendimento aos escolares, entendidos como vulneráveis na categoria que representam, voltando-se olhares mais atentos e formadores de uma opinião positiva das crianças em relação à polícia. Essa é uma das responsabilidades dos policiais que fazem o atendimento das escolas, prestar orientação através de encontros em sala de aula com as crianças.

A partir de agora faremos uma descrição dos programas vigentes na cidade do Porto, que são executados pela Polícia de Segurança Pública. Conheceremos os fundamentos das atividades de segurança e a classificação realizada, que justifica programas especiais para determinado público, compreendido como mais vulneráveis.

Começamos pelo Sistema Táxi Seguro (STS) destina-se à dissuasão, prevenção e combate à criminalidade praticada contra taxistas, contribuindo para o reforço do sentimento de segurança desses profissionais. Através desse sistema a PSP tem a possibilidade de determinar, utilizando a tecnologia GPS, a localização de um táxi que acionou o sistema de segurança. Com isso, há condições de seguir o itinerário percorrido em tempo real, bem como, é possível abrir acesso ao som ambiente do interior do veículo.

**Figura 4 - O Sistema Táxi Seguro**



Para viabilizar este programa criou-se uma central pública de alarmes na PSP que define o grau de risco de cada situação e o combinado acionamento da resposta operacional. Esse sistema existe desde 01 de julho de 2006 e a tecnologia é fornecida pela Fundação Vodafone Portugal que segue as especificações do Ministério da Administração Interna (MAI).

**Figura 5 - Táxi Seguro, tecnologia**



O Táxi seguro encontra-se em fase de expansão na área metropolitana do Porto e sua implementação como projeto piloto envolve a participação das Câmaras Municipais da Junta Metropolitana do Porto (JMP). No caso da área metropolitana de Lisboa, no lançamento oficial, em 06 de julho de 2006, o STS dava cobertura para 831 táxis licenciados de 12

Câmaras Municipais desta área geográfica. Desses, 688 foram equipados/financiados pelo MAI/Vodafone e 143 pelas respectivas Câmaras Municipais.

A capacidade do projeto<sup>82</sup> é para 1456 táxis, licenciados pelos 14 Concelhos da Junta Metropolitana do Porto: Arouca, Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Póvoa de Varzim, Santa Maria da Feira, Santo Tirso, São João da Madeira, Trofa, Valongo, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia. A previsão é que 33% das despesas sejam de aquisição e instalação de equipamentos em viaturas, suportadas pelo MAI, 27% pela JMP e 40% pelo proprietário do Táxi.

Este é um sistema de segurança que se define pelo modelo de prevenção e combate à criminalidade situacional, permitindo a receção e monitoramento de alarmes. O STS está instalado na PSP, operando nas centrais de receção e monitoramento de alarmes dos Comandos de Lisboa e Setúbal, servindo a todo o país. O equipamento permite o geo-referenciamento em qualquer ponto do território português a partir do acionamento do alarme.

Sendo assim, mesmo que o veículo esteja em uma cidade policiada pela Guarda Nacional Republicana, os centros de comando e controle da PSP recebem o sinal e informam a GNR sobre a necessidade de perseguir ou interceptar esse táxi. A eficiente cooperação entre as polícias é essencial para a efetividade das ações operacionais coordenadas, aumentando a segurança do cidadão usuário do serviço.

Os táxis aderentes ao sistema estão identificados com um adesivo do lado direito do vidro da porta traseira e endereço de correio eletrônico, [taxiseguro@psp.pt](mailto:taxiseguro@psp.pt), presta apoio e esclarecimentos aos taxistas já cadastrados ou dispostos a aderir, assim como presta esclarecimentos aos cidadãos sobre questões a respeito do projeto STS.

Outro programa bastante importante para a Polícia de Segurança Pública é o Programa Integrado de Policiamento de Proximidade. Segundo o Comandante Intendente da PSP – Porto, é importante que o policial mantenha uma conduta condizente com o compromisso de um policial de proximidade:

Equilibrar esses dois mundos é uma questão de inteligência, ser polícia é integral e se há cruzamento de informações não é possível que o polícia de proximidade vá ter uma ação policial mais musculada, mais intrusiva do indivíduo. Lá as tantas vai outra unidade fazer aquilo. Um polícia de proximidade nunca tem de deixar de pensar que é polícia.

---

<sup>82</sup> O despacho número 12 226/2006, de 01 de junho, regula a organização e funcionamento do Sistema Táxi Seguro, publicado no DR n° 113, II Série, em 12/06/2006.

O Programa Integrado de Policiamento de Proximidade<sup>83</sup> (PIPP) acompanha uma tendência atual de prevenção da criminalidade, principalmente nos Estados Unidos e países da Europa, esse programa tem operacionalizado objetivos definidos pelo Programa de Governo. Nele estão sistematizados prevenção da criminalidade, policiamento de proximidade, ordem pública, investigação criminal e informações policiais.

No PIPP estão congregados os demais programas, inseridos neste de forma global, com finalidades estratégicas e operacionais. Dessa forma, foram criados mecanismos de coordenação, avaliação e formação, permitindo um abrangente enfoque de proximidade/prevenção da criminalidade. A amplitude do programa atingiu 26 subunidades da PSP, nacionalmente. A ilustração que segue demonstra a distribuição das unidades envolvidas no PIPP.

---

<sup>83</sup> Diretiva Estratégica nº 10/2006 de 15 de Maio.

**Quadro 3 - Comandos e esquadras Portugal**

COMANDO	SUBUNIDADE	
CM LISBOA	1.ª Divisão	2.ª Esquadra
		3.ª Esquadra
		4.ª Esquadra
		22.ª Esquadra
CM PORTO	1.ª Divisão	7.ª Esquadra
		9.ª Esquadra
CR MADEIRA	Esquadra do Funchal	
CR AÇORES	CECP Horta	Esquadra Sede
	CECP Angra do Heroísmo	Esquadra Sede
	CECP Ponta Delgada	1.ª Esquadra
CP AVEIRO	Esquadra de S. João da Madeira	
CP BEJA	Secção Policial de Beja	
CP BRAGA	Esquadra Sede – Braga	
CP BRAGANÇA	Esquadra Sede – Bragança	
CP CASTELO BRANCO	Esquadra Sede – Castelo Branco	
CP COIMBRA	1.ª Esquadra Coimbra	
CP ÉVORA	Esquadra Sede – Évora	
CP FARO	Esquadra Sede – Faro	
CP GUARDA	Esquadra Sede – Guarda	
CP LEIRIA	Esquadra de Peniche	
CP PORTALEGRE	Esquadra Sede – Portalegre	
CP SANTARÉM	Esquadra de Abrantes	
CP SETÚBAL	Esquadra do Montijo	
CP VIANA DO CASTELO	Esquadra Sede – Viana do Castelo	
CP VILA REAL	Esquadra Sede – Vila Real	
CP VISEU	Esquadra Sede – Viseu	

Os policiais que fazem parte do Programa de Proximidade, do Programa de Apoio à Vítima e do Programa Escola Segura recebem formação específica para desempenhar suas funções. Compreende-se que a formação diz respeito a selecionar pessoas com o perfil adequado à especificidade da função, já que se destina a um público especial, com necessidades diversas daquelas que um policial acessa para um atendimento comum. As equipes de proximidade e de apoio a vítimas são responsáveis pela segurança e policiamento de proximidade nos setores da área de responsabilidade dentro das subunidades, segundo diagnóstico de necessidades elaborado para cada comando. Nesse trabalho estão envolvidas

ações de prevenção e vigilância em áreas comerciais e residenciais, principalmente as habitadas por idosos, prevenção da violência doméstica, apoio a vítimas e acompanhamento pós-vitimação, identificação de problemas que possam interferir na segurança e detecção de cifras negras.

Segundo o Comandante da PSP – Porto, é a presença e ocupação dos espaços que garante o afastamento das oportunidades do crime:

Um traficante de droga não costuma vingar se o espaço que está a sua volta é suficientemente reativo e impõe a sua lei perante o traficante. Ele não consegue vingar, não consegue desenvolver sua atividade. Quando essa pressão positiva se inverte a droga passa.

Nesse sentido, todas as situações de fragilidade merecem atenção especial, é o caso das crianças em idade escolar. As equipes do Programa Escola Segura ficam responsáveis pela segurança e vigilância em áreas escolares, prevenção de delinquência juvenil, identificação de problemas que possam interferir na segurança dos cidadãos e detecção de cifras negras da criminalidade em comunidades escolares.

**Figura 6 -** Policial feminina em atividade de policiamento de proximidade



Os policiais que colocam em prática esse trabalho são chamados de Agentes de Proximidade. Eles fazem o policiamento de visibilidade, mediam a resolução e gestão de conflitos, fazem o reforço da relação polícia – cidadão e triam questões que podem vir a resultar em problemas sociais ou práticas criminais.

Os Agentes estão sujeitos a um conjunto de regras de “empowerment” e responsabilização. Eles desenvolvem seu trabalho diretamente com a população, com as freguesias, câmaras municipais, tribunais, em projetos de assistência social, concelhos diretivos de estabelecimentos escolares, espaços comerciais e com os cidadãos de modo geral.

Servem como exemplo da amplitude do olhar que envolve essa proposta as ações desenvolvidas para resolver abandono de automóveis, falta de iluminação pública, grafites, sinais de trânsito com problemas, casas devolutas, menores em risco ou em situação de abandono, dentre outros.

Anterior à plena instalação desse projeto fez-se uma pesquisa com cidadãos e policiais para compreender a percepção a respeito do trabalho da PSP. Essa pesquisa tinha a finalidade também de abordar questões como medo e insegurança e os impactos que o programa poderia ter para interferir nesses sentimentos.

O Programa de Proximidade teve uma fase piloto para nortear as ações posteriormente implementadas. A primeira avaliação ocorreu em outubro de 2006 e a segunda em dezembro de 2007, o que possibilitou um estudo comparativo dos períodos. Ao final de 2008 a PSP tinha iniciado o programa em 112 esquadras de aplicação genérica.

A outra abordagem diferenciada feita pela PSP oferece um tratamento especializado na área de violência doméstica. Parte do trabalho são as campanhas de incentivo à denúncia de forma que a pessoa esteja o máximo à vontade para dirigir-se a um posto da PSP, GNR, Piquete da Polícia Judiciária ou Tribunal para dividir seu conflito e construir soluções. No entendimento dessas instituições, a denúncia é o primeiro passo na direção da resolução da violência e é importante garantir o direito de apresentação de denúncia às vítimas.

Além disso, as vítimas são orientadas a sempre buscar um serviço médico, mesmo que não haja marcas visíveis da violência, preferencialmente acompanhada por um amigo ou familiar. Em caso de violação a vítima deverá manter-se nas condições do fato para verificação médica e também guardar as roupas que usava no momento. Acima de tudo, é preciso acreditar que é possível recomeçar fora de um contexto de violência, oferecendo possibilidades de felicidade para si e para os filhos.

“Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos.”  
Declaração Universal dos Direitos Humanos (1949), art. 1

Portanto, a violência doméstica é um atentado à dignidade humana. Partindo desse pressuposto, o site da PSP define violência doméstica como qualquer conduta ou omissão que inflija reiteradamente sofrimentos físicos, sexuais, psicológicos ou econômicos, direta ou indiretamente, sob ameaças, enganos, coação ou qualquer outro meio, a qualquer pessoa que habite no mesmo agregado familiar ou que não habitando, seja cônjuge ou companheiro ou ex-cônjuge ou ex-companheiro, ascendente ou descendente, é uma violência.

Além disso, a PSP utiliza a delimitação da UNICEF<sup>84</sup>, 2000, para a compreensão do doméstico, na violência doméstica, não se restringindo às paredes do lar familiar, mas foca no tipo e natureza das relações que envolvem certas pessoas. Nesse sentido, os tipos considerados como tal são:

- Maus tratos físicos (pontapear, esbofetear, atirar coisas)
- Isolamento social (restrição do contato com a família e amigos, proibir o acesso ao telefone, negar o acesso aos cuidados de saúde)
- Intimidação (por ações, por palavras, olhares)
- Maus tratos emocionais, verbais e psicológicos (ações ou afirmações que afetam a auto-estima da vítima e o seu sentido de auto-valorização)
- Ameaças (à integridade física, de prejuízos financeiros)
- Violência sexual (submeter a vítima a práticas sexuais contra a sua vontade)
- Controle econômico (negar o acesso ao dinheiro ou a outros recursos básicos, impedir a sua participação no emprego e educação)

A violência doméstica é um problema transversal, ela pode acontecer em diversos contextos, sem estar necessariamente vinculada a fatores sociais, econômicos, culturais ou etários ou podendo estar atrelada a um destes. Sobretudo, é um tipo que atinge na sua maioria às mulheres, mas também crianças, idosos e outros componentes familiares mais vulneráveis.

No que diz respeito aos homens, alguns estudos acadêmicos têm mostrado um aumento do número de homens atingido por violência doméstica, mas ainda assim, é com as mulheres de faixa etária mais elevada que esse crime é prevacente.

De modo geral, o aumento do número de registros desses crimes, conforme estatísticas oficiais, é produto de maior visibilidade conferida por campanhas, por uma maior conscientização das vítimas na direção dos seus direitos e amplitude do espaço midiático para esse tema.

Por tratar-se de violência que se passa no espaço privado do lar, e considerando a fragilidade das vítimas, este conflito requer, por parte das autoridades policiais, uma atenção especial no que diz respeito à garantia de segurança, proteção, salvaguarda e preservação dos direitos dessas vítimas.

---

<sup>84</sup> United Nations Children's Fund



Em Portugal, violência doméstica é considerada crime público, não dependendo de registro de ocorrência, bastando denúncia ou conhecimento de crime para que o Ministério Público promova o processo.

#### Enquadramento Penal

O Artigo 152.º do Código Penal<sup>85</sup> Português estabelece:

" Violência Doméstica "

1. - Quem, de modo reiterado ou não, infligir maus-tratos físicos ou psíquicos, incluindo castigos corporais, privações de liberdade e ofensas sexuais:

a) Ao cônjuge ou ex-cônjuge;

b) A pessoa de outro ou do mesmo sexo com quem o agente mantenha ou tenha mantido uma relação análoga à dos cônjuges, ainda que sem coabitação;

c) A progenitor de descendente comum em 1.º grau;

d) A pessoa particularmente indefesa, em razão de idade, deficiência, doença, gravidez ou dependência econômica, que com ele coabite;

É punido com pena de prisão de um a cinco anos, se pena mais grave não lhe couber por força de outra disposição legal.

...

4. - Nos casos previstos nos números anteriores, podem ser aplicadas ao arguido as penas acessórias de proibição de contato com a vítima e de proibição de uso e porte de armas, pelo período de seis meses a cinco anos, e de obrigação de frequência de programas específicos de prevenção da violência doméstica.

...

5. - A pena acessória de proibição de contato com a vítima pode incluir o afastamento da residência ou do local de trabalho desta e o seu cumprimento pode ser fiscalizado por meios técnicos de controle à distância.

Para colocar em funcionamento essa lei, a PSP possui 142 dispositivos com salas de atendimento e apoio às vítimas de crimes. Esses espaços foram criados para garantir atendimento especializado e adequado para cada tipo de vitimação. Esse atendimento presta-se principalmente para casos de crimes violentos, para vítimas vulneráveis e fragilizadas,

---

<sup>85</sup> Lei n.º 59/2007, publicado em Diário da República (1.ª Série) em 04 de Setembro de 2007.

como crianças, idosos, mulheres e deficientes, na intenção de oferecer apoio, proteção e encaminhamento às necessidades.

Os esforços têm sido em fornecer uma resposta eficaz e integrada no sentido da prevenção e investigação de crimes de violência doméstica, a maioria desses crimes são de competência de investigação da PSP. No nível nacional são 621 agentes voltados para o trabalho nas Equipes de Prevenção e Apoio a Vítimas, esses constituem a primeira linha de intervenção, proteção e segurança, atendimento, acompanhamento, apoio e encaminhamento das vítimas, apreensão de objetos (armas, roupas e outros).

Além disso, lhes cabe:

- Sinalizar situações de risco;
- Atender vítimas e público alvo vulnerável e de crimes mais traumáticos (vítimas de violência doméstica e de crimes violentos);
- Encaminhar vítimas e testemunhas a entidades competentes;
- Fazer acompanhamento pós-vitimação juntamente com entidades de apoio social em casos de maior sensibilidade;
- Isolar, nas situações de flagrante, as vítimas do agressor impedindo a consumação ou continuação da agressão;
- Prestar primeiros socorros às vítimas;
- Efetuar detenção do agressor;
- Efetuar revista de segurança no agressor, informando-o do enquadramento jurídico criminal da situação, de seus direitos e situação processual.

Simultaneamente, as equipes de investigação da PSP são responsáveis pelo trabalho de segunda linha de intervenção, no que se trata da gestão do local do crime, recolha dos meios de prova, inquirição de testemunhas (podendo ser o inquérito de vizinhos e vítima para auxiliarem no recolhimento de informações sobre antecedentes e contexto de violência), apreensão de objetos (como armas) e outras diligências relevantes para o inquérito.

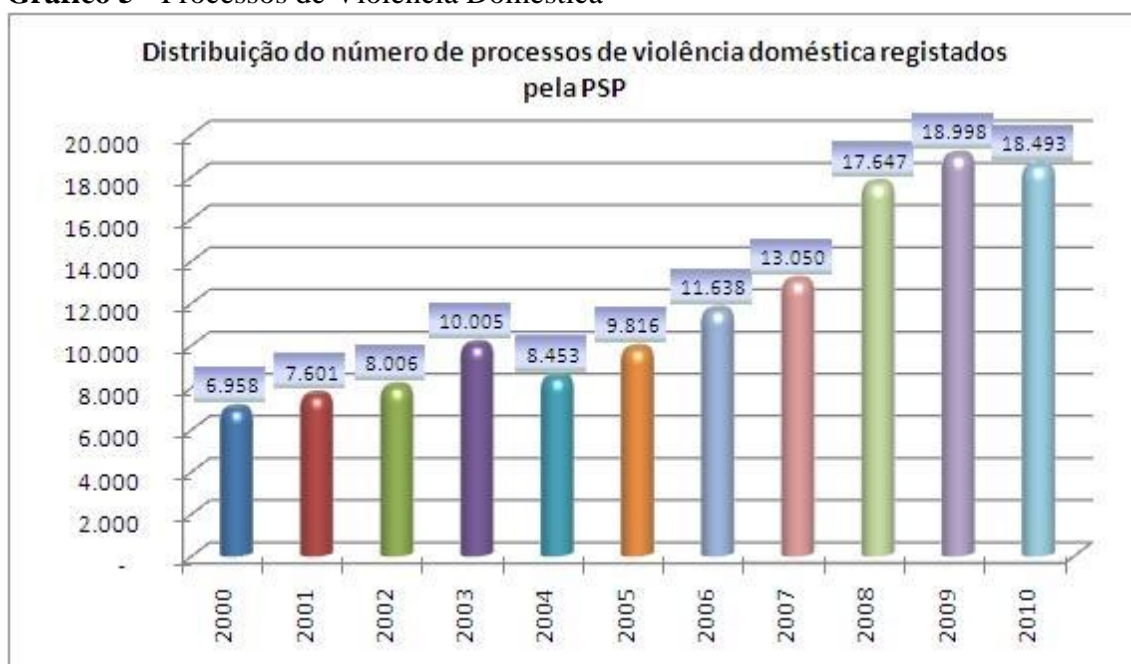
Além disso, numa perspectiva de estratégia global de intervenção, prevenção e combate da violência doméstica, a Polícia de Segurança Pública desenvolve parcerias através de protocolos com diversas entidades de apoio e garantia de direitos das vítimas e dos cidadãos.

Essa é uma visão de trabalho conjunto com apoio técnico especializado, que auxilia também na sequência do atendimento policial, quando é necessário encaminhar as vítimas

para instituições de apoio adequadas e competentes na área da saúde como, psicólogos, hospitais, Instituto de Medicina Legal e da seguridade social.

Quanto aos números, as estatísticas mostram um aumento dos crimes de violência doméstica desde o ano 2000, exceção dos períodos entre 2003/2004 e 2009/2010. Nesse último período, em 2010, a PSP registrou 18.493 ocorrências de violência doméstica, um decréscimo de 505 casos para os números de 2009.

**Gráfico 5 - Processos de Violência Doméstica**



Fonte: PSP

No entendimento das EPAV's o decréscimo das denúncias deve-se em grande medida pela crescente sensibilização da opinião pública, quanto das forças de segurança para a problemática da violência doméstica e pela formação oferecida aos diversos Comandos e subunidades.

No que diz respeito ao parentesco entre vítima e agressor, de acordo com a análise dos dados da PSP, em 70% das ocorrências as relações familiares existentes entre o suspeito de autoria do(s) crime(s) e a vítima são de conjugalidade (cônjuges ou companheiros/as), em 10% dos eventos são ex-cônjuges ou ex-companheiros(as), em 8% dos casos são filhos ou filhas e em 6% são pais, mães, padrastos ou madrastas.

Além disso, constata-se que há uma prevalência de vítimas do sexo feminino (86% das vítimas são do sexo feminino e 14% do sexo masculino).

**Gráfico 6 - Vítimas por Sexo**

Fonte: PSP

No quesito faixa etária das vítimas, registrou-se em 2007 um aumento do número de vítimas com idade superior a 65 anos que denunciaram crimes de violência doméstica (346 em 2004, 570 em 2005, 683 em 2006 e 921 em 2007). Por outro lado, verificou-se também um agravamento do número de vítimas com idade inferior a 16 anos (302 em 2005 / 391 em 2006 / 456 em 2007), do número de vítimas com idade entre os 16 e os 24 anos (891 em 2005 / 1325 em 2006 / 1499 em 2007) e do número de vítimas com idades compreendidas entre os 25 e os 64 anos (6100 em 2005 / 8911 em 2006 / 9797 em 2007).

Em decorrência dos investimentos para sanear esse tipo criminal, elaborou-se um estatuto processual das vítimas que orienta a colaboração com a justiça mostrando-se disponível para:

- Prestar informações (fornecer de imediato às autoridades policiais e judiciárias qualquer alteração de moradia, local de trabalho, telefone ou outros dados que considere relevantes).
- Comparecer a diligências (quando convocada deve comparecer a inquirições, exames médicos ou outras diligências processuais).
- Fornecer provas (comunicar às autoridades policiais ou judiciárias competentes novos fatos que ocorram no âmbito do mesmo processo ou mencionar registro de

outros inquéritos pendentes).

Além desses deveres, a vítima tem o direito de:

- Obter uma resposta judiciária no prazo limite de 8 meses (não havendo uma resposta judiciária pode solicitar a urgência do processo junto do Tribunal competente).
- Ter o apoio de um advogado (podendo requerer através dos serviços da Segurança Social o apoio gratuito).
- Requerer a sua constituição como assistente e intervir no inquérito (podendo oferecer provas e requerer diligências).
- Não prestar declarações.
- Requerer a suspensão provisória do processo com aplicação de determinadas obrigações e regras de conduta ao agressor.
- O de requerer a concessão do adiantamento da indemnização nos termos da Lei n.º 129/99, de 20 de Agosto.

No tocante à prevenção, especialmente no âmbito da prevenção da violência doméstica, a PSP estabeleceu uma parceria com o Centro de Estudos para Intervenção Social (CESIS), em 27 de fevereiro de 2016, no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, com a finalidade de promover a formação direcionada de policiais na temática “Violência contra as mulheres idosas em relações de intimidade” com o objetivo de:

- Conhecer a incidência e a prevalência da violência contra mulheres idosas no contexto das famílias;
- Compreender as questões relacionadas com o gênero e a idade e dinâmicas subjacentes à violência;
- Familiarizar-se com os fatores de risco e as causas sociais/estruturais;
- Habilitar os elementos das forças policiais a abordar o problema com a mulher idosa, vítima de violência;
- Sensibilizar os elementos das forças policiais quanto a dificuldades e dotar de eventuais estratégias a utilizar;
- Reconhecer a importância da cooperação multiprofissional e identificar entidades parceiras.

Esse é o Programa de Apoio à Vítimas da Polícia de Segurança Pública que demonstra uma visão bastante ampla do fenômeno, com espaços de discussão e atualização de conhecimentos permanente. A formação de redes de apoio é parte fundamental para que o trabalho corra como esperado.

Um recurso utilizado para garantir a brevidade dos procedimentos são os protocolos específicos entre instituições que colocam em segundo plano a burocracia. O objetivo primeiro das ações é agilizar o processo de proteção, no sentido de que a pessoa seja colocada o mais rapidamente possível em condições de segurança.

Segundo o chefe da esquadra do Porto que coordena uma Equipe de Apoio à Vítimas, além de ser uma atividade que demanda formação específica, é necessário por em funcionamento um rodízio de agentes, dado o desgaste que a função acarreta. O envolvimento com a vítima é maior do que em qualquer outra atividade policial.

Na tentativa de oferecer uma segurança especializada para o comércio das cidades, a PSP tem investido no programa “Comércio Seguro”, que é um programa especial que visa proteção e segurança de espaços de maior volume de comércio. Na cidade do Porto ele ocorre basicamente na região central, principalmente na área da Avenida Santa Catarina. Este programa realiza-se em parceria com os comerciantes locais.

O comércio local participou contribuindo para aquisição de mini-carros que facilitassem o serviço da polícia. Nesse sentido, houve uma parceria voltada para sanar as questões de segurança de interesse do comércio, da população e da polícia no sentido de ver viabilizada da melhor forma sua atuação.

Outro fator que é considerado relevante para o sucesso do programa é a observância por parte do comércio de algumas ações de precaução, visando dificultar a ação de infratores. Nesse sentido a polícia aconselha que os comerciantes reconheçam as seguintes questões:

- Que mais da metade dos roubos volumosos são efetuados por meio de arrombamentos das portas e janelas, ou utilizando chaves falsas.
- Que esses roubos mais volumosos são cometidos na sua grande maioria, entre a meia noite e cinco horas da manhã.
- Que o comerciante não deve dizer que essas questões não lhe importam por ter seguro, considerando uma ocorrência dessas causar grandes transtornos e que os pequenos furtos podem avolumar-se passando a grandes roubos.

**Figura 7 - Policial PSP executando o Programa Comércio Seguro**



Por isso, a PSP tem o entendimento que tornar a vida difícil para o ladrão é uma ação necessária, conscientes de que eliminar completamente os roubos é utopia. Mesmo assim, é sempre possível fazer mais alguma coisa para que o comércio em questão não seja a próxima vítima.

Todas as lojas constituem alvos permanentes para o ladrão e todo aquele que for imprudente está a expor seu estabelecimento a uma ação indesejada. A prevenção do roubo incumbe às polícias, mas é também responsabilidade do proprietário. De tal forma que utilizar meios que dificultem a ação é um compromisso do proprietário.

Os especialistas afirmam que há sempre medidas que podem ser tomadas para diminuir os riscos, boas fechaduras e grades nas vitrines e portas desencorajam ladrões. As portas e janelas devem ser sólidas e fechaduras extras nas portas e janelas não são demais. Também é preciso cuidar a posição das fechaduras, elas não devem ficar acessíveis, pois fazer o molde de uma chave é tarefa fácil para quem tem experiência.

As técnicas devem ser usadas de modo a tornar o espaço mais seguro, portanto, quando o comerciante fizer uma obra no estabelecimento é importante que destaque as questões de segurança. É necessário aproveitar a ocasião para pôr em prática ideias que contribuem para mais segurança, tendendo a evitar roubos e assaltos.

Muitos sistemas de alarme podem oferecer segurança e garantir mais tranquilidade em um período de férias, por exemplo. A utilização de meios como vigilância monitorada pode compensar os seus custos e os cartazes que avisam sobre esses sistemas também são de grande utilidade.

Dissuadir o ladrão é crucial numa perspectiva preventiva. Os infratores gostam de cantos escuros, prateleiras e vitrines atravancadas. Muitas vezes, eles atuam aos pares e

enquanto um desvia a atenção, o outro furta. As horas de maior movimento são as preferidas. Espelhos normais e convexos, localizados estrategicamente em paredes e teto são baratos e atrapalham descuidistas.

Além disso, uma boa arrumação de prateleiras pode melhorar a visibilidade dos produtos e vigilância. Artigos valiosos devem ficar perto dos locais de atendimento para facilitar o cuidado. O espaço deve preservar uma ordem que viabilize a observação o mais ampla possível.

A hora de abrir e a hora de fechar são críticas, é um momento propício para assalto, principalmente se for fechado por apenas uma pessoa. É uma precaução desconfiar de clientes demasiado matinais ou daqueles que chegam na hora de fechar. Combinar com os comerciantes vizinhos é uma forma de apoiarem-se mutuamente na vigilância uns dos outros, portanto, é preciso trocar telefones e esforçar-se para conhecê-los.

Faz parte das técnicas de segurança a dupla verificação de portas, janelas e cofres. As pessoas com múltiplas atribuições, preocupadas com outros assuntos, por vezes, podem pensar terem fechado bem as portas e na realidade não o fizeram, o que acontece frequentemente. Por isso, é interessante que duas pessoas estejam incumbidas de verificarem o fechamento das portas e janelas.

Manter o caixa com notas baixas e fazer retiradas das notas de maior valor com frequência é uma forma de manter o controle de valores. Quantias elevadas de dinheiro devem ser depositadas em banco e não se deve ir sozinho ao banco com valores altos. O dinheiro deve ser posto em uma pasta sólida, mas as notas de maior monta devem ser colocadas nos bolsos interiores do próprio vestuário e não na pasta. Evite trajetos para o banco de pouco movimento.

No caso de uma ocorrência, estas são algumas recomendações feitas pela PSP aos cidadãos, assim como para outras categorias de grupos alvos de programas especiais, quando são vítimas de assalto:

- Não oponha resistência;
- Procure manter a calma e não discutir;
- Anuncie todos os seus movimentos e avise o assaltante no caso de estar à espera de alguém;
- Caso tenha alarme, faça-o soar apenas se não lhe trazer riscos;
- Observe o assaltante, tomando mentalmente nota do seu aspecto físico, características corporais, vestuário e calçado, tipo de arma e comportamento;



- Observe o assaltante durante a fuga, procurando notar a direção de fuga, cúmplices que possa ter no exterior, características do carro que possa utilizar como a placa, mas sem se expor;
- Participe a ocorrência às autoridades imediatamente e comunique as suas observações;
- Não mexa em nada e peça a colaboração de testemunhas;
- A melhor solução é fechar provisoriamente as instalações até as autoridades terminarem o seu trabalho;
- Conte exatamente aquilo que observou e seja rigoroso em suas declarações;
- Em caso de roubo, participe também à sua companhia de seguros.

Um dos aspectos de destaque do programa comércio seguro é justamente as informações preventivas que possibilitam a consciência sobre os fatores que oferecem risco e as medidas possíveis. A manutenção da segurança é uma responsabilidade considerada conjunta, de tal forma que se cada parte observar os cuidados possíveis, irá potencializar a sensação de segurança.

Esses são alguns programas selecionados para dar um panorama sobre a execução do trabalho preventivo orientado por uma percepção de guarda a Direitos Humanos e ao exercício da cidadania em Portugal. A seleção desses programas tinha a intenção também que pudessemos conhecer a estruturação de ações que são cuidadosamente detalhadas focando o esclarecimento dos cidadãos, mas também o conhecimento dos policiais sobre a finalidade dos seus serviços.

As situações escolhidas para receberem proteção especial pelas instituições de segurança são debatidas nos programas de maneira clara e objetiva, possibilitando a fácil assimilação dos preceitos que orientam as propostas. Essa objetividade torna triviais esses valores, pela ampla divulgação através de diversos recursos, valorizando o contato positivo com o respeito aos Direitos Humanos, que deveriam ser parâmetro para todas as relações sociais.

Consonante às ações dos programas específicos, a PSP faz um conjunto de recomendações que se alinham com uma visão preventiva que seja compartilhada entre instituições e cidadãos. A prevenção é uma filosofia que envolve a comunidade, cada indivíduo e a sociedade com instituições em geral. Os resultados trazem economia em amplos sentidos, sensação de segurança e controle sobre a dinâmica do cotidiano.

Assim, a PSP elaborou uma cartilha que alerta, na cartilha há esclarecimentos sobre a visão de prevenção que é praticada, sendo a prevenção do crime um conjunto de medidas com a finalidade de melhorar as condições de segurança de cada pessoa ou de seus bens. A ideia principal considera que o método mais eficaz de evitar crimes é tomar medidas preventivas.

Nessa perspectiva, segue as recomendações da PSP seguem o sentido de aumentar as condições de segurança. No que diz respeito aos filhos, afirmam que a segurança começa com a educação e conselhos que recebem dos pais. Diminuir os riscos passa por ter bem presentes os riscos a que estamos sujeitos, pela forma como orientamos as crianças e pelo acompanhamento que lhes dispensamos. Dessa forma, sugerem que as crianças saibam que não devem aceitar nada de estranho, que devem se manter em local seguro, que devem comunicar aos responsáveis caso aconteça algum fato suspeito e que não receiem falar.

Estas são demonstrações sobre o tipo de prevenção e abordagem que a polícia incentiva para o tratamento de temáticas que julgam de destaque. Por isso, há ainda recomendações voltadas para a proteção da mulher, crianças que ficam sozinhas em casa, crianças nos transportes públicos, crianças com objetos pessoais, crianças nas calçadas, bullying, crianças – armas e facas, crianças – drogas e álcool, crianças – uso de celulares, vítimas de crimes e cuidados com a habitação.

No que diz respeito às vítimas de crimes, é outro tópico que vale a pena nos determos para entendermos a partir de qual perspectiva desenvolvem esse trabalho. No entendimento da Polícia de Segurança Pública a garantia dos direitos dos cidadãos, o apoio e a proteção adequada às vítimas de crime são preocupações de uma sociedade mais justa e solidária.

A polícia deve desenvolver suas atividades tão perto quanto possível das populações, porque os cidadãos são importantes aliados no combate a fatores de insegurança. Nesse sentido, a visibilidade desejada das forças de segurança e a efetiva capacidade de resolver os problemas concretos dos cidadãos é o que se convencionou configurar como policiamento de proximidade.

A PSP atua de acordo com esses princípios e tem buscado sempre mais atualização para estar disponível e preparada para prestar um serviço de qualidade às vítimas de crime. É um serviço de segurança que está a serviço dos cidadãos todos os dias do ano, 24 horas por dia, em todo o país.

A maior parte das esquadras está preparada com espaços modernos e confortáveis, propiciando condições de maior privacidade para os cidadãos. Esses espaços são chamados de salas de apoio e atendimento às vítimas de crimes, são prioritárias para determinado público

como as vítimas de violência familiar, vítimas de crimes violentos e deficientes.

A tranquilidade e a segurança é um exercício para todos e a Polícia de Segurança Pública. Os cidadãos podem dirigir-se à esquadra mais próxima de sua residência e solicitar o auxílio que for necessário para sua situação em particular. Qualquer cidadão que tenha sido vítima de crime pode contar com um apoio qualificado dessa polícia.

A PSP faz o atendimento à vítima utilizando os princípios das cinco regras de ouro que são: cada vítima é um caso único, a vítima merece simpatia e respeito, a vítima não deve ser culpabilizada, a vítima deve ser informada e a vítima deve ser encaminhada. Para prestar esse serviço é imprescindível conhecimentos e serviços especializados para pessoas com problemas especiais como as mulheres vítimas de violência doméstica e as crianças vítimas de maus tratos.

Nos casos apresentados, referentes aos métodos de trabalho utilizados pela Polícia Pública portuguesa está nítida a primazia das prioridades, do conhecimento para estabelecer essas prioridades e da formação para que os Agentes estejam capacitados a prestar o serviço conforme projetado. Portanto, é relevante destacar que as polícias que melhores resultados obtém de seu trabalho dispensam a intuição como método decisório.

A partir de uma perspectiva macro de segurança pública, também a segurança privada tem sido incluída em uma releitura que assimila diversos atores que promovem a segurança de modo geral. A segurança privada em Portugal é regulada pela Polícia de Segurança Pública<sup>86</sup>, que está responsável por controlar, licenciar e fiscalizar o serviço de segurança privada. Etende-se a atividade de segurança privada como complementar e subsidiária, frente às competências desempenhadas pelas forças de segurança pública, assumindo particular importância na proteção de pessoas e bens, assim como, na dissuasão da prática de atos ilícitos.

As responsabilidades<sup>87</sup> atribuídas à PSP são exercidas pelo Departamento de Segurança Privada. Ao Conselho de Segurança Privada, órgão de consulta do Ministro da Administração Interna, cabe elaborar um relatório anual sobre esta atividade. O Departamento de Segurança Privada possui como ordenamento a Lei nº 34 de 16 de maio de 2013, que

---

<sup>86</sup> Lei 53 de 31 de agosto de 2007.

<sup>87</sup> A Lei Orgânica aprovada pelo Decreto-Lei nº 203, de 27 de outubro de 2006 do Ministério da Administração Interna integra a PSP às atribuições da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna em matéria de segurança privada.

regula o exercício da atividade de segurança privada e tipifica o âmbito e as condições em que esta pode ser desenvolvida.

Dentre as definições contidas nesta lei está a própria definição sobre segurança privada, conforme segue:

Para efeitos da presente lei, considera-se atividade de segurança privada:

- a) A prestação de serviços a terceiros por entidades privadas com vista à proteção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes;
- b) A organização, por quaisquer entidades e em proveito próprio, de serviços de autoproteção, com vista à proteção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes.

Essa lei faz exigências quanto ao tipo de segurança que estabelecimentos comerciais, indústrias e serviços necessitam ter. A ideia é que o comércio deve estar comprometido conjuntamente com a segurança pública e contribuir com a proteção dos cidadãos. Os proprietários não podem se opor à realização das recomendações, dentre as medidas pode estar a criação de um departamento de segurança; funcionário com formação específica em segurança; serviço de vigilância dotado do pessoal habilitado nos termos da presente lei; instalação de dispositivos de videovigilância e sistemas de segurança e proteção; conexão dos sistemas de segurança a central de alarmes própria ou de entidade autorizada; obrigatoriedade de recurso a pessoal de vigilância e de adoção de medidas de segurança física.

Também a instalação de equipamentos dispensadores de notas de euro está sujeita a controle por parte da polícia, uma vez que o local é sujeito a avaliação prévia das condições de segurança, visando a proteção de pessoas e bens e a prevenção da prática de crimes. Assim como, a profissão de segurança privado é uma profissão regulamentada, sujeita à obtenção de título profissional.

Ao vigilante cabe vigiar e proteger pessoas e bens em locais de acesso vedado ou condicionado ao público, bem como prevenir a prática de crimes; controlar a entrada, a presença e a saída de pessoas e bens; prevenir a prática de crimes em relação ao objeto da sua proteção; executar serviços de resposta e intervenção relativamente a alarmes que se produzam em centrais de recepção e monitoração de alarmes; realizar revistas pessoais de prevenção e segurança, quando autorizadas expressamente por membro do Governo responsável pela área da administração interna.

O segurança-porteiro exerce exclusivamente as funções como vigia, protegendo pessoas e bens em estabelecimentos de restauração e bebidas com espaço de dança ou onde habitualmente se dance; controlando a entrada, a presença e a saída de pessoas de estabelecimentos; prevenindo a prática de crimes em relação ao objeto da sua proteção; orientando e prestando apoio aos utentes de espaços em situações de emergência. O vigilante de proteção e acompanhamento pessoal exerce exclusivamente as funções de proteção pessoal.

A lei está descrita em pormenores limitando o campo de atuação dos agentes de segurança privada. O que descrevemos até aqui é suficiente para que tenhamos a compreensão da forma que tem sido utilizada para integrar a segurança privada a uma ideia ampla de segurança pública composta por vários atores e instituições e controlada pela Polícia de Segurança Pública. Além disso, as descrições sobre a atividade de segurança privada trazem uma apurada leitura sobre a complementariedade entre as funções da segurança pública e da segurança privada.

O detalhamento das atribuições e do modo de execução é relevante no que diz respeito às possibilidades de fiscalização por agências públicas. Esta é uma abordagem corrente em muitos países na atualidade, visando políticas públicas com uma perspectiva de redução de gastos. Por isso, identificar os atores sociais capazes de multiplicar a capacidade do Estado em proteger seus cidadãos inclui utilizar esses atores de maneira ampla e integrada com a visão política predominante.

## 6.9 Descriminalização de Drogas em Portugal

Quem é o consumidor de drogas? É o elemento mais fraco do sistema. É um indivíduo que está com uma dependência que não é diferente da dependência do álcool, que não é diferente de outras dependências. Tem o azar de ser dependente de drogas e de fato nem a vontade dele, nem a estrutura social, da policial, dão a oportunidade dele saltar fora. Por isso, eu acho que ele deve ser o menos lesado no meio desse processo todo.  
Comandante PSP

A “Estratégia Nacional da Luta Contra a Droga” (ENLCD)<sup>88</sup> é um conjunto de sugestões, vigentes em Portugal, apresentadas por uma comissão de peritos<sup>89</sup> nacionais que está alinhada com tendências internacionais, principalmente da União Europeia. Nela estão contidas duas linhas estratégicas basilares: i) alterar o regime jurídico do consumo de drogas ilegais, procedendo à sua descriminalização; ii) aderir explicitamente à política dos quatro pilares<sup>90</sup>, comprometendo-se com a implementação de programas de redução de riscos e minimização de danos, aderindo aos compromissos com a prevenção primária, o tratamento de toxicodependentes e o combate ao tráfico de estupefacientes.

A lei 30/2000 de 29 de novembro é a lei que orienta a forma como Portugal vai proceder a descriminalização do consumo de drogas psicoativas, retirando da alçada penal, restringindo a um ilícito de mera ordenação social, com proteção sanitária e social das pessoas usuárias, permanecendo a desvalorização do ato através de censuras administrativas (POIARES, 2002, 2003).

Portanto, a experiência de descriminalização portuguesa oportuniza-nos observar e pensar sobre a eficácia de formas alternativas aos modos clássicos proibitivos no tratamento de tal questão. No modelo elaborado por este país existe uma via de sanção ao tráfico que se consuma por meio judicial e uma via para tratamento do usuário que se efetiva por meios administrativos. O usuário é percebido enquanto usuário por consumo, aquisição e detenção até a quantidade média de consumo para 10 dias.

A lei de descriminalização define o regime jurídico aplicável ao consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, bem como a proteção sanitária e social das pessoas que consomem tais substâncias sem prescrição médica. Essa lei define como contraordenação o consumo, a aquisição e a detenção para consumo próprio de plantas,

---

<sup>88</sup>A ENLCD também trata sobre i) a continuidade da postura repressiva de combate ao tráfico e ao branqueamento de capitais; ii) a estratégias e estruturas organizativas de prevenção, tratamento e reinserção social dos consumidores de drogas; iii) a necessidade de investigação e formação em drogas e toxicodependência; iv) a participação da sociedade civil; v) a particularidades dos estabelecimentos prisionais; vi) os meios financeiros. Entretanto, entende-se que a redução de riscos e descriminalização são os aspectos que realmente inovam na ENLCD.

<sup>89</sup> Van Het Loo, Beusekom e Hahan (2002) destacam a importância do envolvimento de técnicos, pessoas especializadas, neste caso, profissionais e investigadores especializados, para a adoção de uma visão explícita de redução de danos e com habilitação para rever o estatuto jurídico referentes ao consumo de psicoativos.

<sup>90</sup>O Ministro da Saúde suíço Alain Berset, na década de 90, colocou em prática uma política de redução de danos para usuários de drogas que tinha como princípio que "O ser humano, e não a droga, é que deve ser colocado no centro da discussão atual".

A Suíça aplica há 25 anos a política conhecida como política dos "quatro pilares", baseada na prevenção, terapia, redução de riscos e repressão. Entre os anos 1980 e 1990 a cidade de Zurique teve uma convivência devastadora com as drogas, realidade que motivou a estratégia pragmática dos quatro pilares. Em 1994, a Suíça também lançou a primeira distribuição controlada de heroína para viciados em drogas.

substâncias ou preparações com a finalidade entorpecente. Tais substâncias não poderão exceder a quantidade necessária para o consumo médio individual de 10 dias.

Uma das alternativas oferecidas é o tratamento espontâneo, que não é aplicável quando o consumidor for menor, interdito ou inabilitado, ou quando um representante legal peça assistência de serviços de saúde. Qualquer médico pode assinalar aos serviços de saúde do Estado os casos de abuso de plantas, substâncias estupefacientes ou psicotrópicas, quando entenda que se justificam medidas de tratamento.

Quando ocorrer um caso de apreensão e identificação, as autoridades policiais procederão a identificação do consumidor e a apreensão das plantas ou substâncias, elaborando auto da ocorrência, o qual será remetido à comissão territorialmente competente. A competência para o processamento, aplicação e execução das contra ordenações e a aplicação das respectivas sanções competem a uma comissão designada “comissão para a dissuasão da toxicodependência”.

As comissões são compostas por três pessoas, uma das quais presidirá, nomeadas por despacho do membro do Governo responsável pela coordenação da política da droga e da toxicodependência. Um dos membros da comissão será um jurista designado pelo Ministro da Justiça, cabendo ao Ministro da Saúde e ao membro do Governo responsável pela coordenação da política da droga e da toxicodependência a designação dos restantes, os quais são escolhidos de entre médicos, psicólogos, sociólogos, técnicos de serviço social ou outros com currículo adequado na área da toxicodependência.

Para a execução do tratamento voluntariamente aceito pelo consumidor toxicodependente, este pode recorrer aos serviços de saúde públicos ou privados habilitados para tal. A comissão ouve o consumidor e reúne os demais elementos necessários para formular um juízo sobre se é toxicodependente ou não, quais as substâncias consumidas, em que circunstâncias consumia quando foi interpelado, qual o local e qual a sua situação económica.

A comissão suspende provisoriamente o processo sempre que o consumidor sem registo prévio de processo contra-ordenacional anterior no âmbito da presente lei seja considerado consumidor não toxicodependente. A comissão suspende provisoriamente o processo sempre que o consumidor toxicodependente sem ou com registo prévio de processo contra-ordenacional anterior aceite submeter-se ao tratamento.

Se o consumidor toxicodependente aceitar sujeitar-se ao tratamento, a comissão faz a necessária comunicação ao serviço de saúde público ou privado escolhido pelo consumidor, o

qual será informado sobre as alternativas disponíveis. A entidade informa a comissão, de três em três meses, sobre a continuidade ou não do tratamento.

A suspensão do processo pode ir até dois anos, podendo ser prorrogada por mais um ano por decisão fundamentada da comissão ou a comissão arquivar o processo, não podendo ser reaberto, se: a) tratando-se de consumidor não toxicodependente, não tiver havido reincidência; b) o consumidor toxicodependente se tiver submetido ao tratamento e não o tiver interrompido indevidamente.

Em caso de determinação de uma sanção, a comissão pode suspender a determinação da sanção se o consumidor toxicodependente aceitar submeter-se, voluntariamente, a tratamento em serviço público ou privado devidamente habilitado. A comissão declara a extinção do processo se, decorrido o período da suspensão, não houver motivos que possam conduzir à sua revogação.

Aos consumidores não toxicodependentes poderá ser aplicada uma multa ou, em alternativa, sanção não pecuniária. Na aplicação das sanções, a comissão terá em conta a situação do consumidor e a natureza e as circunstâncias do consumo, ponderando, designadamente: a) a gravidade do acto; b) a culpa do agente; c) o tipo de plantas, substâncias ou preparados consumidos; d) a natureza pública ou privada do consumo; e) tratando-se de consumo público, o local do consumo; f) em caso de consumidor não toxicodependente, o carácter ocasional ou habitual do consumo; g) a situação pessoal, económica e financeira, do consumidor.

A comissão pode aplicar as seguintes sanções, em alternativa à multa ou a título principal: a) proibição de exercer profissão ou atividade, designadamente as sujeitas a regime de licenciamento, quando daí resulte risco para a integridade do próprio ou de terceiros; b) interdição de frequência de certos lugares; c) proibição de acompanhar, alojar ou receber certas pessoas; d) interdição de ausência para o estrangeiro sem autorização; e) apresentação periódica em local a designar pela comissão; f) cassação, proibição da concessão ou renovação de licença de uso e porte de arma de defesa, caça, precisão ou recreio; g) apreensão de objetos que pertençam ao próprio e representem um risco para este ou para a comunidade ou favoreçam a prática de um crime ou de outra contra-ordenação; h) privação da gestão de subsídio ou benefício atribuído a título pessoal por entidades ou serviços públicos, que será confiada à entidade que conduz o processo ou àquela que acompanha o processo de tratamento, quando aceite.



Pode ainda a comissão, mediante aceitação do consumidor, determinar a entrega a instituições públicas ou particulares de solidariedade social de uma contribuição monetária ou a prestação de serviços gratuitos a favor da comunidade. Ou ainda, a comissão profere uma censura oral se, atendendo às condições pessoais do agente, ao tipo de consumo e ao tipo de plantas, substâncias ou preparações consumidas, considerar que o agente se absterá no futuro de consumir.

Tratando-se de consumidor toxicodependente cujo tratamento não seja viável, ou não seja por ele aceite, a comissão pode promover a suspensão da execução da sanção, impondo a apresentação periódica deste perante serviços de saúde, com a frequência que estes considerem necessária, com vista a melhorar as condições sanitárias.

Nestes termos têm sido administrados os casos de consumidores de substâncias entorpecentes em Portugal. De modo geral, é uma receita que busca um tratamento humanizado, fugindo da criminalização do usuário. O fato de administrar esse problema social utilizando-se de recursos sanitários e de saúde não gerou alteração significativa nos níveis de consumo. Isso quer dizer que as motivações para maior ou menor apetência ao consumo de estupefacientes não estão vinculadas ao fato de descriminalizar ou deixar de proibir.

Além disso, o fato de não se alterarem os números demonstra que existe uma frequência padrão em relação à quantidade de consumidores nos grupos sociais. Isso não é interrompido por leis, trata-se de uma tendência percentual que revela sobre sociabilidade, sobre características de convivência e sobre processos históricos aos quais algumas pessoas se mostram mais alinhadas do que outras.

Trazemos a realidade portuguesa como contraponto à realidade brasileira, não com a intenção de transportar uma realidade para dentro da outra, sem considerar peculiaridades, mas para dar a certeza da possibilidade. Temos pleno respeito às trajetórias, à história de cada povo, mas acreditar na paz é preciso, perseguir esse objetivo é preciso. A lucidez que viabiliza a convivência pacífica é necessária.

Portugal foi uma sociedade duramente dominada, abandonada e alienada por reinados que se mantinham totalmente distantes do povo. Além disso, a sociedade portuguesa viveu quase quatro décadas de extrema violência, censura, miséria e privações nas mãos do ditador Salazar. Portanto, não é a ausência de obstáculos que leva à paz e sim a forma como se reage às dificuldades é que poderá traçar um caminho para a paz ou para os conflitos.

---

Portugal soube utilizar a experiência de países vizinhos, melhor colocados política e economicamente, abreviando passos no sentido da humanização dos serviços públicos. Mais do que aceitar recomendações externas para o trato com a criminalidade e o tráfico, Portugal produziu conhecimentos que possibilitaram escolhas no sentido da melhor forma de proteger os direitos dos seus cidadãos.

As polícias portuguesas possuem como base fundamental à garantia constitucional dos Direitos Humanos, facilitando o exercício da cidadania. As regras são claras, pormenorizadas e objetivas, facilitando o entendimento do Agente de Segurança de seu papel. Bons programas, executados por espíritos equilibrados, constroem uma realidade menos violenta, com papéis executados com profissionalismo e especialidade.

A imagem de profissionais bem treinados e ponderados, foi a predominante dos contatos com os policiais da Polícia de Segurança Pública acessados pela pesquisa. Temos consciência de que há um conjunto amplo de questões que são favoráveis a essa construção, mas a mensagem mais importante para essa pesquisa é a existência de possibilidade, é que a paz é uma realidade em alguns países.

A naturalização da violência, assimilada pelas instituições impregna as relações de tal forma que faz as pessoas acreditar que a vida é um exercício constante, diário, de sobrevivência, no qual cada indivíduo utiliza os recursos que tem para restar vivo. Compreender que essa não é a única realidade crível, que é possível a construção coletiva da paz, de um cotidiano de solidariedade e respeito, é fundamentalmente o primeiro passo para concretizar uma vida segura.

---

## 7 Considerações finais

Os secretários de segurança do Rio Grande do Sul do período de interesse desse estudo estiveram diante de imensos desafios. Observamos que apesar das fórmulas diferentes praticadas, pouco foi possível em termos de interferência no ritmo da criminalidade, mas importantes passos foram dados nos períodos que se voltaram para uma perspectiva de segurança cidadã. Esse modelo introduziu novas questões para a prática e a reflexão das características que formatam a cultura das instituições de segurança, através de formação e respeito a direitos humanos.

Os quadros que seguem apresentam um apanhado da relação entre período e características da gestão:

### Quadro 4 – José Bisol

José Bisol – (PT - 2001 – 2002) - Desembargador	
Segurança Pública Democrática	
Democratizar	Atendimento social
Cidadania	Política salarial
Prevenção	Qualificar a defensoria
Minorias	Desmilitarizar
Proteção à testemunha	
Formação	1º Plano Estadual de Segurança

### Quadro 5 – Otávio Germano

Otávio Germano – (PMDB - 2003 -2006) – Advogado e político	
Um modelo tradicional	
Penalização	Furto e roubo acontecem porque as vítimas estão distraídas
Repressão	
Não unificar polícias	
Endurecimento das leis	
Reativar os CONSEPROS	
Segurança pública tira votos	

### Quadro 6 – Francisco Mallmann

Francisco Mallmann – (PSDB – 2007 – 2010) – Delegado PF	
Conservador moderno	
Combate à corrupção policial	Conservador na abordagem sobre drogas e álcool
Integrar ações e reestruturar segurança	
Recuperar a confiança	1º Planejamento estratégico SSP
Criminalidade uma preocupação de todos	
Desenvolvimento social	
Serviço de inteligência	

**Quadro 7 – Airton Michels**

Airton Michels - (PT – 2011 – 2014) - Promotor de Justiça	
Segurança cidadã	
Até 1990 não tinha política de segurança	Policciamento comunitário
Acreditava-se que bastava melhorias sociais para diminuir criminalidade	Penas alternativas, tornozeleiras
Integração das forças	Visitou outros países para tratar sobre segurança
As corporações não querem mudar	Mudar lei antidrogas, proibição é atrativo.
Proesci: prevenção, transversalidade e gestão	
Patrulha Maria da Penha	

**Quadro 8 – Wantuir Jacini**

Wantuir Jacini – (PMDB – 2015) – Delegado PF	
Outra experiência no conservadorismo	
Sem programa para segurança pública	
Motivação do crime (ausência das mães, antecedentes)	
Não há segurança para todos	
Falta de investimento	
Economia em segurança	

Essas gestões enfrentaram obstáculos de duas frentes no âmbito do contexto criminológico, a criminalidade e as instituições de segurança. Para tratar os fatores que criminalizam, o debate amplo sobre alternativas no controle das questões das drogas é inadiável. Compreender as motivações da proibição diante de cada tipo de estupefaciente, grau de prejuízos dessas substâncias para diferentes aspectos de seus impactos, conhecer a realidade da produção e logística das drogas e entender as implicações econômicas desse comércio é de suma importância. Por outro lado, tomar contato com outras experiências de controle de drogas em outros países, compreender os custos da proibição e os custos do tratamento de consumidores problemáticos tem grande relevância no mapeamento de possibilidades. Além disso, todo tipo de criminalidade demanda a interferência de políticas sociais que promovam o acesso a outras realidades, de tal modo que a criminalidade saia, ou se afaste, do rol de alternativas de sustento e de melhora na autoestima de jovens.

No que diz respeito às instituições de segurança, as medidas de curto prazo, tradicionais, são as mais frequentes e as que dependem de modo imediato da saúde financeira do estado. Contudo, são as de longo prazo que definem a mudança no perfil da prestação de serviço, aquelas que intervêm na mentalidade reproduzida pela instituição e assumida pelos servidores, em termos de visão sobre o crime, sobre os cidadãos e sobre o trabalho prestado. As formações diversificadas por temáticas que envolvem dimensões dos direitos humanos e o

debate contínuo sobre a prática policial e os fundamentos da segurança pública, juntamente com o incentivo ao aprimoramento contínuo e formação superior, trouxeram impulsos relevantes da segurança cidadã, com a percepção de que novos rumos se alinhavaram. Além disso, na relação polícia - criminalidade, vimos que os números da criminalidade e o encarceramento refletem de modo expressivo a visão policial sobre crime e criminosos. Portanto, são os crimes de varejo e dos estratos marginais os acessados no cotidiano policial, demonstrando não haver investimento em investigação e inteligência, e ainda, que as polícias se satisfazem de prisões de pouca expressão, em vista de serem raras as vezes que se alcança o topo da pirâmide criminal.

Contudo, tendo caído a perspectiva da segurança cidadã, com a eleição de um governo que não investe em políticas de incentivo à cidadania, com 61,3<sup>91</sup> homicídios por 100.000 habitantes, dados de 2016, na cidade de Porto Alegre, o Rio Grande do Sul passa por processo de militarização das atividades da segurança pública, na contramão de tudo que estudiosos afirmam quando propõem mudanças na segurança do estado. O modelo militar, as soluções armadas e o tipo de aporte que esse modelo é capaz de oferecer é fartamente utilizado pelo secretário de segurança, assessorado por oficiais da corporação militar. Está em andamento o enxugamento da máquina de Estado, consorciado com soluções aparentes, exteriores e ostensivas. O plano é de precarização do trabalho da Polícia Civil, da Brigada Militar e dos Serviços Penitenciários.

Para concretizar a desqualificação do serviço público de segurança vários projetos de lei foram encaminhados à Assembleia Legislativa. Essa precarização visa resolver os problemas da segurança pública com policiais militares, abrindo também espaço para terceirização. As medidas desrespeitam as atribuições constitucionais da própria Polícia Militar, como força ostensiva, uma vez que assume funções das associadas. Dentre as ações está a contratação de servidores temporários para a PM, corroendo o processo de especialização dos servidores no trato ostensivo da criminalidade, além de ser um risco em termos de um mercado de trabalho recessivo, de tal modo que jovens podem estar sendo preparados pelo Estado para atuar no crime e em empresas privadas.

No caso da Polícia Civil, há mais de uma década os concursos repõem precariamente as baixas do quadro, sem acompanhar o crescimento da criminalidade e da necessidade de investigação. A Polícia Civil tem se restringido a serviços cartoriais, o que fica claro nas cidades com apenas um policial. Com esse quadro, também a Polícia Civil tem suas

---

<sup>91</sup> 11º Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

atribuições precarizadas ou mesmo abandonadas pela falta de efetivo e condições materiais. O prejuízo é da população mais acometida por crimes, que raramente tem seus casos resolvidos pela polícia, seja morte, furto, roubo ou outros. A capacidade de solução e encaminhamento das investigações é ínfima e nesse aspecto a mídia ocupa um espaço que inspira cuidados, por pautar os crimes que merecem solução, normalmente aqueles de maior repercussão social.

Já o Sistema Penitenciário vem sofrendo investidas contundentes de esfacelamento de suas funções, um dos projetos de lei sugere a criação de uma Subsecretaria de Administração Prisional, num ambiente de nenhum diálogo com a instituição. Esse projeto, em comunhão com outros, abre a possibilidade de oficiais militares da reserva serem reintegrados para exercer o cargo de Subsecretário, assessorados por outros três cargos, todos com funções gratificadas. Além disso, um projeto aprovado abre a possibilidade de contratação de empresas que ofereçam o serviço de guarda. Com isso, as duas projeções dão a entender que os problemas do sistema prisional gaúcho estão sintetizados no mau desempenho de gestores do quadro da SUSEPE, assim como nos equívocos de uma execução penal pública. Essas ações pretendem sugerir para a população que medidas foram tomadas para sanar as dificuldades do sistema penitenciário. Assim como, a abertura para guardas desenha a oportunidade de contratar serviço que substitua os prestados pelo quadro da SUSEPE. No entanto, nada da complexidade dos problemas que o encarceramento mal feito produz está em questão e diminuir os problemas da execução penal exige medidas mais elaboradas do que a simplificação de um problema que é social, é econômico e é de segurança. O que têm ocorrido é uma política que tenta desviar do problema e pior, contribui para o aumento da crise prisional.

Esse momento histórico de fragilização das instituições públicas brasileiras conta com o engajamento de poucos políticos em termos de defender o serviço público de qualidade e em termos da garantia do direito a uma segurança pública. Para os gestores da segurança, permanece o desafio de entender onde se situam os refúgios de proteção da sociedade. Quanto aos governantes, além de equivocarem-se em posições políticas que não garantem o bem comum, ainda não sabem quais são as oportunidades reais ou subjetivas nas quais devem investir com a finalidade de fortalecer vínculos que impeçam as pessoas de se tornarem alvos para a criminalidade. A prática desses atores é difícil e multifacetada porque deveria identificar “espaços” nos quais as pessoas estão protegidas dos excessos da dimensão exterior, seja do desemprego, seja da falta de laços de apoio social, seja dos vínculos que acolhem ou seja da capacidade individual de não se sujeitar às armadilhas de uma cultura violenta.

Entretanto, conforme aborda Soares (2003), são raros os estudos que problematizam a invisibilidade das camadas populares brasileiras. Por isso, criminalização, crime e criminosos são temas sem narrativas próprias, talvez pela dificuldade de acesso às pessoas, talvez pelo medo que o tema e essas pessoas produzam, talvez porque não haja interesse nessas falas. Parte do problema é querer solucionar um contexto e criar um ambiente seguro sem pedir a colaboração daqueles que poderiam falar do lado de dentro da criminalidade, sobre o ambiente social que experimentam e sobre os motivos de suas reações. Queremos impor uma conduta pacífica com violência, não dispomos de tempo para compreender o lado de dentro do crime e ignorando perdemos a capacidade de traçar projetos que façam sentido para os atores.

Inferimos o que os precários números espessam, números débeis, que não esclarecem e turvam abordagens importantes. É iminente que os gestores façam o esforço do contato, busquem momentos estratégicos de diálogo com essa população. As oitivas de procedimentos disciplinares de fugas do sistema prisional são uma possibilidade, os apenados apresentam-se positivamente, assim como a justiça restaurativa é uma ferramenta que pode aproximar pessoas interessadas em compreender humanamente o “mundo do crime”. Pode ser que nada de novo surja dessa realidade, mas também é possível que novos caminhos sejam apresentados, o certo é que, se queremos investir na democracia, esses homens e mulheres devem ser tratados como cidadãos.

Um trabalho investigativo que permita a aproximação da percepção de mundo daqueles que vivem da criminalidade pode vir a ser um projeto paralelo de uma gestão de segurança. Além de ser um recurso para pensar uma política de segurança e institucional que vislumbre o processo de formação da pessoa, admitindo que o encarceramento centenário que se pratica não resolve os problemas de segurança e pode até contribuir para o reforço de laços através do crime. Por isso, observa-se a necessidade de criar oportunidades de compreender como interferir no processo formativo do ser humano, que é contínuo. Nos contatos com apenados, apesar de tudo que cometem, percebemos em suas expressões imensa vulnerabilidade e fragilidade na relação com as regras e na assimilação dos artifícios de convivência. A sociedade se organiza de maneira que lhes é pouco acessível e inteligível, porque os recursos civilizatórios estão muito distantes dos excluídos socialmente.

Isso pode ser visto na escolarização:

“...todo o meu nome? Posso escrever assim, não sei assinar?”

Num “mundo” de assinaturas e carimbos, documentos, licenças e autorizações, não dominam sequer a legitimidade de suas assinaturas. Será possível uma boa gestão da segurança, quando tracejamos caminhos ao largo dessas realidades e quando tomamos como dada uma realidade que conhecemos pouco? Apenados monitorados têm dificuldades para compreender minimamente os cuidados que devem observar com suas tornozeleiras e em termos de deslocamento, falham em situações absolutamente solucionáveis, retornando para o regime fechado. Há um abismo entre a linguagem oficial e a linguagem cotidiana desses indivíduos. Reincidências podem parecer uma leviandade com o sistema legal, mas para eles esse sistema serve somente no sentido punitivo, não lhes atinge na garantia de direitos, não lhes ampara em nenhuma necessidade. São cidadãos com mínimos ou nenhum direito e o arbítrio policial lhes bate a porta com frequência indesejável e inacreditável, de tal monta que o mandado judicial quase já não faz parte dessa realidade.

Muitos desses homens e mulheres chegaram ao crime por viverem em uma dimensão muito escorregadia da sociedade, lugar onde facilmente se resvala, não por inata predisposição, mas porque o “chão é mesmo muito liso”. Pensamo-nos com propriedade suficiente e a distancia que nos parece necessária para falar sobre o crime olhando para números falhos, instituições de excessão e exclusão social. Seguimos buscando soluções que mais protegem e assumem o sistema ideológico que oprime e domina a todos, eivado de crueldades, do que questionam o lugar das coisas. Essas pessoas carecem de um reencontro consigo mesmas e com os seus, elas necessitam retornar ao grupo, mas as comunidades que restam estão com dificuldades de manter a unidade. Somente ao retomarem suas identidades e suas coletividades podem receber a competência dos valores associados ao respeito mútuo e à afetividade que permite o acolhimento, uma vez que esses são elementos da coletividade.

Além disso, o contato com facções é imprescindível para desenhar as dificuldades enfrentadas pelos que se aliam por vontade própria ao crime e pelos que entram forçosamente. É visível o custo das reações às facções para as vidas, as famílias, a sociedade em geral, o Sistema de Justiça Criminal e as instituições de segurança. No que afeta o SJC, são fugas de presídios, de semiabertos e da própria zona de controle das tornozeleiras, inúmeras vezes forçosamente, por diferenças entre componentes de facções. As facções detêm um poder que se fortaleceu em combates em meados de 2012 em Porto Alegre, principalmente. O Estado ficou atrás, incrédulo e incompetente para tratar com a seriedade que a questão demandava. Na atualidade, os presos se apresentam como “Balas” ou “Anti-Balas”, isso diminui a



importância das demais facções, mas gerou a hegemonia do estatuto dos “Balas na Cara” sobre a criminalidade, nos presídios e na rua.

As facções são provas sobre a dificuldade que encontramos em compreender a complexidade das razões da violência e da criminalidade. Enquanto não entendemos, elas crescem, são mais complexas do que há 15 anos e continuamos com poucos recursos de análise. Dado a falta de investimento em conhecimento, nossos saberes são inócuos em termos de impor um controle sobre as variáveis do problema da violência e da criminalização. A inoperância das gestões fica provada pelas taxas de homicídio, de porte de armas e de tráfico. Os projetos de administração da segurança, majoritariamente, não assumem uma perspectiva preventiva e tampouco trazem a discussão sobre o “abolicionismo penal”. A sociedade brasileira rejeita interferir na criminalidade por outras portas que não sejam as do encarceramento. Com isso, fortalecemos a dominação de classes que utiliza as prisões como ferramenta de segregação, como recurso de regulação do próprio capitalismo e contribuímos para o desvio das respostas.

O problema dessa tese, sobre a gestão da segurança pública de Porto Alegre, está estreitamente ligado às questões das relações humanas, não descolado da percepção de existência do ser humano, uma vez que não podemos falar sobre violência e criminalização sem refletir sobre as razões individuais e coletivas. As sociedades transitam entre o que são e o que deveriam ser, entre as capacidades espirituais do ser humano e as condições materiais do mundo. As condições materiais, do ponto de vista individual, estão entre a sobrevivência e os significados, e do ponto de vista político estão entre o limite definitivo e a inclusão. Os limites da satisfação pessoal e dos dilemas materiais desorganizam as forças e desafiam os formatos das políticas públicas. Por isso, as variáveis que envolvem o crime e a violência dialogam num circuito entre o real e o ilusório, entre uma realidade limite e a expectativa de um devir.

Visto esse conjunto dialético, o ponto mais importante do debate, analisando gestões e utilizando os planos de segurança para pensar a impotência das instituições de segurança pública da cidade de Porto Alegre em diminuir a violência das polícias e a criminalidade, é ter a certeza se queremos libertar os cidadãos, acabar com a dor de suas almas, diminuir a sujeição e a fragilidade dos espíritos, ou se queremos criar aparentes soluções. As melhores políticas públicas que encontramos argumentam no sentido da inclusão pelo consumo, mas é preciso estar muito claras as pretensões desse modelo, entendendo que a sujeição e a fragilidade a um sistema perverso e não inclusivo permanece. Possibilitar que consumam não

dá acesso à consciência sobre a sociedade e não oferece atributos para decidir sobre valores e comportamentos que dificultam a convivência em sociedade.

É certo que as pessoas passem por um processo de mobilidade sócio-econômica que permita o acesso a bens de consumo e bens sociais, mas é certo também que esse não é um remédio completo para atingir dores que só o senso crítico é capaz de alcançar. Uma vida digna só é alcançada na posse de si mesmo, quando saímos da condição de ferramentas de sistema. Por isso, se pretendemos oferecer a oportunidade da tomada de consciência, é preciso investir no esclarecimento. Somente o acesso farto ao conhecimento humanista, a ciência de um processo histórico de avanços e retrocessos civilizatórios, possibilita a concretização da cidadania.

Contudo, a pressa por resultados rápidos, nas poucas vezes que assistimos novas práticas na segurança pública, deixa as pessoas em um estado ilusório de inclusão, ainda sujeitos a desejos nunca alcançáveis, expostos de igual forma a decisões absolutamente exteriores. O imediatismo da política impede propostas e dedicação a um projeto contínuo, de consistente inserção do ser humano num espaço existencial com controles mínimos sobre sua felicidade. Entre o que é e o que poderia ser o cotidiano de um cidadão, a violência física e a violência simbólica tornam-se recursos ajustados aos interesses dominantes e de reações naturais para autoproteção passam a ser manipulados, já que participam de uma seara de crenças de subjuogo, estereótipos e preconceitos, tomando proporções de difícil controle.

A modernidade trouxe a supressão das capacidades filosóficas, da subjetividade do ser humano, induzido a voltar seus desejos para direções artificiais e a pensar-se original, através de múltiplas técnicas de dominação. O capitalismo e o liberalismo consolidaram-se na projeção de ilusões para as relações humanas, afastando o indivíduo da relação com o prazer inerente e com o dom individual. Nessa perspectiva, a liberdade é uma variável artificial dos interesses comerciais, ela não está sob controle da pessoa. As noções de liberdade contemporâneas são exteriores ao indivíduo, atraentes, foram industrializadas, alienando o senso crítico. Em maior ou menor grau todos os seres vivos dessas sociedades estão sujeitos a esse conjunto lógico sórdido que toma posse da existência das pessoas.

Num trânsito cultural de conexões perversas nas quais as relações familiares são desprotegidas, a educação formal não oferece ferramentas para a vivência crítica e o meio impõe a direção dos desejos, não podemos falar de seres humanos livres e com a posse de sua razão. São peças de um sistema que lhes quer isolar, porque não foi projetado para uma visão coletiva, não foi projetado para a cooperação e não foi projetado para o bem de todos.

Tampouco podemos nos referir a escolhas quando um método de dominação envolve de tal maneira que o sujeito não percebe que não lhe foi dado escolher, ocupa o espaço que lhe é destinado, dentre as ínfimas opções. Para a “ralé” (SOUZA, 2003), as escolhas são tornar-se um trabalhador assalariado ordeiro, sem qualquer estabilidade ou possibilidade de mobilidade social ou voltar-se para a ilegalidade e “correr o risco de ser visto”, mesmo que de um ângulo perverso.

A individualidade exacerbada impossibilita a comunidade, mas ao mesmo tempo, esse indivíduo é destituído de sua individualidade, com isso, o agente político é destituído de sua capacidade de ação. A sociedade que era para ser uma sociedade do indivíduo livre e soberano acaba tornando-se uma sociedade de massa homogênea de indivíduos sem singularidade, mas indivíduos todos iguais. Isso facilita o controle, porque controlar uma massa é como controlar um indivíduo. É interessante para o poder que o indivíduo tenha se submetido à massificação, ele tem a ilusão de ser indivíduo. O indivíduo como supremo valor não consegue enxergar o outro, o interesse próprio é exacerbado. Nessas condições, a comunidade é um agregado acidental, portanto, não há a experiência de um bem comum.

O crime pode ser a peça mais bem-acabada da insatisfação, o grito mais alto dos desarranjos sociais, já que há mais sofrendores nesse contexto do que pessoas desfrutando das alegorias do modelo econômico. A maioria do povo sofre resignada, caminha de mãos dadas com a frustração no ruído desse sistema que não dá tréguas para o pensamento. A exclusão não diz respeito unicamente a condições financeiras, existe um afastamento dessa população de tudo que pode alçar o ser humano a outro patamar, como a proteção dos laços sociais, como a escolarização, como o acesso à saúde, assim como o direito à segurança.

Nessa perspectiva, Portugal confirma que a pobreza não é a mais importante motivação para o envolvimento com a criminalidade, visto que a exposição a condições de vida degradantes e a uma cultura violenta é que dão o lastro para o crime. A falta de convivências que permitam a sustentação do ser humano com um sentido positivo para sua vida e a vulnerabilidade por baixa escolaridade e desemprego certamente agravam significativamente essa realidade. Outro fator é a ganância que bombardeia os indivíduos diariamente expostos ao consumismo desenfreado, unida à falta de perspectiva, que os torna presas fáceis para o crime organizado, que oferece acesso rápido a recursos materiais que de outra forma não teriam.

O diálogo com a experiência de Portugal é o que possibilitou entender a dimensão ética de uma análise que encontra uma lacuna ética no cotidiano das relações das instituições

para a população marginalizada e das pessoas marginalizadas entre si. É da Escola de Frankfurt a reflexão que afirma que somente o pensamento crítico poderia amenizar a dor de viver, a dor de valores e sentido, já que a razão humana se perdeu e está podre, sem saída, a razão humana está sem os limites dos valores. Não falamos de um Portugal ideal, mas de um contraponto que demonstra níveis diferentes de absorção e de autoproteção em relação ao mundo exterior. Nessa perspectiva, é um país que apresenta outra forma de conviver com o capitalismo, resguardando características que protegem uma ética das relações que se sobrepõe aos valores capitalistas que têm corroído os valores em outras sociedades.

Segundo a escola de Frankfurt, o capitalismo estagnou a consciência crítica, política e revolucionária. Por isso, as sociedades não revêem suas condições de existência e se acreditam no melhor caminho, no caminho que oferece as melhores condições, porque o dominado não se percebe nessa condição. Para nosso estudo, o espaço de refúgio e a proteção dos laços é justamente a diferença que tem se mostrado determinante num sentido de resistência ao sistema de dominação e exclusão. Esse é justamente o quesito no qual Portugal se destaca, porque a população encontrou em sua história formas de fortalecer os agrupamentos familiares.

A família amoral foi o que possibilitou para a população portuguesa se colocar em condições menos absorventes aos valores do consumo, da mercadoria e da descartabilidade. O que não quer dizer que não esteja inserida no conjunto das qualidades do capitalismo e da globalização, mas possuem uma estratégia inconsciente de preservação. Aquilo que pode ser considerado uma acomodação no perfil médio dos cidadãos portugueses, é uma capacidade de ajustamento a outros valores, que não estamos julgando como melhores ou piores, mas que não passam pela satisfação exclusiva do consumo e do sucesso de mercado.

Essa preservação não diz respeito somente a características positivas, é o lugar do machismo, da família paternalista, de características que preservam certo nível de violência, uma violência do espaço familiar. As famílias portuguesas são uma organização que tem sobrevivido, da mesma forma que são uma organização com altos índices de violência doméstica, com dificuldades de encontrar saídas para se livrar do domínio violento masculino. As famílias portuguesas vivem um dilema que lhes protege, mas também oprime as mulheres, um formato de constituição familiar que está impresso na história, é um senso de domínio inculcado ao longo do tempo. Por isso, o contato com essa cultura evidencia a complexidade das relações sociais e que estar em sociedade nunca é uma obra acabada, a dinâmica das convivências impõe constantes reformulações.

A realidade portuguesa nos faz perceber que o foco não pode se manter exclusivamente nos objetivos de combate à violência e à criminalidade, porque fazer alterações na cultura em geral é essencial. Esta é uma luta que se trava não somente para fazer com que as coisas funcionem de uma nova maneira, mas também, para fazer com que as formas antigas sejam superadas e novas formas de pensar, sentir e agir se insiram no cotidiano. É preciso que as instituições funcionem a partir de outra mentalidade, baseadas na garantia de direitos, no compromisso com deveres, na garantia da paz para todos, no respeito às pessoas e no engajamento na consolidação da cidadania. A gestão da segurança deveria inscrever a segurança pública para os cidadãos na sua dimensão mais humana e coletiva, de Porto a Porto.

## 8 Bibliografia

ADORNO, Sérgio. *Aprendizes do poder: o bacharelismo liberal na política brasileira*. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1988.

ADORNO, Sérgio; BORDINI, Eliana Blumer T. *Reincidência e Reincidentes Penitenciários em São Paulo, 1974-1985*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 1989. Anpocs.org.br.

ADORNO, Sérgio. *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, Sérgio. (1994), “Crime, justiça penal e desigualdade jurídica: as mortes que se contam no Tribunal do Júri”. Revista USP – Dossiê Judiciário, 21: 132-151, São Paulo mar./abr., 1994.

ADORNO, Sérgio. *A gestão urbana do medo e da insegurança: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea*. Tese (livre-docência) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

ADORNO, Sérgio. *Exclusão socioeconômica e violência urbana*. In: Sociologias. Porto Alegre: ano 4, n. 8, jul/dez, 2002 b, pp. 84-135.

ADORNO, Sérgio. *A sociedade brasileira e o monopólio estatal da violência*. In: NEVES, Paulo Sérgio da Costa; RIQUE, Célia D. G. e FREITAS, Fábio F. B. (organizadores). *Polícia e democracia: desafios à educação em direitos humanos*. Recife: Gajop; Bagaço, 2002.

ADORNO, Sérgio; DIAS, Camila. *Monopólio Estatal da Violência*, In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. *Crime, Polícia e Justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014, p. 187-197.

AGUIAR, Azul. *Reforms to the Public Prosecutor’s Office in Brazil, Mexico, and Chile*. Paper apresentado no 2011 Meeting RC 09 IPSA. Irvine, 2011.

AGRA, C. (1997). *A Experiência Portuguesa: Programa de Estudos e Resultados*. In C. Agra (Dir.), *Droga e Crime: Estudos Interdisciplinares*, Vol. 1. Lisboa: Gabinete Coordenador do Combate à Droga.

AGRA, C. (1998b). *Droga: Dispositivo Crítico para um Novo Paradigma*. In Presidência da República (Org.), *Droga: Situação e Novas Estratégias*. Lisboa: INCM.

ALMOND, Gabriel. “The return to State”. *American Political Science Review*, 82 (3): 853-874, 1988.

ALVAREZ, Marcos César. *Democracia, cidadania e políticas públicas de segurança*. Anais da 56ª Reunião Anual da SBPC – Cuiabá, MT – Julho/2004. Disponível em: <http://www.Nevusp.org/downloads/down123.pdf>. acesso em 25.03.2008.

AMSDEN, Alice. *A ascensão do “resto”: os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia*. São Paulo: UNESP, 2009.

ANDERSON, Benedict. *Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

ARANTES, Rogério. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. RBCS, v. 14, n. 39, fev. 1999, p. 83-102. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/rbcso/v14n39/1723.pdf>

ARANTES, Rogério. 2007. Judiciário: entre a Justiça e a Política. In: Sistema político brasileiro: uma introdução. e.d AVELAR, Lucia; CINTRA, Antonio Octavio. São Paulo: Ed. UNESP.

ARANHA, Ana Luiza; FILGUEIRAS, Fernando. Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual. Cadernos ENAP, Brasília, 2016.

ARENDT, Hannah. A Condição Humana. 10ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 2000.

ARENDT, Hannah. Sobre a Violência. Rio de Janeiro: José Olympio Ltda. Ed., 2011.

ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. In: RBCS, v. 14, n. 40, junho de 1999.

ARRETCHE, Marta. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. São Paulo: FAPESP, 2000.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. RBCS, Vol. 18, nº. 51, fevereiro/2003.

ARROW, Kenneth J. Social Choice and Individual Values. New York: Wiley, 1951.

ANDRADE, Vera. (Org.) Verso e reverso do controle penal: (des)aprisionando a sociedade da cultura punitiva. Volume 2. Florianópolis: Boiteux, 2002.

ATKINSON, Will (2010). "Introduction: from affluence to reflexivity". In Class, Individualization and Late Modernity: in search of the reflexive worker", Hampshire: Palgrave Macmillan, pp. 1-14.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Tendências do controle social na modernidade periférica: as reformas penais no Brasil e na Argentina na última década. Porto Alegre: UFRGS/PPGS, 2004.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli.; CUNHA, Eduardo, Experiências de municipalização da segurança no Rio Grande do Sul. Texto para discussão. Recife: GT 30, SBS, 2007.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli.; FAGUNDES, Andréia. A municipalização da segurança pública no Brasil: pressupostos teóricos e critérios para a implementação de políticas públicas de segurança. Revista de Estudos Criminais, n. 26, Porto Alegre, p. 89-106, 2007.

BACHMANN, C. & COPPEL, A. (1989). La Drogue dans le Monde. Hier et Aujourd'hui. Paris: Éditions Albin Michel.

BACHRACH, Peter; BATATZ, Morton S. Two Faces of Power. In: BELL, R.; EDWARDS, David V.; WAGNER, H. R. Political Power: A Reader in Theory and Research. New York: The Free Press, 1969a. p. 94 – 99.

BANFIELD, Edward. (1958), The moral basis of a backward society. Glencoe, The Free Press.

BATTIBUGLI, Thaís. As iniciativas federais e as influências na política pública de segurança paulista. Revista Estudos de Política, v. 1, n. 2, p. 50-73, 2012.

- BARATTA, Alessandro. (1990). Une Politique Rationnelle des Drogues? Dimensions Sociologiques du Prohibitionnisme Actuel. *Déviance et Société*, Vol. 14, n° 2, 157-178.
- BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal*. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos: Instituto Carioca de Criminologia, 1999.
- BARBOSA, Antônio Rafael; et all. Reflexões sobre a municipalização da segurança a partir do diagnóstico de segurança pública do município de São Gonçalo (Rio de Janeiro). *Civitas*, v. 8, n. 3, set-dez 2008, Porto Alegre, p. 386-408.
- BARCELLOS, Tanya Maria Macedo (coord.). *A Política Social Brasileira 1930-64: evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1983.
- BARRETO, A. *A situação social em Portugal, 1960 – 1995 (The social situation in Portugal, 1969 – 1995)*. Lisbon: Institute of Social Sciences of Lisbon University.
- BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- BAUMGARTNER, Frank R.; JONES Bryan D. *Agendas and instability in American Politics*. Chicago University of Chicago Press, 1993.
- BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D.; WILKERSON John. Comparative studies of policy dynamics. In: *Comparative Political Studies* 44 (8), 947 – 972, 2011.
- BAYLEY, David. *What Works in Policing*. New York: Oxford University Press, 1998.
- BAYLEY, David H., and CLIFFORD D. Shearing. *The new structure of policing: description, conceptualization and research agenda*. Washington, DC: US Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice, 2001.
- BEATO F., Cláudio. *Políticas de Segurança e a Questão Policial*. São Paulo em Perspectiva, v. 13. São Paulo: Fundação SEADE, 1999, p. 20-50.
- BEATO F., Cláudio. *Políticas Públicas de Segurança: equidade, eficiência e accountability*. In: *Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco e Editora Massangano, 1999, v. 1, p. 335-365. Disponível em: <http://www.crisp.ufmg.br/polpub.pdf>. Acesso em 01/04/2008.
- BEATO F., Cláudio; COUTO, Vinicius Assis. *Milícias e a estruturação criminal: práticas criminais sob uma análise de redes sociais*. Encontro anual da ANPOCS, 2014.
- BECCARIA, Cesare. *De los delitos e de las penas*. Estudio introductório de RAMIREZ, Sergio García. Fondo de Cultura Economica, México, 2011.
- BECK, Ulrich. Beyond class and nation: reframing social inequalities in a globalizing world, *The British Journal of Sociology*, 58(4), 679-705, 2007.
- BECKER, Howard. *Uma teoria da ação coletiva*. Zahar. Rio de Janeiro, 1977.
- BENEVIDES, Maria V. *Violência, povo e polícia*. São Paulo, Brasiliense, 1983.
- BENEVIDES, Maria V. *E agora, Brasil? Violência policial e democracia podem conviver?* Lua Nova, vol.1, no.4, São Paulo, Mar. 1985. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451985000100008>.



- BENTHAM, Jeremy. O Panóptico. Org: TADEU, Tomaz. Editora Autêntica, São Paulo, 2013.
- BISIOU, Y. L'Évolution du Contrôle de L'Usage de Stupéfiants en France. In Cesoni, M. (Ed.), Usage de Stupéfiants: Politiques Européennes. Genève: Ed. Georg, 1996.
- BLANCO, A.C.C. GPAE: uma experiência de polícia comunitária. Comunicações do Iser, O galo e o pavão, Rio de Janeiro, ano 22, n. 58, 2003.
- BOBBIO, N. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOEKHOUT Van Solinge, T. Dutch Drug Policy in a European Context. *Journal of Drug Issues*, 29, 3, 1999, 511-528. (versão electrónica em URL. <http://www.cedro-uva.org/lib/boekhout.dutch.pdf>).
- BOROOAH, V. K. & CARCACH, C. A. Crime and Fear: Evidence from Australia. *The British Journal of Criminology*, Volume 37, Issue 4, 1 October 1997, Pages 635–657, <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.bjc.a014202>
- BOSCHI, Renato e GAITÁN, Flávio. Intervencionismo Estatal e Política de Desenvolvimento na América Latina. In: Caderno CRH, vol.21, n.53, pp.305-322. Salvador: UFBA, 2008.
- BOURDIEU, Pierre. Gostos de classe e estilos de vida. Pierre Bourdieu: sociologia. São Paulo: Ática, 1983, p. 82-121.
- BOURDIEU, Pierre. La noblesse d'État: grandsécoles ET esprit de corps. Paris: Minit, 1989. (4ª parte cp. 1 – Lespouvoirsetleurreproduction).
- BOURDIEU, Pierre. “O Poder Simbólico”. In: O Poder Simbólico. DIFEL/Bertrand Brasil, Lisboa/Rio de Janeiro, 1989.
- BOURDIEU, P. La domination masculine. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Paris, n. 84, p. 2-31, sept.1990. Disponível em : [http://www.persee.fr/articleAsPDF/arss\\_0335-5322\\_1990\\_num\\_84\\_1\\_2947/article\\_arss\\_0335-5322\\_1990\\_num\\_84\\_1\\_2947.pdf](http://www.persee.fr/articleAsPDF/arss_0335-5322_1990_num_84_1_2947/article_arss_0335-5322_1990_num_84_1_2947.pdf). Acesso em: 25.set.2007.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado para a Cidadania. São Paulo, Editora 34, Brasília: ENAP, 1998.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Esquerda nacional e empresários na América Latina. *Lua nova*, n. 70, 2007.
- BROCHU, S. Drogue & Criminalité. Une Relation Complexe. Montréal: Presses de L'Université de Montréal, 1995.
- BROCHU, S., AGRA, C. & COUSINEAU, M. M-. Drugs and Crime Deviant Pathway, Aldershot: Ashgate, 2002.
- BRUNTON – SMITH, Ian. Untangling the Relationship Between Fear of Crime and Perceptions of Disorder: Evidence from a Longitudinal Study of Young People in England and Wales. In: *The British Journal of Criminology*, Volume 51, Issue 6, 1 November 2011, Pages 885–899, <https://doi.org/10.1093/bjc/azr064>
- BUCCI, Maria Paula Dallari. (org.). Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico. São Paulo: Saraiva, 310p, 2006.
- CABALLERO, F. & BISIOU, Y. Droit de la Drogue (2ª Ed.). Paris: Éditions Dalloz, 2000.

- CABRAL, Manuel Villaverde. O exercício da cidadania política em perspectiva histórica (Portugal e Brasil). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 18 n°. 51 fevereiro/2003.
- CABRAL, Manuel Villaverde. *Cidadania política e equidade social em Portugal*. Oeiras, Celta, 1997.
- CALDEIRA, Cesar. *Gestão de unidades prisionais com gangues: a experiência do rio de janeiro*. 38º Encontro anual da ANPOCS, Caxambu, 2014.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. Editora 34, 2000.
- CAMPOS, E. "Sobre sociólogos, pobreza e crime." In: *Dados*. *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, 23 (3), 1980, 377-83.
- CANO, Ignácio; DUARTE, Thais. A mensuração da impunidade no sistema de justiça criminal do Rio de Janeiro. *Segurança, justiça e cidadania. Pesquisas aplicadas em segurança pública*, ano 2, n. 4. Brasília: SENASP/ANPOCS, 2010, p. 9-44.
- CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. A trajetória dos estudos sobre a agenda de políticas públicas. In: *Revista de Ciência Política Teoria & Pesquisa*, vol. 24, n. 2, p 4-17, jul./dez. 2015.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Capitalismo e escravidão no Brasil meridional: o negro na sociedade escravocrata do Rio Grande do Sul*. Rio de Janeiro. Paz e terra, 1977.
- CARDOSO, Luis Antônio. A categoria trabalho no capitalismo contemporâneo. In: *Tempo Social, revista de sociologia, USP*, v. 23, n.2, 2011, pp. 165-195.
- CARDOSO, Mônica G. *Política pública na área de segurança e cidadania: percepção dos moradores de Itapuã (DF) sobre o Pronasci*. Monografia (especialização em Legislativo e políticas públicas) — Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Câmara dos Deputados, Brasília, 2011.
- CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. *Revista Direito GV*, 6 (2), jul-dez, São Paulo, 2010, p. 399-422.
- CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. *Procuracy Office and Independence: Which factors explain the independence of the Brazilian Procuracy Office (Ministério Público)?* Paper apresentado no 2011 Meeting RC 09 IPSA. Irvine, 2011.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania, estadania, apatia*. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, p.8,24 jun.2001.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil. O longo Caminho*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CARVALHO, Tiago Miguel Lopes. *Dissertação de Mestrado: Modernidade, Classes Sociais e Cidadania Política: Portugal numa perspectiva transnacional*. Instituto Universitário de Lisboa, 2011.
- CARVALHO, Vilobaldo A.; SILVA, Maria R. F. *Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios*. *Katálysis*, v. 14, n. 1, p. 59-67, jan./jun. 2011.
- CASTEL, R.; COPPEL, A. *Les Contrôles de la Toxicomanie: Régulations Légales et Régulations Sociétales*. In A. Ehrenberg (ed.), *Individus Sous Influence. Drogues, alcool, médicaments psychotropes*. Paris: Esprit, 1991.

- CASTEL, R. As metamorfoses da questão social. Petrópolis: Vozes, 1998.
- CASTRO, J., CARDOSO, C. & AGRA, C. (2012). (Social) Crime Prevention in Portugal. In Hebberecht, P & Baillergeau, E (eds.). Social Crime Prevention in Late Modern Europe: A Comparative Perspective, 2012, p. 279-302. Criminoligische studies, Brussels: VUBPRESS Brussels University Press.
- CHANG, Han-Joon. Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- CHANG, Han-Joon. Maus Samaritanos: O Mito do Livre-Comércio e A História Secreta do Capitalismo. Editora Elsevier. Rio de Janeiro. 2009.
- CHARLE, Christopher. "Pour une histoire sociale des professions juridiques à l'époque contemporaine: Notes pour une recherche. In: Actes de la Recherche en Sciences Sociales (76/77), mars 1989.
- CEPAL. Equidad, desarrollo y ciudadanía. 2000.
- CESONI, M. Health or Public Order? The problem of Objectives in National Drug Legislation. In G. Estievenart (Ed.), Policies and Strategies to Combat Drugs in Europe. Dordrecht-Boston-London: Martinus Nijhoff, 1995.
- CESONI, M. L'Incrimination de L'Usage de Stupéfiants dans Sept Législations Européennes. Documents du Groupement de Recherche Psychotropes, Politique et Société, n° 4, 2000.
- CHRISTIE, N. A indústria do controle do crime: a caminho dos gulags em estilo ocidental. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- CHRISTIE, N. Au bout de nos peines. Bruxelas: Éditions Larcier, 2005.
- COHEN, Stanley. The punitive city: notes on the dispersal of social control, Contemporary Crises, 3 (4), 1979, p. 339-363
- COHEN, Stanley. Visions of Social Control: Crime, Punishment and Classification. Review by: James F. Short. American Journal of Sociology. Vol. 92, No. 1 (Jul., 1986), pp. 240-242
- COHEN, P. & Kaal, H. The Irrelevance of Drug Policy. Patterns and Careers of Experienced Cannabis Use in the Populations of Amsterdam, San Francisco and Bremen. Amsterdam: CEDRO, University of Amsterdam, 2001. (versão electrónica em URL: <http://www.cedrouva.org/lib/cohen.3cities.html>).
- CONTRERA, Malena Segura. Mídia e pânico: saturação da informação, violência e crise cultural da mídia. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2002.
- CORADINI, Odaci Luiz. "Crise" conjuntural das políticas "sociais" ou de referenciais? Ensaios, FEE, Porto Alegre, (15) 2, 1994, p. 489-501.
- COSTA, António Firmino da; MACHADO, Fernando Luís. "Processos de uma modernidade inacabada: mudanças estruturais e mobilidade social", em José Manuel Leite Viegas e António Firmino da Costa (orgs.), Portugal, que Modernidade?, Oeiras, Celta, 1998, p. 17-44
- COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- COSTA, Marcelo Henrique da; CASTILHO, Sérgio Ricardo Rodrigues. Desenvolvimento econômico solidário e segurança pública na cidade do Rio de Janeiro: estratégias para a ação. 2011.

- COTÊ, R. (1996). *Drogue. La Guerre Chimérique*. Paris: Les Belles Lettres.
- CRAWFORD, A. Appeals to Community and Crime Prevention. *Crime, Law & Social Change*, 22, 1995, P. 917-126. Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- CRAWFORD, A. *Crime Prevention and Community Safety*. New York: Oxford University Press, 1998.
- CRAWFORD, A. (2002). The Governance of Crime and Insecurity in an Anxious Age: The TransEuropean and the Local. In Crawford, A. *Crime and Insecurity: The Governance of Safety in Europe*. Devon: Willan Publishing, 2002, p. 27-51.
- CRAWFORD, A. *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*. New York: Oxford University Press, 2004.
- CRAWFORD, A. *The Creation of States in International Law*. Oxford University Press, 2006.
- CROMPTON, Rosemary. *Class and Stratification*. Cambridge: Polity Press, 2008.
- DAGNINO, Evelina “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” En Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110, 2004.
- DAHL, Robert. “The behavioral approach in political science: epitaph for a monument to a successful protest”. *American Political Science Review*, 55 (4), 1961, p. 763-772.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. Prefácio. In: PIOVESAN, Flávia et alli. *Código de direito internacional dos direitos humanos anotado*. São Paulo: DPJ, 2008.
- DE GIORGI, Alessandro. *A miséria governada através do sistema penal*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2006.
- DERANI, Cristiane. Política Pública e a Norma Política. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas Públicas. Reflexões sobre o Conceito Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 131-142.
- DIAS NETO, Theodomiro. *Policiamento comunitário e controle sobre a polícia: a experiência norte-americana*. São Paulo: IBCCRIM, 2000.
- DIAS NETO, Theodomiro. Em busca de um conceito de nova prevenção. *Revista Eletrônica de Ciências Jurídicas*, 2006.
- DIEU, F.; MIGNON, P. *Sécurité et proximité. La mission de surveillance générale de la gendarmerie*. L'Harmattan, 2001.
- DINIZ, Eli. *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930/1945*. Rio de Janeiro. Paz e terra, 1978. *Estudos brasileiros*, v. 27.
- DINIZ, Eli. (org.) *O pós-Consenso de Washington: globalização, Estado e governabilidade reexaminados*. In: *Globalização, Estado e Desenvolvimento. Dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2007.
- DINIZ, E. BOSCHI. R.R. *A difícil Rota do desenvolvimento. Empresários e a Agenda Pós Neoliberal*. Rio de Janeiro, Ed. UFMG/IUPERJ, 2007.
- DRAIBE, Sonia. Estado de bem estar-social, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

- DRAIBE, Sonia. Estados de Bem-Estar Social e Estratégias de Desenvolvimento na América Latina: Um Novo Desenvolvimentismo em Geração? In: Revista Sociologias, vol.13, n.27, Porto Alegre: UFRGS, 2011.
- DUMONT, Louis. O Individualismo. Uma Perspectiva Antropológica da Ideologia Moderna. Rio de Janeiro, Editora Rocco, 1993.
- DURKHEIM, Émile. L'éducation morale. Paris : PUF, 1974.
- DURKHEIM, Émile. As regras do método sociológico. São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1987.
- DYE, Thomas D. Understanding Public Policy, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984.
- EASTON, David (1962). "The Current Meaning of 'Behavioralism' in Political Science"; In: CHARLESWORTH, James (Ed.), The Limits of Behavioralism in Political Science. Philadelphia: The American Academy of Political and Social Science.
- ECK, J. & ROSENBAUM, (1994). The New Police Order: Effectiveness, Equity and Efficiency in Community Policing. In Rosenbaum, D. The Challenge of Community Policing: Testing the Promises (pp. 3 - 23). California: Sage Publications.
- EHRENBERG, A. & MIGNON, P. Tableau d'une Diversité. Ehrenberg, A. & Mignon, P. Drogues, Politique et Société. Paris: Ed. Descartes-Le Monde, 1992.
- ELSTER, Jon. "Consequences of constitutional choice: reflections on Tocqueville", in J. Elster e R. Slagstad, Constitutionalism and democracy, Cambridge, Cambridge University Press, 1993b.
- ENGELMANN, Fabiano. Globalização e Poder de Estado: Circulação Internacional de Elites e Hierarquias do Campo Jurídico Brasileiro. In: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol.55, n. 2, 2012, pp.487 a 516.
- ESCOHOTADO, A. Historia Elemental de las Drogas. Barcelona: Editorial Anagrama, 1996.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do welfare state na nova ordem mundial. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, nº 35. São Paulo, ano 1995, p. 73-204. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451995000100004>
- ESPINOSA, E. Delitos Sin Víctima. Orden Social e Ambivalencia Moral. Madrid: Alianza, 1989.
- EVANS, Peter. Além da "monocultura institucional": instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. Sociologias nº 9, p. 20-63, jan 2003.
- FANDIÑO, Juan Mario Mariño. Análise comparativa dos efeitos da base socioeconômica, dos tipos de crime e das condições de prisão na reincidência criminal. In: Sociologias no.8 Porto Alegre July/Dec. 2002.
- FAORO, Raymundo. Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro. Rio de Janeiro, 5ª edição, 2012, Editora Globo.
- FAUSTO NETO; QUIROGA. Juventude urbana pobre: manifestações públicas e leituras sociais. In: PEREIRA, C. A. M.; RONDELLI, E.; SCHOLLHAMMER, K. E.; HERSCHMANN, M.. Linguagens da violência. Rio de Janeiro: Rocco, 2000, p. 221-235.
- FERNANDES, Tiago. Patterns of Associational Life in Western Europe, 1800-2000. A Comparative and Historical Interpretation. Tese de Doutorado, Florença: European University Institute, 2009.

- FIGUEIREDO, Marcus (1991). *A Decisão do Voto*. São Paulo, Sumaré, 1991, caps. 1, 2 e 3.
- FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. *Corpo Negro Caído no Chão. O Sistema Penal e o Projeto Genocida do Estado Brasileiro*. RJ, Contraponto, 2008.
- FOGLIA, W. Perceptual Deterrence and the Mediating Effect of Internalized Norms Among Inner-City Teenagers. *Journal of Reseach in Crime and Delinquency*, 34, 4, 1997, p. 414-442.
- FONSECA, Francisco César Pinto da Democracia e participação no Brasil: descentralização e cidadania face ao capitalismo contemporâneo. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 245-255, abr. 2008. ISSN 1982-0259. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S1414-49802007000200013/3882>>. Acesso em: 26 abr. 2017.
- FONSECA, Francisco. Dimensões críticas das políticas públicas. *Cad. EBAPÉ.BR*, v. 11, n. 3, artigo 5, Rio de Janeiro, Set./Nov. 2013 p. 402–418.
- FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro, Edições Graal, 1979.
- FOUCAULT, Michel. *La vida de los hombres infames*. La Plata: Caronte Ensayos, 1996b.
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir*. Petrópolis, Editora Vozes, 2002.
- FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. *Homens livres na ordem escravocrata*. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1997.
- FREUD, Sigmund (1930 [1929]). O mal-estar na civilização. Edição Standard Brasileira das Obras Completas de Sigmund Freud, vol. XXI. Rio de Janeiro: Imago, 1996.
- FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de Segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos dias. *Revista aurora*, vol.3, n. 1, 2009. <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/viewArticle/1219>
- FREYRE, Gilberto. *Casa-Grande & Senzala*, 50ª edição. Global Editora. 2005.
- FURTADO, Celso. *Brasil: tempos modernos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1970.
- GARAPON, Antoine. *Bem julgar : ensaio sobre o ritual judiciário*. Lisboa, Editions Odile Jacob, 1997.
- GARLAND, D. Modernisme et postmodernisme pénal. In : BLOMBERG, T. & COHEN, S. (eds.). *Punishment and Social Control*. New York : Aldine de Gruyter, 1995.
- GARLAND, David. The Limits of the Sovereign State. *Strategies of Crime Control in Contemporary Society*. *The British Journal of Criminology*, v. 36, n. 4, p. 445-471, 1996.
- GARLAND, David. Capital punishment and American culture. *Punishment & Society*, v. 7, n. 4, p. 347-376, 2005.
- GARLAND, David. Concepts of culture in the sociology of punishment. *Theoretical Criminology*, v. 10, n. 4, p. 419-447, 2006.
- GARLAND, David. *A Cultura do Controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Revan, 2008.
- GIDDENS, Anthony. *Mundo em descontrol: o que a globalização está fazendo de nós?* Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002. p. 108. Título original: *Runaway world*.
- GIDDENS, Anthony. *Sociologia*. 4.º ed., Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

- GODOY, Arilda Schmidt Godoy. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. Uma revisão histórica dos principais autores e obras que refletem esta metodologia de pesquisa em Ciências Sociais. *Revista de Administração de Empresas São Paulo*, v. 35, n. 2, p. 57-63 Mar./Abr. 1995.
- GOFFMAN, Erving. As características das instituições totais. *Organizações complexas*. São Paulo: Atlas, p. 303-331, 1971.
- GOFFMAN, Erving. Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. 1988.
- GOFFMAN, Erving. Manicômios, Prisões e Conventos. Tradução de Dante Moreira Leite. 7ª edição. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001.
- GOLDSTEIN, Donna. Por que os Homens não Envelhecem? Violência, Morte, Conversão Religiosa e a Vida Cotidiana nas Favelas do Rio de Janeiro. In: DEBERT, Guita Grin; GOLDSTEIN, Donna (orgs.). *Políticas do Corpo e o Curso da Vida*. São Paulo, Editora Sumaré, 2000.
- GOLDSTEIN, Herman; HILL, McGraw. *Problem-oriented policing*. New York: McGraw-Hill, 1990.
- GOLDSTEIN, Herman. Improving policing: A problem-oriented approach. In Newburn, T. *Policing Key Readings* (pp. 392-411). Devon: Willan Publishing, 2008.
- GONZALEZ, Rodrigo. O Método Comparativo e a Ciência Política. In: *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, Vol. 2, nº 1, Janeiro – Junho, 2008.
- GORZ, André. *Misérias do presente, riqueza do possível*. São Paulo: Annablume, 2014.
- HALL, P.; TAYLOR, R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, 2003.
- HABERMAS, Jürgen. *Raison et légitimité*. Paris Payot, 1978.
- HILL, Michael. *The Policy Process in the Modern State*. 3rd. ed. USA: Prentice Hall, 254p, 1997.
- HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. In: *Cadernos Cedes*, ano XXI, n. 55, novembro de 2001, p. 30-41.
- HOLLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil* [4a ed.]. Brasília: Ed. da UNB, 1963.
- HUGHES, Pedro Javier Aguerre. Segregação socioespacial e violência na cidade de São Paulo. *Referências para a formulação de políticas públicas*. São Paulo em Perspectiva, 18(4): 93-102, 2004
- HUGHES, G. *The Politics of Crime and Community*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- HULSMAN, L. (1986). Critical criminology and the concept of crime. *Contemporary Crises*, (10), 63-80.
- INCIARDI, J. (1992). *The War on Drugs II: the Continuing Epic of Heroin, Cocaine, Crack, Crime, Aids, and Public Policy*. Mountain View, California: Mayfield Publishing Company.
- INNES, Martin. *Understanding social control*. McGraw-Hill Education (UK), 2003.
- INGLEHART, Ronald (1990). *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press.
- INGLEHART, Ronald (1997). *Modernization and Post-Modernization*. Princeton: Princeton University Press.

- INGRAM, Helen; SCHNEIDER, Anne L. Policy analysis for democracy. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. The Oxford Handbook of Public Policy. USA: Oxford University Press, p. 167-189, 2008.
- JOBERT, Bruno. L'État en action. L'apport des politiques publiques. In: Revue française de science politique, 35e année, n°4, 1985. pp. 654-682.
- JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. L'état en action. Paris, PUF, 1987.
- JONES, Bryan; BAUMGARTNER, Frank. (2005). A Model of Choice for Public Policy. Journal of Public Administration Research and Theory, 15 (3), 325 – 351.
- JONES, T.; NEWBURN, T., (Ed.). Plural policing: a comparative perspective. Abingdon/New York: Routledge, 2006.
- JONES, Alan L., THOMPSON, Clive H., (2012) "The sustainability of corporate governance – considerations for a model", Corporate Governance: The international journal of business in society, Vol. 12 Issue: 3, pp.306-318, <https://doi.org/10.1108/14720701211234573>
- JOHNSTON, Les. The rebirth of private policing. London:Routledge, 1992.  
 \_\_\_\_\_. Late modernity, governance, and policing. In: BRODEUR, Jean-Paul(ed.). How recognize good policing - problems and issues. California: Sage Publications, p. 193-214, 1998.
- JOHNSTON, L. & SHEARING, C., Governing Security: Explorations in Policing and Justice, Routledge, London, 2003.
- KANAN, James W.; PRUITT, Matthew V. Modeling fear of crime and perceived victimization risk: The (in) significance of neighborhood integration. Sociological inquiry, v. 72, n. 4, p. 527-548, 2002.
- KANT DE LIMA, R. Da Inquirição ao Júri, do trial by Jury a plea bargaining: modelos para a produção da verdade e a negociação da culpa em uma perspectiva comparada, 1995. Tese para professor titular de antropologia, Niterói: Universidade Federal Fluminense.
- KAHN, Tulio. Obstáculos às Políticas de Segurança na América Latina. In: São Paulo em Perspectiva, v.21, n.1, p. 92-95, jan./jun. 2007.
- KAPISZEWSKI, Diana et al. Field research in Political Science: practices and principles. Cambridge: 2015.
- KARADY, Victor. Une nation de juristes: des usages sociaux de la formation juridique dans la Hungrie de l'ancien régime. In: Actes de La Recherche em Sciences Sociales, (86/87), mars, 1991. P. 106-124. Espírito de estado – gênese e estrutura do campo burocrático.
- KAUFMANN, Alicia. El Poder de las Organizaciones. Editora ESIC, 1995.
- KELLING, George L. et al. The Kansas City preventive patrol experiment. Washington, DC: Police Foundation, 1974.
- KILMER, B. (2002). Do Cannabis Possession Laws Influence Cannabis Use? Cannabis 2002 Report. Technical Report of the International Scientific Conference. Cap. 8. Brussels: Ministry of Public Health of Belgium.
- KING, Desmond S. O Estado e as Estruturas Sociais de Bem-estar em Democracias Industriais Avançadas. Novos Estudos, n. 22, out. 1988. Publicado originalmente em Theory and Society, v. 16, n. 6, nov. 1987.



- KINGDON, John. (2003) [1984]. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 3ª ed. New York: Harper Collins.
- KLOCKARS, Carl B. A theory of excessive use force and its control, in Geller, W. A. & TOCH, H. (eds.), *Police violence: understanding and controlling police abuse of force*. New Haven and London, Yale University Press, 1996.
- KORF, D. (2001). Trends and Patterns in Cannabis Use in the Netherlands. Paper Presented at the Hearing of the Special Committee on Illegal Drugs, Ottawa, November, 19th. (versão electrónica em URL. <http://www.parl.gc.ca/37/1/parlbus/commbus/senate/com-e/illee/presentatione/korf-e.htm>).
- KURZ, Robert (1992). *O colapso da modernização. Da derrocada do capitalismo de caserna à crise da economia mundial*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- LAKATOS, Eva Maria & MARCONI, Marina de Andrade. *Técnicas de pesquisa*. 3ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 1996.
- LASWELL, Harold D. *Politics: Who Gets What, When, and How*. USA: Peter Smith, 274p, 2011.
- LAZZARINI, Sérgio G. *Capitalismo de Laços. Os donos do Brasil e suas conexões*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2011.
- LEMGRUGER, Julita. *Cemitério dos Vivos*. 2a. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- LEMGRUBER, Julita; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; LIMA, Renato Sérgio de. *Cara Dilma, e a segurança*. <http://oglobo.globo.com/opiniao/cara-dilma-a-seguranca-14756791#ixzz3Oi8xGwzM>
- LEMIEUX, Vincent. *À Quoi Servent les Réseaux Sociaux*. Saint-Foy: IQRC, 2000.
- LEVI, Margaret. *Consent, dissent, and patriotism*. Cambridge University Press, 1997.
- LIEBERMAN, Robert C. Ideas, institutions, and political order: Explaining political change. *American political science review*, v. 96, n. 4, p. 697-712, 2002.
- LIMA, Renato Sérgio de. A produção da opacidade: estatísticas criminais e segurança pública no Brasil. *Novos estud. - CEBRAP* [online]. 2008, n.80, pp.65-69. ISSN 0101-3300. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002008000100005>.
- LOURENÇO MARTINS, A. (1998). *Direito Internacional da Droga: Sua Evolução*. In *Presidência da República (Org.), Droga: Situação e Novas Estratégias*. Lisboa: INCM.
- MACCOUN, R. (1993). *Drugs and the Law: A Psychological Analysis of Drug Prohibition*. *Psychological Bulletin*, 113, 3, 497-512.
- MACCOUN, R., MODEL, K., PHILIPS-SCHOCKLY, H. & REUTER, P. (1995). *Comparing Drug Policies in North America and Western Europe*. In G. Estievenart (Ed.), *Policies and Strategies to Combat Drugs in Europe*. Dordrecht- Boston-London: Martinus Nijhoff.
- MACCOUN, R., REUTER, P. & SCHELLING, T. (1996). *Assessing Alternatives Drug Control Regimes*. *Journal of Policy Analysis and Management*, 15, 3, 1-23.
- MACCOUN, R. & REUTER, P. (1997). *Interpreting Dutch Cannabis Policy: Reasoning by Analogy in the Legalisation Debate*. *Science*, 278, 47-52.

- MACCOUN, R. & REUTER, P. (1999). Does Europe Do It Better? Lessons from Holland, Britain and Switzerland. *The Nation*, September 20.
- MACCOUN, R. & REUTER, P. (2001). Evaluating Alternative Cannabis Regimes. *British Journal of Psychiatry*, 178, 123-128.
- MACCOUN R. (2003). *The Varieties of Marijuana Prohibition: Do Laws Influence Drug Use? Empirical Legal Studies Colloquium Series*. NorthWestern University School of Law.
- MADEIRA, Lígia Mori. Consolidação democrática em contexto periférico: o Estado brasileiro e o panorama da violência urbana. In: MARIOTTI, Alexandre ... (et al); OLIVEIRA, Cristiane Catarina Fagundes (organizadora). *Leituras do Direito Constitucional*. Porto Alegre, EDIPUCRS, 2009, 163-176.
- MADEIRA, Lígia M. A implementação do Pronasci na Região Metropolitana de Porto Alegre: um estudo sobre o processo e a efetividade da federalização das políticas públicas de segurança pública. Relatório de Pesquisa referente ao Edital 003/2009 ARD, Fundação de Amparo à Pesquisa no Rio Grande do Sul — FAPERGS. Porto Alegre, 2012.
- MADEIRA, Lígia M. Mudanças no sistema de Justiça Criminal brasileiro nas duas últimas décadas: rumo a um Estado penal? Monografia (graduação em direito) — Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.
- MADEIRA, Lígia Mori; RODRIGUES, Alexandre Ben. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro 49(1):3-21, jan./fev. 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121702>.
- MADISON, James. The Federalist, No. 10. In A. Hamilton, J. Madison e J. Jay. *The Federalist*. Cambridge, 2003.
- MADUREIRA, César; RODRIGUES, Miguel. “A Administração Pública do século XXI: Aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa”. *Comportamento Organizacional e Gestão*, Vol. 12, n.º2, pp. 153-171, 2006.
- MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (Ed.). *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press, 2009.
- MARCH, James & OLSEN, John. “The new institutionalism: organizational factors in political life”. *The American Political Science Review*, 78 (2): 734-749, 1984.
- MARCH, James G. e OLSEN Johan P. *Democratic Governance*. New York: The Free Press. 1995.
- MARCH, James and OLSEN, Joan (2008). “Neo-Institucionalismo: Fatores Organizacionais na Vida Política”, *Revista de Sociologia e Política*, 16/31, pp. 121-142.
- MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARTIN, Gerard; CEBALLOS, Miguel. *Bogotá: anatomia de uma transformação política de segurança cidadã (1995-2003)*. Bogotá: Pontifícia Universidade Javeriana, 2004.
- MARTINE, George. *As migrações de origen rural no Brasil: uma perspectiva histórica*. Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 1989.
- MARTINS, Hermínio (2006), *Classes, Status e Poder*, Lisboa, ICS.
- MARX, Karl. *O Capital*. São Paulo, Centauro Editora, 2005.

- MCCREA, R.; SHYY, T.; WESTERN, J. & STIMSON, R. J. Fear of crime in Brisbane. *Journal of Sociology*, V. 41, SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.1177/1440783305048381>
- MEAD, L. M. "Public Policy: Vision, Potential, Limits", *Policy Currents*, Fevereiro: 1-4. 1995.
- MEDEIROS, Marcelo. A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. Brasília: IPEA, 2001. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/pub/td/td\\_2001/td\\_0852.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2001/td_0852.pdf). Acesso em 25/06/2007.
- MELO, Marcus André. "Estado, governo e políticas públicas". In: MICELI, Sergio (org.), *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*, São Paulo, Sumaré, 1999.
- MERRIEN, François- Xavier. "Governance and modern welfare states." *International Social Science Journal* 50.155 (1998): 57-67.
- MESQUITA NETO, Paulo de. Políticas sociais de segurança cidadã: problemas e soluções. *Série Análises e propostas*, n. 33. Fundação Friedrich Ebert, dezembro de 2006. Disponível em <http://www.nevusp.org/downloads/down170.pdf>. Acesso em 13/06/2009.
- MIGUEL, Luis Felipe. Segurança e desenvolvimento: peculiaridades da ideologia da segurança nacional no Brasil. *Diálogos Latinoamericanos*, n. 5, 2002.
- MILL, John Stuart. *Sistema de lógica dedutiva e indutiva*. São Paulo: Abril Cultural, 1984 (Coleção Os Pensadores). MINAYO, Maria Cecília de Souza (org). *Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade*. 6ª Edição. Petrópolis: Editora Vozes, 1996.
- MITTELMAN, James H., and JOHNSTON, Robert. "The globalization of organized crime, the courtesan state, and the corruption of civil society." *Global Governance* 5.1 (1999): 103-126.
- MOREIRA, C. *Los Dilemas de La Nueva Izquierda Gobernante em America Latina*. Nueva Época, Año 20, n.54. Mexico: UAM, 2007.
- MUSTO, D. (1987). *The American Disease. Origins of Narcotic Control*. Expanded Edition. New York, Oxford: Oxford University Press.
- MUSUMECI, L. et al. *A experiência de policiamento comunitário em Copacabana (1994-95)*. Rio de Janeiro: Iser, 1996.
- NASAR, Jack L.; FISHER, Bonnie. 'Hot spots' of fear and crime: A multi-method investigation. *Journal of environmental psychology*, v. 13, n. 3, p. 187-206, 1993.
- NEVES, Paulo Sérgio da Costa; RIQUE, Célia D. G. e FREITAS, Fábio F. B. (organizadores). *Polícia e democracia: desafios à educação em direitos humanos*. Recife: Gajop; Bagaço, 2002.
- NIETZSCHE, F. 1956. *The Genealogy of Morals*. New York : Anchor.
- NOGUEIRA JÚNIOR, A. Segurança nacional, segurança pública e direito à informação pública. In: NOGUEIRA JÚNIOR, A. *Segurança nacional, pública, nuclear e o direito à informação*. Rio de Janeiro; UniverCidade Ed., 2006.
- O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina: uma conclusão parcial. In: MENDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio. *Democracia, violência e injustiça: o não-estado de direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000, P. 337-373.

OEDT (2001). Relatório Anual sobre a Evolução do Fenômeno da Droga na União Européia – 2001. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Européias.

OFFE, Claus (1978). “Técnica e ciência como ideologia”. In: Benjamin, W., HORKHEIMER, M., Adorno, T. & HABERMAS, J. Textos escolhidos. São Paulo, Abril Cultural (col. Os Pensadores, 48).

OFS (Office Fédéral de la Santé Publique – Division Dépendance et SIDA), (2002). Dépénalisation de la Consommation du Cannabis: Les Expériences de l’Étranger. Bulletin 45/02. Berne: OFS.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. Governança corporativa na prática: integrando acionistas, conselho de administração e diretoria executiva na geração de resultados:[conceitos, estruturação, atuação, prática]. Atlas, 2006.

OLIVEIRA, A. S. S. Políticas de segurança e políticas de segurança pública: da teoria a prática. In: Gabinete de Segurança Institucional. Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança. São Paulo: Ilanud, 2002, p. 43-62. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/files/livro-prevdo crime%20ILANUD.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2009.

OLSON, Mancur. A Lógica da Ação Coletiva. Trad. Fabio Fernandez. São Paulo. Edusp, 1999.

ORTIZ, Renato. Um outro território. Ensaio sobre a mundialização, 2ª ed., São Paulo: Olho D’Água, 2001.

OSTROM, Elinor; BASURTO, Xavier. Crafting analytical tools to study institutional change. Journal of institutional economics, v. 7, n. 3, p. 317-343, 2011.

PAIXÃO, Antonio Luiz. Crime, controle social e consolidação da democracia. In: REIS, Flávio Wanderley & O’DONNELL, Guilherme. A democracia no Brasil. Dilemas e perspectivas. São Paulo, Vértice; Revista dos Tribunais, 1988.

PAKULSKI, Jan, & WATERS, Malcolm (1996). The Death of Class. Londres: Sage.

PATERNOSTER, R. (1987). The Deterrent Effect of the Perceived Certainty and Severity of Punishment: A Review of the Evidence and Issues. Justice Quarterly, 4, 173-217.

PATERNOSTER, R. (1989). Decision to Participate in and Desist from Four Types of Common Delinquency: Deterrence and the Rational Choice Perspective. Law and Society Review, 23, 7-40.

PATERNOSTER, R. & Piquero, A. (1995). Reconceptualizing Deterrence. Journal of Research in Crime and Delinquency, 32, 3, 251-286.

PEREIRA, Paulo Tiago. Portugal: Dívida Pública e Déficit Democrático. Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2012.

PERES, Paulo. “Comportamento ou Instituições? A Evolução Histórica do Neo-Institucionalismo da Ciência Política”, Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 23, Nº. 68, pp. 53-72, 2008.

PETERS, B. G. American Public Policy. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

PETHERICK, Nathan. Environmental design and fear: the prospect-refuge model and the university college of the Cariboo campus. Western Geography, v. 10, n. 11, p. 89-112, 2000.

- PINHEIRO, Paulo Sérgio. Democracia, violência e injustiça: o não-estado de direito na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2000. P. 11 - 30.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. Introdução: O estado de direito e os não-privilegiados na América Latina. In: MENDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo;
- PINHEIRO, P. S. (1996). O passado não está morto: nem passado é ainda. In: DIMENSTEIN, Gilberto (org.), Democracia em pedaços (PP. 10-30). São Paulo: Cia das Letras.
- PINHEIRO, Paulo S. São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana. Rio de Janeiro: Garamond, 1998.
- POCHMANN, Márcio. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. In: São Paulo em Perspectiva. vol.18 no.2 São Paulo Abr./Jun 2004, p. 3 -16.
- POIARES, C. (1996). Análise Psicocriminal das Drogas - O Discurso do Legislador. Tese de Doutorado. Porto: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação - Centro de Ciências do Comportamento Desviante.
- POIARES, C. & AGRA, C. (2003). A droga e a Humanidade – Reflexão Psicocriminal. In D. Vicente (Coordenador), Problemas Jurídicos da droga e da Toxicodependência, Vol. I, Suplemento da Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Coimbra: Coimbra Editora.
- QUINTAS, Jorge Albino Oliveira. Drogados e Consumo de Drogas: Análise das Representações Sociais. Dissertação de Mestrado, Universidade do Porto, 1997.
- QUINTAS, Jorge Albino Oliveira. Regulação Legal do Consumo de Drogas: Impactos da experiência portuguesa de descriminalização. Tese de Doutorado, Universidade do Porto, 2006.
- RAMOS, André de Carvalho. Curso de direitos humanos. São Paulo: Saraiva, 2014.
- RAMOS, Marília. Aspectos conceituais e metodológicos da avaliação de políticas e
- RAMOS, Sílvia & PAIVA, Anabela. (2005), Mídia e violência: como os jornais retratam a violência e a segurança pública no Brasil. Relatório preliminar de pesquisa. Rio de Janeiro, CESEC/ FORD FOUNDATION/ ANDI. Disponível em: [www.ucamcesec.com.br/at\\_proj\\_conc\\_texto.php?cod\\_proj=215](http://www.ucamcesec.com.br/at_proj_conc_texto.php?cod_proj=215)
- RECASENS, Amadeu. Globalización, riesgo y seguridad: el continuose de lo que alguien empezose. Fernando Pérez Alvarez (ed). Serta in memoriam Alexandri Barata, Ed. de la Universidad de Salamanca, 2004, p. 1447-1461.
- RECASENS, Amadeu. La seguridad y sus políticas. Barcelona, Atelier Libros Jurídicos, 2007.
- REUBAND, K. (1995). Drug Use and Drug Policy in Western Europe: Epidemiological Findings in a Comparative Perspective. European Addiction Research, 1, 32-41.
- REZENDE, Flávio da Cunha. Analytical challenges for the neoinstitutional theories of institutional change in comparative Political Science. Brazilian Political Science Review, v. 3, p. 98-126, 2009.
- RIBEIRO, Claudio Oliveira e MENEZES, Roberto Goulart. Políticas Públicas, Pobreza e Desigualdade no Brasil: Apontamentos a partir do Enfoque Analítico de Amartya Sen. Revista Textos e Contextos, v.7, n.1, pp.42-55, Porto Alegre, 2008.

RIKER, William (1977). “The Ferment of the 1950s and the Development of Rational Choice Theory”; In: MOROE, Kristen (Ed.), *Contemporary Empirical Political Theory*. Berkeley: University of California Press.

\_\_\_\_\_ (1990). “Political Science and Rational Choice”; In: ALT, James and

RIOS-FIGUEROA, Julio; STATON, Jeffrey. An evaluation of Cross- National Measures of judicial independence. Workingpaper, dezembro 2009. <http://userwww.service.emory.edu/~jkstato/papers/RiosFigueroa%20&%20Staton%202010.pdf>

ROBERTS, Lynne D.; Indermaur, David; Spiranovic, Caroline. (2013) Fear of Cyber-Identity Theft and Related Fraudulent Activity. In: *Psychiatry, Psychology and Law*, v. 20, pp. 315–328, Routledge. <http://dx.doi.org/10.1080/13218719.2012.672275>

RODELLO, Cleusa da Costa M.; ABREU, Sérgio F. Adorno de & BORDINI, Eliana. Estimativas da reincidência criminal. *Temas IMESC. Soc. Dir. Saúde*. São Paulo, 1(1); 49-69, 1984.

ROLIM, Marcos. Caminhos para a inovação em segurança pública no Brasil. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, Ano 1, Edição 1, 2007.

RUGGIERO, Vincenzo. Organized and corporate crime in Europe: offers that can't be refused. Dartmouth, 1996. RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. *Punição e estrutura social*, 2a ed. Tradução de Gizlene Neder. Rio de Janeiro: Revan/ ICC, 2004.

RUESCHENMEYER, Dietrich, EVANS, Peter. The State and Economic Transformation: toward an analysis of the conditions underlying effective intervention. In: EVANS, Peter, RUESCHENMEYER, Dietrich e SKOCPOL, Theda. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SADEK, Maria T. 1997. O Ministério Público e a justiça no Brasil. São Paulo: Idesp/Sumaré. <http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v6n2/a03v6n2.pdf>

SALLA, Fernando; DIAS, Camila Nunes. Crime e metamorfoses da construção da ordem nas prisões. 38º Encontro anual da ANPOCS, Caxambu, 2014.

SANDERS, David et al. Does mode matter for modeling political choice? Evidence from the 2005 British Election Study. *Political Analysis*, v. 15, n. 3, p. 257-285, 2006.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. A arma e a flor: formação da organização policial, consenso e violência. In: *Tempo Social*, v. 9, n. 1. São Paulo: USP, 1997, p. 155-167, 1997.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. Microfísica da violência, uma questão social mundial. *Ciência e Cultura*, ano 54, n.1, p. 22-24, jul./ago/set, 2002<sup>a</sup>.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. Violências e dilemas do controle social nas sociedades da “modernidade tardia”. *São Paulo Perspec.* vol.18 no.1 São Paulo Jan./Mar. 2004. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000100002>

SANTOS, José Vicente Tavares dos. *Violências e Conflitualidades*. Porto Alegre, Tomo Editorial, 2009.

SANTOS, Mariana Chies Santiago; AZEVEDO, Rodigro Ghiringhelli de. Políticas de Segurança Pública e Juventude: o caso do Rio Grande do Sul. *O público e o privado - Nº 21 - Janeiro/Junho – 2013*.

- SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In. (2007) SARAVIA, Enrique. FERRAREZI, Elisabete (orgs.) Políticas Públicas: coletânea. Brasília: ENAP, p. 21-42, 2007.
- SARTORI, Giovanni. “Comparación y método comparativo.” In: SARTORI, Giovanni; MORLINO, Leonardo (Comp.) La comparación en las ciencias sociales. Madrid: Alianza Editorial, 1994, p. 29 - 50.
- SCHATTSCHNEIDER, E. E. The Semi-Sovereign People. Nova Iorque, Holt, Rinehart & Winston, 1960.
- SEN, Amartya. Desenvolvimento como Liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- SEN, Amartya. Desigualdade reexaminada. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SENTO-SÉ, João Trajano. Prevenção ao crime e teoria social. In: Lua Nova: Revista de Cultura e Política, nº 83, São Paulo, 2011.
- SHEPSLE, Kenneth A. et al. The Rules of the Game: What Rules? Which Game. In: prepared for the Conference on the Legacy and Work of Douglass C. North, St. Louis. 2010.
- SILVA, Luis Antonio Machado. Criminalidade violenta: por uma nova perspectiva de análise. Revista de Sociologia e Política, n. 13, Nov. 1999, p. 115-124.
- SILVA, Luis Antonio Machado. Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano. Sociedade e Estado, v. 19, n. 1, jan./jun. 2004, p. 53-84.
- SIMONATO, I., NOGUEIRA, V. M. R. Pobreza e participação: o jogo das aparências e as armadilhas do discurso das agências multilaterais. In: Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo: Cortez, ano 22, n. 66, jun. 2001.
- SIMON, Reich. (2000), “The four faces of institutionalism: public policy and pluralistic perspectives”. Governance, 13 (4): 501-522.
- SINGER, Paul. O Brasil no contexto do capitalismo internacional 1889 – 1930. Revista Mexicana de Sociologia. Vol. 36, nº 3, jul – sep., 1974, pp. 547-593.
- SKOGAN, Wesley G. Measuring what matters: Crime, disorder, and fear. In: Measuring what matters: Proceedings from the Policing Research Institute meetings. National Institute of Justice Washington, DC, 1999. p. 37-53.
- SKOLNICK, Jerome e BAYLEY, David. (1986). The New Blue Line: Police. Innovation in Six American Cities. New York: The Free Press.
- SKOLNICK, J.H.; BAYLEY, D.H. Policiamento comunitário: questões e práticas através do mundo. São Paulo: Edusp, 2002.
- SOARES, Luiz Eduardo. Novas políticas de segurança pública. Estud. av. [online]. 2003, vol.17, n.47 [cited 2011-03-13], pp. 75-96 .
- SOARES, Luiz Eduardo. Segurança pública: presente e futuro. Estud. av. [online]. 2006, vol.20, n.56 [cited 2011-03-13], pp. 91-106.
- SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. Estud. av. [online]. 2007, vol.21, n.61 [cited 2011-03-13], pp. 77-97.
- SODRÉ, Nelson Werneck. Capitalismo e revolução burguesa no Brasil. Rio de Janeiro, Graphia, 1997, 2ª edição.

- SOROKA, Stuart N. Issue attributes and agenda-setting by media, the public, and policymakers in Canada. In: *International Journal of Public Opinion Research* 14 (3), 264 – 285, 2002.
- SOUTH, Nigel. A green field for criminology? A proposal for a perspective. *Theoretical Criminology*, v. 2, n. 2, p. 211-233, 1998.
- SOUZA, Celina. “Estado do Campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *RBCS Vol. 18 n° 51 fevereiro/2003a*.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. *Caderno CRH, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003b*.
- SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETICHE, Marta; MARQUES, Eduardo. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, p. 65-86.
- SOUZA, Luiz Antônio Francisco de. Políticas Públicas e a área da segurança no Brasil. Debate em torno de um novo paradigma Políticas Públicas e a área da segurança no Brasil. Debate em torno de um novo paradigma. 35° Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 2011.
- SPANIOL, Violência versus exercício da segurança pública em democracia no Brasil: um desafio a ser enfrentada. In: *Revista Conversas e Controvérsias, Porto Alegre, vol.3, n.2, 2016*.
- SPELMAN, William; BROWN, Dale K. *Calling the police: Citizen reporting of serious crime*. US Dept. of Justice, National Institute of Justice, 1984.
- SPELMAN, William; ECK, John E. *Problem-oriented policing*. US Department of Justice, National Institute of Justice, 1987.
- STIGLITZ, J. E. *A Globalização e seus Malefícios*. São Paulo, Futura, 2002. ————. *Os Exuberantes Anos 90 – uma nova interpretação da década mais próspera da história*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.
- STIGLITZ, J. E. *Globalização. Como dar certo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- STOKER, Gerry. "Governance as theory: five propositions." *International social science journal* 50.155 (1998): 17-28.
- SZASZ, T. (1990). *Drogas y Ritual. La Persecución Ritual de Drogas, Adictos y Indutores*. México, Madrid, Buenos Aires: Fondo de Cultura Economica.
- TASHAKKORI, A.; TEDDLIE, C. *Mixed methodology: combining qualitative and quantitative approaches*. Thousand Oaks, Calif.: Sage, 1998.
- TEWDWR-JONES, Mark. *Spatial planning and governance: Understanding UK planning*. Palgrave Macmillan, 2012.
- TOURAINÉ, Alain. *Um Novo Paradigma. Para Compreender o Mundo de Hoje*. Instituto Piaget, Lisboa, 2005.
- TROJANOWICZ, Robert C.; HARDEN, Hazel A. *The status of contemporary community policing programs*. National Neighborhood Foot Patrol Center, School of Criminal Justice, Michigan State University, 1985.
- TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. *Community policing. A contemporary perspectiva* (Cincinnati, Anderson Publishing Co., 1998), 1990.



- TROJANOWICZ, Robert. Bucqueroux. B Policiamento Comunitário:. Como Começar. Rio de Janeiro: Rio de Janeiro: POLICIALERJ, 1994.
- WACQUANT, Loïc. A ascensão do Estado penal nos EUA. Discursos Sediciosos, Rio de Janeiro, ano 7, n.11, p.13-39, 1.o semestre, 1998.
- WACQUANT, Loïc. O poder simbólico na dominação da “nobreza do Estado”. In:WACQUANT, Loïc. (org.) O mistério do ministério. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- WEBER, Max. Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2009, 4ªed.
- WEBER, Max. A ética protestante e o espírito do capitalismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.
- WEBBER, Mark et al. The governance of European security. Review of international studies, v. 30, n. 1, p. 3-26, 2004.
- WEIR, Margaret, SKOCPOL, Theda. State Structures and the Possibilities for “Keynesian” Responses to the Great Depression in Sweden, Britain and the United States. In: EVANS, Peter, RUESCHENMEYER, Dietrich, SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- WEISS, A.; WOODHOUSE, E. Reframing incrementalism: A constructive response to the critics. Policy Sciences, v. 25, n. 3, p. 255-273, 1992.
- WIEVIORKA, Michel. O Novo Paradigma da Violência. In: Tempo Social (Revista de Sociologia da USP), v. 9, nº 1, 1997, p. 4-41.
- WILSON, J. & KELLING, G. Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety. Atlantic Monthly, 249(3), 29-38, 1982.
- WOOD, Jennifer & DUPONT, Benoit. (2006). Democracy, Society and the Governance of Security. 10.1017/S0008423907071260.
- WYANT, B. R. Multilevel Impacts of Perceived Incivilities and Perceptions of Crime Risk on Fear of Crime. Isolating Endogenous Impacts. Journal of Research in Crime and Delinquency, v. 45, Issue 1, SAGE , 2008.
- VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Resende; MELO, Manuel Palacios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann. A judicialização da política e das relações sociais no Brasil. Rio de Janeiro, Editora Revan, 1999.
- VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Resende; MELO, Manuel Palacios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann. Corpo e Alma da magistratura brasileira. Rio de Janeiro: Revan, 1997.
- VIANA, Oliveira. História social da economia capitalista no Brasil. Editora Itatiaia, 1988.
- VIANA, Oliveira. Instituições políticas brasileiras. Brasília, Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicação, 1999.
- VILLAGÓMEZ, A. Las fuerzas y cuerpos de seguridad: del orden público a la seguridad ciudadana. Ara Solis-Xunta de Galicia, La Coruña, 1997.
- XAVIER, L. N. Políticas públicas de segurança urbana. Diário do Nordeste. 2008. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=407829>>. Acesso em: 22 jul. 2008.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; BATISTA, Nilo. *Direito Penal Brasileiro – I*. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

ZALUAR, Alba. Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. *Estudos Avançados* 21 (61), 2007, p. 31-49.

ZALUAR, Alba. Exclusão e Políticas Públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12 n. 35, São Paulo, Feb. 1997.

ZEDNER, L. (2009). *Security: Key ideas in criminology*. London: Routledge.