

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

DEPOIS DO 13º TIRO

**SEGURANÇA CIDADÃ, DEMOCRACIA E OS IMPASSES DO POLICIAMENTO
COMUNITÁRIO NO BRASIL**

Letícia Godinho de Souza

Belo Horizonte
2011

Letícia Godinho de Souza

DEPOIS DO 13º TIRO
SEGURANÇA CIDADÃ, DEMOCRACIA E OS IMPASSES DO POLICIAMENTO
COMUNITÁRIO NO BRASIL

Tese apresentada ao Programa de Pós Graduação em
Ciência Política da Universidade Federal de Minas
Gerais como requisito parcial à obtenção do título de
Doutor em Ciência Política.

Área de Concentração: Teoria Política

Orientador: Prof. Juarez Rocha Guimarães

Belo Horizonte
2011



Universidade Federal de Minas Gerais
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
Av. Antônio Carlos, 6627 – Caixa Postal 253 - Cidade Universitária - Pampulha.
31270-901 - Belo Horizonte – MG / e-mail: posdcp@fafich.ufmg.br
TELEFAX: (31) 3409-5030 –

**ATA DE DEFESA DE TESE DO CURSO DE DOUTORADO
EM CIÊNCIA POLÍTICA, REALIZADA
NO DIA 15/12/2011.**

Aos 15 (quinze) dias do mês de dezembro de 2011 (dois mil e onze), às 14:00 horas no Auditório Prof. Baesse sala F-4059 da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, reuniu-se a banca examinadora da tese intitulada **“Depois do 13º. tiro: segurança cidadã, democracia e os impasses do policiamento comunitário no Brasil”**, elaborada pela aluna **Letícia Godinho de Souza**. Compuseram a banca examinadora os professores **Juarez Rocha Guimarães (Orientador)**, **Antônio Fernando Mitre Canahuati (Co-orientador)** do DCP/UFMG, **José Vicente Tavares dos Santos (UFRGS)**, **Renato Sérgio de Lima (Fundação Seade/Forúm Brasileiro de Segurança . Pública)** e **Eduardo Batitucci (FJP)**. Após arguição oral da aluna, os membros da banca examinadora deliberaram pela aprovação da referida tese, obtendo assim a aluna o título de Doutora em Ciência Política. Para constar foi lavrada a presente ata, que será assinada pelos membros Banca Examinadora.

Belo Horizonte, 15 de dezembro de 2011.

Prof. Juarez Rocha Guimarães
(Orientador-DCP/UFMG)

Prof. Antônio Fernando Mitre Canahuati
(Co-orientador DCP/UFMG)

Prof. José Vicente Tavares Santos
(UFRGS)

Prof. Renato Sérgio de Lima
(Fund. Seade/Forum Bras. Seg. Pública)

Prof. Eduardo Batitucci
(FJP)

Agradecimentos

Este trabalho não seria possível sem a ajuda dos amigos.

Em primeiro lugar, agradeço ao professor Juarez Guimarães, pela orientação dedicada e cuidadosa e que, em última instância, são expressão de sua generosa personalidade. Ao seu compromisso político, minhas mais profundas homenagens.

Ao professor Antonio Mitre, pela leitura igualmente generosa e franca das muitas versões do texto; por ter se oferecido a acompanhar este longo percurso, sempre com inestimável apoio, fundamental para que o trabalho receber seu melhor desfecho.

Ao prof. Leonardo Avritzer, que em minha banca de qualificação contribuiu de maneira significativa, mas que esteve impossibilitado de participar da defesa do texto final.

Aos colegas do NESP, em especial ao Eduardo Batittucci, pelas longas discussões sobre o tema do trabalho; a Rosânia Sousa, Marcus Vinícius Cruz, Cláudia Beatriz, Sérgio Felix, Ana Paula Salej, Flávia Brasil, Bruno Lazarotti e tantos outros colegas e funcionários da Fundação João Pinheiro, cujo apoio precioso foi fundamental e sem o qual essa trajetória não teria sido possível.

Aos alunos da Escola de Governo, com os quais aprendi muito, mais do que ensinei; em especial, aos alunos policiais e demais profissionais do campo da segurança, cujo trabalho é especialmente árduo e, com muita frequência, injustamente reconhecido ou não reconhecido de todo.

Às organizações de segurança, incluindo órgãos do governo federal e estadual e, em especial, às Polícias. Estas, a despeito das inúmeras críticas apontadas pela tese, acolheram a pesquisa e a pesquisadora, cederam documentos e entrevistas, em um claro gesto de que se compõem por profissionais comprometidos com trabalhos que possam de fato contribuir para a mudança do difícil panorama da segurança no Brasil.

Aos diversos pesquisadores que me concederam a honra de discutir os temas e perspectivas aqui abordados, nos diversos congressos, seminários e outros fóruns de discussão em que apresentei trechos deste trabalho. Destes muitos, agradeço, em especial, à profa. Thelma Menicucci, Laura da Veiga, Rodrigo Azevedo, José Luiz Ratton, Maria Stella Grossi Porto, Paula Poncioni, José Ângelo Machado, Renato Boschi, Andrés Rios e Sílvia Ramos.

Ao prof. Eduardo Marques, expresso aqui meu profundo agradecimento pela acolhida no Grupo de Trabalho de Políticas Públicas do Congresso da ABCP, do ano de 2008, quando apresentei a primeira versão de um dos capítulos que integra este trabalho. De maneira pouca ortodoxa, faço uso deste espaço para pedir-lhe sinceras desculpas pelo debate travado, excessivamente inflamado.

Aos colegas do Departamento de Ciência Política da UFMG, demais professores e funcionários.

À Célia, pela cuidadosa revisão do texto e pela longa amizade.

À família estendida e à família direta, aos quais palavras não são suficientes para expressar meu profundo agradecimento.

Ao André, ao Antonio e à minha mãe, pela paciência.

Ao Antonio:

Que tenha tempo para ajudar a mudar o mundo.

ÍNDICE

Introdução	8
CAPÍTULO 1. O debate recente acerca dos diferentes discursos e modelos de prevenção em segurança pública	19
1.1. Estratégias de prevenção em segurança pública: as taxonomias existentes	21
1.2. A discussão “de fundo”: estabilização e crise do paradigma do <i>bem estar penal</i>	28
1.2.1. Dos paradigmas aos programas: as bases do modelo desenvolvimental de prevenção à criminalidade	35
1.3. A contestação do paradigma de bem estar penal e a emergência de uma nova penalogia	39
1.3.1. O modelo situacional dos programas de prevenção à criminalidade	49
1.4. A prevenção comunitária e participativa: perspectivas teóricas e propostas programáticas	54
1.4.1. A perspectiva da desorganização comunitária	58
1.4.2. Defesa comunitária: a teoria do “espaço defensável”	62
1.4.3. Redução da desordem: teorias das janelas quebradas	66
1.5. Um balanço: os problemas associados às teorias e às estratégias comunitárias e participativas	68
1.6. Uma proposta alternativa: o papel da comunidade e da participação a partir de uma perspectiva republicana	77
1.6.1. Comunidades, vida urbana e diversidade	77
1.6.2. Para uma criminologia republicana	83
CAPÍTULO 2. Policiamento comunitário, efetividade e justiça	86
2.1. Origem e difusão do movimento de reforma orientada ao policiamento comunitário	88
2.2. O que é o policiamento comunitário? O que os policiais comunitários “fazem de fato”? Para quê? Teorias, elementos definidores e objetivos do policiamento comunitário segundo duas perspectivas	97
2.2.1. A perspectiva comunitarista aplicada ao policiamento comunitário: “policiamento de janelas quebradas”, “policiamento de desordem” e policiamento voltado à “defesa comunitária”.	98
2.3. A perspectiva republicana no policiamento comunitário: policiamento participativo orientado a solução deliberativa de problemas	102
2.4. Resultados do policiamento comunitário: o que dizem as evidências existentes?	110
2.5. Justiça procedimental e efetividade no policiamento comunitário	117
2.6. O policiamento comunitário como instituição participativa: o que esperar?	121
CAPÍTULO 3. A origem da discussão no campo da segurança pública brasileira	126
3.1. Os legados históricos da segurança no Brasil	127
3.2. A fundação do campo: questão social e o debate sobre a segurança pública nas ciências sociais brasileiras	134
3.3. A consolidação do debate: a centralidade do “problema da polícia”	144
3.4. A “não centralidade” da participação – e as iniciativas pioneiras de reforma democrática do policiamento e da política de segurança	148
3.5. As “contradições” do período pós-democrático: breve panorama acerca da mudança dos padrões da criminalidade	153
3.6. A década conservadora: a “crise” da segurança pública e a emergência do “populismo	158

punitivo” no Brasil

CAPÍTULO 4. A recente emergência de uma agenda nacional para a segurança pública: em direção à segurança cidadã	171
4.1. “Tem saída”?: a emergência do Plano Nacional de Segurança Pública e a construção de uma agenda nacional para a segurança	171
4.2. Mais um passo: o Projeto Segurança Pública para o Brasil e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) – participação e reforma incremental da política pública de segurança no Brasil?	177
Cap. 5. Estudo de caso: o policiamento comunitário implementado em Belo Horizonte	197
5.1. As condições para a reforma comunitária do policiamento: questões relacionadas ao <i>desenho</i> , a <i>implementação</i> e aos <i>resultados</i>	197
5.2. Um pouco de contexto: o pano de fundo da implementação mais recente do policiamento comunitário em Belo Horizonte	198
5.3. Trajetória histórica do <i>desenho</i> do policiamento comunitário da Polícia Militar de Minas Gerais	205
5.4. “Tá no sangue”: a <i>implementação</i> das diretrizes formais em face da cultura organizacional e da prática policial no nível da rua	216
5.5. Evidências reais, a despeito de escassas?	226
Conclusão	234
Referências	243

INTRODUÇÃO

“É, suponho que é em mim, como um dos representantes de nós, que devo procurar por que está doendo a morte de um facínora. E por que é que mais me adianta contar os treze tiros que mataram Mineirinho do que os seus crimes. (...) a primeira lei, a que protege corpo e vida insubstituíveis, é a de que não matarás. Ela é a minha maior garantia: assim não me matam, porque eu não quero morrer, e assim não me deixam matar, porque ter matado será a escuridão para mim.

Esta é a lei.

Mas há alguma coisa que, se me fez ouvir o primeiro tiro com um alívio de segurança, no terceiro me deixa alerta, no quarto desassossegada, o quinto e o sexto me cobrem de vergonha, o sétimo e o oitavo eu ouço com o coração batendo de horror, no nono e no décimo minha boca está trêmula, no décimo primeiro digo em espanto o nome de Deus, no décimo segundo chamo meu irmão.

O décimo terceiro tiro me assassina - porquê eu sou o outro.

Porque eu quero ser o outro.

(...) sei que ele é o meu erro (...). Meu erro é o meu espelho, onde vejo o que em silêncio eu fiz de um homem.(...) Como não amá-lo, se ele viveu até o décimo terceiro tiro o que eu dormia? (...) Tudo o que nele foi violência é em nós furtivo, e um evita o olhar do outro para não corrermos o risco de nos entendermos. (...)

Só depois que um homem é encontrado inerte no chão, sem o gorro e sem os sapatos, vejo que esqueci de lhe ter dito: também eu.

Eu não quero esta casa. Quero uma justiça que tivesse dado chance a uma coisa pura e cheia de desamparo e Mineirinho - essa coisa que move montanhas e é a mesma que o faz gostar 'feito doido' de uma mulher, e a mesma que o levou a passar por porta tão estreita que dilacera a nudez; é uma coisa que em nós é tão intensa e límpida como uma grama perigosa de radium,

essa coisa é um grão de vida que se for pisado se transforma em algo ameaçador

– em amor pisado;

essa coisa, que em Mineirinho se tornou punhal, é a mesma que em mim faz com que eu dê água a outro homem, não porque eu tenha água,

mas porque, também eu, sei o que é sede (...).”

(Clarice Lispector, “Mineirinho”, *Para não esquecer*. 1978).

Neste conto de 1978, Clarice Lispector narra a morte de Mineirinho, criminoso que, ao ser encontrado pela polícia carioca, é executado friamente com treze tiros. À época, o caso teve ampla repercussão na mídia. Narrando o acontecido, Lispector oferece uma aproximação acurada da questão, apontando para um importante elemento ausente no fazer da justiça penal no Brasil: o não reconhecimento do outro, que impede a colocação de um princípio universalista de justiça, e que se expressa na atuação cotidiana de seus diversos órgãos – suas cortes, seu sistema correcional e suas polícias. A partir de preceitos seletivos e particularísticos, as práticas do sistema de justiça criminal não se fundamentam sobre o reconhecimento de direitos, mas ainda funcionam com base em privilégios ou distinções ilegítimas.

Para a perspectiva republicana, o reconhecimento é elemento crucial para a vida política e para a sustentação da vida coletiva. A solidariedade republicana – o reconhecimento, no outro, de um “si mesmo”, é o que torna possível a justiça. É, pois, sob uma perspectiva republicana que esta tese se desenvolve.

A literatura brasileira que se debruçou sobre o tema da violência, da criminalidade e da segurança pública enfrentou, de maneiras variadas, essa questão. Influenciados por perspectivas

teóricas diversas, a maior parte dos autores concordaria com o fato de que o problema da criminalidade e da violência no Brasil remonta a um problema de (inadequado) reconhecimento: a dinâmica patrimonialista do sistema de justiça brasileiro, diagnosticada por Sérgio Adorno; sua excessiva formalidade e não aproximação com os processos ocorridos na sociedade, segundo a interpretação de Kant de Lima; os processos de sujeição criminal apontados por Michel Misse; seu fundamento sobre uma sociabilidade violenta, tal como indicada por Machado da Silva; as dinâmicas perversas que acometem as classes populares, estudadas nas etnografias de Alba Zaluar; a relação viciosa entre a esfera pública e a privada a moldar os padrões de relacionamento entre os grupos sociais, raciais e sexuais no contexto urbano, segundo o argumento de Teresa Caldeira; a dificuldade de se pensar formas de inclusão cidadã, fazendo frente aos desdobramentos das formas diversas de violência difusa característicos das décadas mais recentes, tal como aponta Tavares dos Santos. Tais narrativas desnudam o problema amplo e abrangente do reconhecimento, a partir de bases universais, do *cidadão brasileiro* – impedindo que a distribuição dos recursos, das oportunidades, dos papéis, da devida estima social, dos direitos (incluindo o direito a um serviço de segurança público e justo) seja equitativa entre os diferentes sujeitos, grupos sociais, raças e etnias, sexos ou faixas etárias, entre outras várias dimensões.

Esta tese nasceu de inquietações práticas, que derivaram do contato cotidiano e intenso com o campo da segurança pública. Os debates agudos, travados nos espaços de discussão do mesmo, incluindo a sala de aula, motivaram a grande maioria das questões levantadas. Em consequência disso, o trabalho adquiriu, por outro lado, uma tonalidade intensamente teórica e normativa.

Recentemente, na busca por uma orientação “cidadã” para a política de segurança, a participação da população foi buscada por políticos, gestores e policiais brasileiros, tornando-a elemento fundamental da política de segurança e de suas estratégias específicas. Interessou, neste nosso trabalho, entender o sentido dessa participação – *como, para quê e para quem?* – seja nos discursos normativos que constam dos documentos seja na prática que compreende os diversos momentos da implementação desse novo paradigma e de suas ações específicas.

As estratégias de policiamento comunitário provavelmente se constituem hoje a forma de intervenção mais conhecida no campo da segurança pública, que faz apelo a essa idéia fundamental. Esse modelo se coaduna com o importante desafio, colocado às organizações policiais desde o início do processo de redemocratização: buscar um novo conceito e função para a polícia, orientados para a efetivação e garantia dos direitos de todos os cidadãos. Para a perspectiva republicana, não somente a desigualdade ou assimetria de direitos desestabiliza a liberdade. Instituições policiais que não se voltam à sua proteção pervertem um projeto

democrático de sociedade.

Nesse sentido, outra questão a ser respondida, referir-se-ia à possibilidade de se ter uma polícia diferente, adequada a esse projeto. Sua concretização deveria passar por processos de mudanças estruturais e culturais, que discutissem questões como as relações com a população e buscar a solução de problemas e dos conflitos do cotidiano como o principal papel de sua atuação. Tais mudanças, operadas na organização policial, deveriam incluir não somente processos de modernização gerencial e tecnológica, mas também e principalmente, sua reestruturação enquanto órgão da administração pública adequado ao Estado democrático de direito; bem como por políticas de formação e outros processos de mudança organizacional, que assimilassem um novo “fazer policial” e discutam a “função policial”, também mais apropriado a esse contexto.

O momento presente provavelmente constitui o melhor momento da democracia no Brasil e na América Latina. Após quinze anos de medição, o Latinobarômetro (2010) registrou o maior apoio à democracia e o Brasil aparece em primeiro lugar em vários dos quesitos desta pesquisa referente à confiança dos cidadãos em suas instituições. No entanto, também segundo a pesquisa, um dos grandes problemas espontaneamente apontados pelos brasileiros é a criminalidade – a despeito da diminuição, nos últimos anos, nos índices de vitimização, de acordo com a mesma. Ou seja, há uma tendência histórica inversa, apontada pelo Latinobarômetro: enquanto os níveis de vitimização se reduziram ao longo dos anos, desde o início da medição em 1995, a criminalidade percebida como grave problema só aumentou. Para 24% dos brasileiros, um dos objetivos da democracia é justamente garantir proteção contra o crime. No Brasil, apenas 21% da população avalia a segurança pública como “boa” ou “muito boa”. A grande preocupação com a segurança constitui assim, definitivamente, uma ameaça aos avanços conquistados, no que se refere ao aprofundamento da democracia e, especialmente, da cultura democrática. A democracia exige, como fundamento, uma polícia protetora dos direitos dos cidadãos e prestadora de um serviço procedimentalmente equitativo. Mas, segundo a referida pesquisa, a maioria dos brasileiros, 60%, não acredita que, caso venha a ter algum tipo de experiência com a polícia, essa lhe concederá um tratamento igualitário e justo (Latinobarômetro, 2010: 90-ss).

Uma observação mesmo que superficial do panorama das estratégias e programas participativos ou “comunitários” em segurança pública, no Brasil, autorizaria afirmar que hoje elas já seriam uma realidade, e que se encontram, sem dúvida, institucionalizadas. Provavelmente, todos os estados da federação já possuem programas de policiamento comunitário; praticamente todos os municípios brasileiros de médio porte (com mais de 200 mil habitantes) possuem conselhos comunitários de segurança, segundo levantamento recente do IBGE (IBGE, 2010). Entretanto, apesar de sua rápida proliferação, pouco ainda se sabe, para

além da superfície, acerca da realidade concreta dessas experiências. O que efetivamente mudou no “fazer policial” ainda é uma incógnita para muitos, inclusive policiais. Muitos gestores já implementaram, nos estados, programas participativos ou comunitários na área da segurança, mas não se sabe suficientemente bem qual o “mecanismo causal” pressuposto no projeto, ou seja: *como* e *a quem* se destina a intervenção pensada.

Isso tem a ver tanto com o fato de que muitas dessas iniciativas são autoenunciadas como fundamentalmente “pragmáticas”, quanto pelas teorias sobre as quais se inspiram, as quais possuem origens e orientações diversas e divergentes entre si. Assim, são inúmeros os mecanismos de intervenção sobre a “comunidade” propostos: sua “organização social”, a formação de redes de residentes para sua “defesa primária”; mobilização de pessoas ou recursos para melhora da estrutura da segurança; criação de “novas” formas de sociabilidade; criação de parcerias com a população para a construção conjunta da política pública, orientando-a à solução de problemas concretos.

Por sua vez, os objetivos dessas intervenções podem buscar desde uma redução da criminalidade ou da desordem; redução do sentimento de insegurança por parte dos residentes; aumento da legitimidade da polícia; maior satisfação com o trabalho policial, por parte dos cidadãos e por parte dos próprios policiais; democratização e maior controle da política pública; maior justiça na distribuição do direito ou do bem “segurança pública”; melhora da qualidade de vida da comunidade, entre outros inúmeros objetivos ou efeitos que podem ser pensados relativos a essas estratégias, mas que nunca se encontram suficientemente claros nas ações. Isso indica, por outro lado, haver muitas expectativas associadas a esse tipo de intervenção.

Ainda são escassas as pesquisas realizadas acerca dos reais impactos e do efetivo funcionamento dessas iniciativas. O campo da segurança pública tampouco chegou a um consenso sobre o que significa “participação” e qual é efetivamente seu papel. A ausência de uma agenda consistente no interior da academia para aprofundar essas questões leva a uma potencialização dos entraves e à dificuldade de se consolidar as iniciativas existentes. Como convencer gestores, policiais e população acerca da necessidade de uma reforma orientada ao policiamento comunitário e da construção de uma política de segurança “cidadã”, sem desconstruir um cenário de ausência de sistematicidade e clareza que permeia grande parte das estratégias participativas e comunitárias em segurança pública? Por outro lado, os poucos estudos realizados, em geral, não apontam resultados muito positivos – mas ainda sim essas estratégias continuam se multiplicando. Assim, como entender tamanha atratividade?

A introdução das primeiras iniciativas, ainda ao final dos anos 1980, teve a ver tanto com o momento da redemocratização e reconstrução da esfera pública brasileira, quanto com a necessidade de reforma das organizações policiais – historicamente violentas, repressivas e

refratárias aos setores populares. Por outro lado, a década de 1980 marca um período importante para o campo da segurança pública e justiça criminal no Brasil, pois se trata de um momento em que começa a ocorrer um significativo aumento da criminalidade e da violência urbana, principalmente nas grandes cidades, interpretada pela literatura como inédito – tanto no que diz respeito ao seu volume e abrangência, quanto no que se refere aos seus novos padrões. Essa “explosão de litigiosidade”, como denominaram alguns autores, expôs as fraturas decorrentes de uma trajetória história mais longa de construção do Estado e da nação brasileiros a partir de bases não universalistas. Ao mesmo tempo, colocou o importante desafio de construção de uma política de segurança pública sobre bases efetivamente democráticas.

Mas esse contexto coincide também com uma ampla contestação, no campo internacional, do paradigma do bem estar social, que havia sustentado, por décadas, a orientação e as formas de relacionamento entre Estado, sociedade e mercado. Esse enfrentamento se reflete, por sua vez, no âmbito mais específico da política pública de segurança e justiça criminal, dando origem a uma ampla crise do paradigma do *bem estar penal*. Contrariando a orientação incluyente e democratizante dessa perspectiva, propostas alternativas ganham terreno, propondo, com freqüência, o redesenho desse paradigma sobre bases repressivas e intolerantes.

Esse constitui, portanto, o tema mais geral no qual esta tese se inscreve. De maneira mais específica, este estudo tem por objetivo entender um conjunto de estratégias específicas e proposições mais gerais que emergem recentemente na política pública de segurança brasileira, que denominaremos aqui de perspectiva “comunitária” ou “participativa”, mas que também vem sendo comumente chamada de “segurança cidadã”. Como paradigma, essa nova perspectiva define princípios, estabelece fundamentos e modelos de intervenção, bem como emoldura estratégias específicas para abordar a questão criminal. Entender seu significado, o contexto no qual emerge e se difunde há algumas décadas no Brasil, seu desdobramento em práticas e programas de ação concretos no interior da política pública, seus resultados possíveis e desejados, é nosso objetivo.

Para tanto, lançamos mão de um campo teórico e de estudos empíricos já consolidados acerca do tema, desenvolvido principalmente (mas não de forma exaustiva) no contexto anglossaxão. Eles serão abordados de maneira crítica a partir da perspectiva republicana. A revisão crítica desse saber consolidado busca fundamentar a posterior análise da emergência da perspectiva “comunitária” ou participativa no campo da segurança pública brasileira e, por fim, da estratégia concreta que será objeto de um estudo de caso – o policiamento comunitário implementado no município de Belo Horizonte.

Assim, os capítulos iniciais deste trabalho procuram inscrever nossa investigação em um plano marcadamente teórico. Nosso primeiro fôlego é dedicado à análise da crise do paradigma

do bem estar penal, perspectiva que se desenvolve a partir do movimento de *reforma penal* de fins do século XIX e se consolida em meados do século XX. Interessa-nos perceber como, a partir da década de 1970, sua crise – e não o caso – associa-se à emergência de um paradigma alternativo, de influências muito diversas, e que ocupa um campo teórico normativo muito distinto – podemos dizer, oposto. A depender das perspectivas de interpretação, alguns autores procuram designar este novo paradigma de neoliberal, enquanto outros o chamam de *criminologia do Outro*, ou simplesmente de paradigma excludente, em contraste com a importante orientação incluyente do chamado *bem estar penal*. Esse capítulo oferece o primeiro acesso à nossa investigação. Nosso objetivo é identificar quais seriam as bases e fundamentos das distintas tradições que se colocam em disputa, contemporaneamente, na área da segurança pública e justiça criminal.

O capítulo 1, valendo-se dessa discussão, trata ainda da formação de diferentes modelos de prevenção. Cumpre indicar, então, que de cada um daqueles paradigmas teóricos derivam formas de intervenção sobre a criminalidade que lhe são peculiares. Daí a necessidade de se compreender, desde os seus fundamentos, os principais modelos de prevenção colocados para a segurança pública. O paradigma do *bem estar penal* teria dado forma ao modelo desenvolvimental ou social, que percebe a criminalidade como estreitamente vinculada a uma estrutura social marcadamente injusta. Para enfrentar o problema da criminalidade, assim, o passo fundamental seria mover-se a partir da reversão do quadro mais amplo de desigualdade social. O que há de peculiar é essa compreensão do problema a partir de uma dimensão que seria estrutural. Dado seu caráter progressista e incluyente, o modelo desenvolvimental é considerado um modelo democrático. O paradigma “neoliberal”, por sua vez, lançaria as bases de um modelo de prevenção muito distinto, que atribuiria causas outras para a questão da criminalidade: o comportamento criminoso é, grosso modo, entendido como produto de um cálculo utilitário feito pelos agentes sociais. Assim, a grande tarefa do modelo de prevenção derivado seria a ação sobre os termos deste cálculo, aumentando os custos e reduzindo as recompensas do comportamento criminoso, por meio da manipulação da *situação* criminogênica. Daí ser este modelo de prevenção denominado de *situacional*.

Como procuraremos mostrar, estes dois modelos, o desenvolvimental e o situacional, guardam as marcas mais evidentes dos paradigmas do bem estar penal e do neoliberalismo e os movimentos a ele associados. No entanto, como procuraremos salientar, o debate sobre os modelos de prevenção encerra ainda a emergência de uma terceira expressão, a chamada “prevenção comunitária”. Na consideração dessa, a questão que se nos coloca é a medida em que constituiria um terceiro modelo, autorreferente, ou se pode ser compreendida a partir de sua relação com os paradigmas desenvolvimental e “utilitarista” (ou neoliberal).

Nossa hipótese é que a “prevenção comunitária” deve ser entendida como conjunto de estratégias a serem pensadas a partir daqueles dois distintos paradigmas. Neste capítulo, lançamos foco sobre a “prevenção comunitária” ou participativa, trazendo para o primeiro plano as teorias que lhe dão sustentação. Conforme tentaremos mostrar, elas podem ser inseridas, basicamente, em dois grandes conjuntos de teorias, as quais teriam maiores ou menores afinidades com a abordagem situacional e a desenvolvimental. A distância de suas propostas compõe o centro de nossa discussão. Visitando a forma como relacionam o pensamento sobre a “comunidade” e seu impacto sobre a compreensão do problema criminal, procuraremos salientar a afinidade de um desses conjuntos de teorias com a perspectiva desenvolvimental, típica do paradigma incluído do bem estar penal. Essa discussão aponta para a possibilidade de se pensar a prevenção “comunitária” ou participativa do ponto de vista republicano, refundando o paradigma do bem estar penal a partir de um modelo e princípios de intervenção adequados ao contexto mais recente.

No segundo capítulo, nos aproximamos um pouco mais do nosso objeto, incorporando uma trajetória que vai do plano mais abstrato para o mais empírico. Abordados os paradigmas fundamentais e os diferentes modelos de prevenção, discutimos neste capítulo as diferentes teorias de policiamento comunitário, modelo ou estratégia de policiamento que, no interior da prevenção “comunitária”, vem se destacando pela ampla e rápida acolhida dentre gestores policiais, atores do sistema político e pela própria academia. Uma intensa produção teórica e alguns estudos empíricos, derivados desse movimento, são analisados. Igualmente, tentaremos identificar, neste capítulo, a afinidade das teorias de policiamento comunitário com a abordagem situacional ou, alternativamente, com a abordagem republicana. Novamente, a diferença de suas propostas compõe o centro de nossa discussão. Concluímos o capítulo indicando as condições para se pensar um policiamento comunitário do ponto de vista republicano.

Já o capítulo seguinte busca analisar a trajetória histórica da formação do campo da segurança pública no Brasil. Procuramos avaliar a medida com que sua origem e contexto de fundação determinariam boa parte das questões de sua agenda recente. Além de alguns aspectos associados a sua trajetória histórica mais longa, dois outros fatores nos são particularmente caros: a sua apropriação pelas ciências sociais e o momento no qual isso ocorre, da redemocratização do país. Várias das questões que o campo da segurança pública se coloca a partir de então dizem respeito justamente a este momento chave na história da política e da cidadania no Brasil. As heranças históricas, continuidades e as rupturas que os intelectuais entendiam serem necessárias e as iniciativas mal sucedidas traçaram os termos do desenvolvimento da segurança pública e do próprio campo acadêmico durante as décadas de 1980 e 1990.

O capítulo quarto é dedicado aos anos 2000, que se inicia pela colocação de uma agenda nacional para a segurança pública. Até então, as iniciativas eminentemente reativas, fragmentárias, descoordenadas do campo careciam de ações conjuntas e medidas integradoras entre as unidades da federação. Não havia, em resumo, uma institucionalização da segurança pública no nível nacional. Uma das principais rupturas experimentadas nesse período é, assim, justamente pensar a consolidação de uma política de segurança – destacando-se o governo central como um dos principais atores a impulsionar esse movimento. Realizamos, assim, um balanço da política de segurança na última década, sendo este o contexto mais imediato para se pensar os dilemas deste campo no Brasil. Esse passo, trilhado a partir do capítulo que o antecede, será fundamental para discutirmos os impactos da estratégia da prevenção que também se difunde rapidamente no contexto brasileiro, o policiamento comunitário. Tema que desenvolveremos no último capítulo.

No capítulo quinto, consolidamos a passagem de um plano mais teórico para um marcadamente empírico, reconhecendo nesta análise os dilemas e desafios que foram abordados até então em nosso texto. Este capítulo final se dedica a explorar a experiência do policiamento comunitário implementado no município de Belo Horizonte, por iniciativa da Polícia Militar de Minas Gerais. Analisando o desenvolvimento específico do policiamento comunitário neste município, de acordo com os diferentes ciclos de seu processo (desenho, implementação e avaliação de possíveis resultados), procuraremos reconhecer os desafios e obstáculos presentes em sua construção. Retomando os capítulos anteriores, trata-se de considerar uma política reconhecível em um modelo de prevenção que pode guardar referenciais teórico normativos tanto democráticos quanto conservadores e/ou utilitaristas, em um contexto marcado tanto pelo dissenso ideológico – seja na literatura nacional, seja na internacional – quanto pela construção tardia de uma agenda no plano nacional.

Como poderá ser percebido, buscamos guardar um traço estruturante em todos os capítulos. Ao longo de nosso trabalho, pareceu-nos fundamental explicitar as diferentes perspectivas que fundamentam o campo da segurança pública, tanto no plano teórico quanto no empírico. Do primeiro ao terceiro capítulos, mostramos a alternativa democrática e a alternativa excludente, em um contexto de crise paradigmática, incluindo seus modelos de intervenção, tal qual modelos que se fundamentam sobre a noção de autointeresse e de intolerância com a diferença ou sobre o interesse público e a diversidade. Nos capítulos quarto e quinto, dedicados ao Brasil, procuramos enfatizar as iniciativas e perspectivas que defenderam a via da democratização da segurança pública, assim como iniciativas opostas. E foi com a mesma perspectiva que procuramos delinear os alcances e impasses do policiamento comunitário em Belo Horizonte.

Ademais, nos capítulos teóricos, pareceu-nos importante dar lugar de destaque para a literatura anglossaxã. Duas razões fundamentam essa escolha. Em primeiro lugar, porque ela constituiu uma das primeiras e mais importantes referências da discussão sobre o policiamento comunitário no Brasil. Em segundo lugar, porque das tradições de investigação no campo da criminologia internacional, essa, em especial, é aquela que desenvolveu os termos de sua discussão a partir de um foco mais estreito com as ciências sociais. Diferente da perspectiva fortemente jurídica da criminologia europeia continental, a literatura anglófona (incluindo a norte-americana, a canadense e a britânica) buscou apreender, da perspectiva da observação das crenças, dos valores e dos comportamentos dos atores do sistema de segurança e justiça criminal, o significado de suas práticas e instituições.

No que se refere à metodologia, nossa preocupação central foi mostrar o papel que ideias políticas desempenham na conformação de instituições e políticas públicas, razão pela qual lançamos mão do institucionalismo histórico e discursivo. A perspectiva do institucionalismo histórico é importante, dado que na explicação histórica reside uma importante chave para se compreender as contradições e limites encontrados na agenda recente dessa política pública. Ao se abordar historicamente os discursos, práticas e fundamentos do sistema de justiça criminal e segurança pública, inserimos o tema na problemática mais geral da teorização e organização da sociedade nacional. A perspectiva do institucionalismo discursivo permitiu salientar para o papel das ideias na mudança institucional, olhando para as instituições do ponto de vista dos discursos ou do ideário que as fundamentam. Isto é, essa abordagem entende que muito da forma como os atores políticos agem e se orientam é produto de categorias, conceitos e molduras normativas inscritos no nível discursivo. Portanto, ele exerce influência nas instituições, emoldurando as ações e decisões que são tomadas por seus atores. Essa foi a perspectiva metodológica usada do capítulo primeiro ao quarto, em especial. Ela não está, no entanto, ausente do capítulo final; guardamos suas orientações e guias de análise. Quando da consideração dos dados empíricos, procuramos mostrar a relação entre o nível do discurso, as crenças dos atores e seus comportamentos – portanto, as disputas de ideias e a forma como comparecem nos movimentos de mudança institucional, organizacional e cultural. Procuramos, assim, nos questionar acerca da medida com que seria preciso avaliar os determinantes discursivos da mudança no fazer policial em Belo Horizonte. Procedendo assim, poderíamos entender boa parte das dificuldades e limitações do projeto de mudança colocado, orientado à implementação de um policiamento comunitário. Do aspecto do desenho, recolhemos uma análise do discurso formal, presente nos documentos normativos que colocam e estruturam a proposta de policiamento comunitário a ser implementada. Essa análise evidenciou as teorias que os informaram, as ideias evocadas, bem como a própria maneira pela qual o policiamento comunitário vem sendo concebido pela

organização policial militar: o que ele significa e que tipo de envolvimento e participação da população está implicado. Da implementação, destacamos, em especial, as dificuldades de se colocar em prática o que está no plano do discurso oficial – cujas ambiguidades e contradições se tornam ainda mais explícitas justamente nesse momento. No que se refere aos resultados, nosso objetivo foi entender os pontos de avanço que puderam ser percebidos a partir da introdução do policiamento comunitário; bem como os resultados ainda não alcançados, os quais parecem estar associados a certas dimensões culturais e institucionais que ainda impedem o aprofundamento de seu caráter democrático e democratizante.

Capítulo 1

O debate recente acerca dos diferentes discursos e modelos de prevenção em segurança pública

A discussão sobre prevenção, no Brasil, é relativamente recente. Não somente os programas de prevenção se tornam mais comuns somente a partir do final da década de 1990, como a própria discussão da questão no campo da segurança pública brasileira é bastante nova. Mais recente ainda é a discussão específica sobre programas de prevenção que envolvem a participação da comunidade.

A despeito disso, emerge recentemente um número bastante amplo de estratégias de intervenção orientadas à comunidade, de base local ou que incorporam a participação da população como elemento central dos programas de intervenção. Os estudos que avaliam essas estratégias recentes apontam para o ritmo surpreendente de sua proliferação – principalmente tendo em vista que os resultados apresentados, embora não definitivos, não indicariam um cumprimento satisfatório dos objetivos propostos. Por outro lado, há pelo menos quatro décadas, um amplo conjunto de estudos e teorias, no contexto da criminologia internacional, vem discutindo as diferentes estratégias que poderiam ser incorporadas a esse modelo dito “participativo” ou, como é comumente chamado, “comunitário” de prevenção. No âmbito brasileiro, contudo, esse debate ainda é extremamente recente, restrito e parece não ter ainda aprofundado as questões envolvidas.

Há, contudo, uma literatura bastante ampla referida aos diferentes modelos de prevenção adotados em diversos países, uma discussão acumulada desde o início do século XX, que inclui tanto os modelos já consolidados quanto os mais recentes. Recuperar essa discussão se justifica uma vez que a discussão brasileira, de maneira mais ou menos direta, e mais ou menos consciente, toma-a como referência: seja para aproximar-se da mesma, comparando teorias e estratégias empíricas existentes, seja para opor-se a ela, advogando o surgimento de teorias e estratégias “nativas”, orientadas a dar conta de uma (pretensa) singularidade dos problemas brasileiros. Logo, entendemos que tanto em um caso quanto no outro não é possível abdicar da discussão feita na criminologia internacional.

Acreditamos ainda que, para compreender a emergência desse novo “modelo” – o modelo da prevenção comunitária e participativa – é necessário o aprofundamento de alguns outros aspectos.

Em primeiro lugar, a emergência de um novo modelo de prevenção à criminalidade não ocorre sem tensões; assim, para sua adequada compreensão, faz-se necessário explicitar o pano de fundo político de seu surgimento. Desconsiderar tais condições políticas seria fechar os olhos

para um fator que determina sobremaneira o significado que ditas estratégias assumem¹. O primeiro ponto a ser discutido neste capítulo busca explorar o fato de que estratégias comunitárias e participativas surgem em um contexto de ruptura paradigmática, no qual encontrar-se-iam em disputa dois projetos políticos distintos associados à política de segurança e política criminal. O que está em questão é o debate da crise do paradigma do bem estar penal (*penal welfare*) e as alternativas a ele colocadas em um contexto de percepção de sua crise (Garland, 1985, 1990, 2001; J. Young, 2002a, 2002b; Wacquant, 1998, 2001a; Feeley e Simon, 1992).

A esse respeito, seguimos o argumento neoinstitucionalista de autores como Hall (1993), Pierson (1994), Campbell e Pedersen (2001b), Pedersen e Kjaer (2001), entre outros, para quem os paradigmas se referem aos pressupostos que residem no “pano de fundo” do debate, tratando-se de concepções que estruturam e definem o terreno do discurso político. Tais pressupostos limitam a tomada de decisão ao restringir o conjunto de alternativas que os atores políticos provavelmente percebem como adequados, úteis e consideráveis².

Os paradigmas, enquanto concepções subjacentes do “pano de fundo do debate”, mantêm-se amplamente aceitos e praticamente não questionados. Já os programas e modelos de intervenção constituem ideias discutidas no “primeiro plano” do debate político, sendo objeto de rotineiro questionamento, constituem conteúdo habitual do processo de discussão das políticas públicas (Campbell, 2001). A esse respeito, faz-se necessário identificar as diferentes perspectivas – teóricas, pragmáticas e políticas – que se fazem presentes no interior desse debate mais explícito, discutindo-as criticamente.

Nesse âmbito, é preciso considerar que boa parte das estratégias de prevenção que adotam o rótulo “comunitário” ou “participativo” não possui adequada clareza de seus objetivos, fundamentos e pressupostos. A ampla diversidade e flexibilidade das estratégias comunitárias e participativas em segurança pública são as características, dentre outras, que as tornam politicamente viáveis, além de passíveis de serem incorporadas por diferentes projetos políticos. Mas é também o que as tornam extremamente ambíguas, dificultando sua adequada compreensão e avaliação. Esclarecer a especificidade de cada uma das diferentes posições assumidas no debate acerca dos programas e estratégias comunitários e participativos é importante para diferenciar esse “novo” modelo daqueles considerados já consolidados, bem como para identificar os diferentes significados que podem assumir³.

¹ Isso não significa afirmar que, quando transpostos para diferentes localidades e temporalidades, os paradigmas e suas estratégias repliquem, necessariamente e ao longo de sua trajetória histórica, seu significado político “original”. Contudo, inclusive para se entender as mudanças, adequações e ajustes ocorridos quando de sua transposição para diferentes contextos, faz-se necessário discutir o pano de fundo ideacional ou o paradigma a partir do qual emergem. Esse ponto será discutido na seção 1.2., a seguir.

² Essa discussão será aprofundada na seção 1.2.

³ Esse ponto será importante também para a discussão dos significados desses paradigmas, modelos e estratégias no caso brasileiro, bem como para a crítica ou defesa de um modelo comunitário e participativo adequado, passível de se inserir em um projeto democrático e incluyente de sociedade, a ser feita nos capítulos seguintes.

Na seção seguinte, contextualizamos a complexidade do debate sobre estratégias de prevenção em segurança pública e justificamos a classificação e a terminologia usadas no presente trabalho.

1.1. Estratégias de prevenção em segurança pública: as taxonomias existentes

A prevenção à criminalidade no campo da política pública de segurança não emerge como algo peculiar dos últimos anos ou décadas; mas se refere a uma característica do moderno sistema de justiça, compondo o rol de elementos necessários à “governança racional da sociedade”. Assim é caracterizada a função de prevenção já na obra de Beccaria, *Dos Delitos e das Penas*, de 1764 (Beccaria, 2002), e Jeremy Bentham, *Princípios da Moral e da Legislação*, de 1789 (Bentham, 1907), quando se referem à função de “contramotivação” que a sanção penal exerce sobre indivíduos motivados ao crime.

Pode-se também identificar a prevenção como um dos objetivos do modelo moderno de policiamento, que surge ainda na primeira metade do século XIX. O modelo da “nova polícia” inglesa, que se tornou referência para o mundo ocidental, trouxe consigo a concepção de que a função preventiva constituía a responsabilidade primeira da moderna polícia. Lê-se no primeiro manual de instruções da Polícia Metropolitana londrina, datado de 1829, que:

Deve-se compreender que o principal objetivo a ser obtido é o da prevenção do crime. A esse grande objetivo deve ser dirigido todo e qualquer esforço da polícia. A segurança da pessoa e da propriedade, a preservação da tranqüilidade pública e todos os outros objetos de um destacamento policial serão assim melhor efetuados *pela detenção e punição do ofensor depois que ele conseguir cometer o crime*. Isso deve ser constantemente mantido em mente por todo membro da força policial, como guia para sua própria conduta (Manual de Instruções da Polícia Metropolitana Inglesa *apud* Emsley, 1983: 66-7, grifos nossos).

O documento histórico entende, pois, que atividades policiais que hoje comumente denominam-se “repressivas” – detenção e punição de ofensores – possuem, ao mesmo tempo, um viés preventivo. Ademais, a ênfase dada ao patrulhamento uniformizado das ruas guarda estreita relação com uma concepção preventiva associada à atividade policial. Por meio de tal atividade, não somente se preveniria o crime, à medida que se inibe um ator potencialmente orientado ao comportamento criminoso, como se produziria uma prevenção geral orientada a toda sociedade, sendo a função de polícia concebida como uma representação simbólica da ordem e respeitabilidade social.

Também a concepção de prevenção que podemos afirmar ser hoje aquela mais difundida no campo jurídico ecoa a percepção de que as atividades ditas repressivas possuem concomitantemente uma função preventiva. A classificação utilizada pelo direito penal moderno distingue quatro funções associadas à atuação das instituições do sistema de justiça criminal, quais sejam:

1. Prevenção negativa geral: a idéia de que a própria difusão da legislação criminal e da pena, dirigida a toda sociedade, provocaria a intimidação dos potenciais ofensores;

2. Prevenção negativa especial: a intimidação ou neutralização específica do infrator, promovida por meio da detenção efetuada pela ação policial (o que hoje mais comumente se denomina função repressiva);

3. Prevenção positiva geral: a concepção de que, ao afirmar simbolicamente a validade das normas, a legislação penal reafirmaria a coesão social, impedindo a difusão de comportamentos delinquentes;

4. Prevenção positiva especial: a prevenção da repetição do comportamento criminoso, conseguida a partir da reinserção dos infratores pelas instituições correcionais.

A despeito dessas várias conceituações, no campo da segurança pública brasileira, somente recentemente introduz-se o debate acerca da prevenção e de ações e programas preventivos em segurança pública. O significado de tais estratégias encontrar-se-ia principalmente a partir do contraste com a forma de agir “anterior”: as ações de segurança pública até então se pautavam pela intervenção reativa, ou seja, a intervenção ocorria apenas após o crime acontecer, seja por meio do policiamento ostensivo tradicional ativado pela ocorrência, seja pela atuação dos programas “tradicionais” do sistema de justiça criminal, orientados à reabilitação ou reinserção social do ofensor. Os programas preventivos seriam caracterizados, alternativamente, como intervenções *ex ante* – como intervenções em segurança pública destinadas a evitar a ocorrência do crime ou reduzir o risco do crime acontecer.

Contudo, a dicotomia “prevenção x repressão” não permite posteriores elucidações. Em primeiro lugar, a dicotomia é enganosa, porque os dois princípios estão imbrincadas nas intervenções, conforme ressaltamos acima. Além da coexistência de funções preventivas associadas às ações repressivas (e *vice versa*), há uma grande variedade de formas prevenção existentes.

Assim, por exemplo, a instalação de câmeras de vigilância em locais públicos e a implementação de oficinas culturais para jovens de comunidades socialmente vulneráveis possuem em comum o fato de serem estratégias de prevenção à criminalidade, mas são extremamente diversas quanto à sua natureza. Cada qual se apóia sobre concepção diversa do que seja a causa do crime, e propõem, portanto, um mecanismo de enfrentamento completamente distinto. Podemos afirmar, ainda, que se apóiam em diferentes ideários que compõem o pano de fundo do debate político, ou, simplesmente, em distintos paradigmas, como veremos adiante.

Seja como for, a despeito da relativa novidade da discussão sobre programas preventivos no Brasil, existe uma ampla literatura que trata dos tipos de programas e estratégias preventivos adotados em diversos países. Embora essa seja uma discussão acumulada desde o início do século XX, a prevenção à criminalidade não constitui um campo de estudos teóricos e empíricos com estratégias definidas e definitivas. Tampouco está livre do dissenso, tanto teórico quanto político; ao contrário, constitui-se de teorias e conceitos que buscam se assentam sobre amplos debates.

Trata-se, ainda, de um campo bastante flexível, cujo objeto pode ser definido tanto de maneira mais estreita – como um conjunto de técnicas para prover segurança física, por exemplo – quanto definindo intervenções que buscam produzir efeito sobre os padrões de sociabilidade característicos de uma cultura. Para Pease (2002: 948) e Crawford (1998: 6), a razão dessa amplitude, em parte, pelo fato de que a prevenção à criminalidade se trata, em última instância, de assegurar uma “não ocorrência” ou um “não evento” – o que cria o problema de se saber quando um crime foi prevenido

Concorre ainda como causa dessa flexibilidade o fato de o conceito de crime ser extremamente genérico, sendo, na verdade, um construto cultural (Crawford, 1998: 6). Está sujeito a diferentes interpretações e representações do que se caracteriza como ordem, segurança, justiça, entre outros. Logo, definições distintas implicam em estabelecer eventos que se deseja prevenir e situações que se deseja produzir em um futuro próximo ou mais longínquo. A relação entre um modelo ou programa de ação preventivo e o resultado desejado (o “não crime”) está longe de ser direta e simples; assim como os determinantes potenciais do crime, e sua prevenção, extremamente amplos.

Tomamos da “abordagem realista” proposta por Pawlson et al. (2004) um conjunto de questões orientadas a explicitar alguns dos componentes chave das intervenções preventivas à criminalidade. Esses elementos podem ser resumidos na seguinte tabela:

Quadro 1. Elementos chave dos programas de prevenção à criminalidade

Elementos		Questão
Identificação do foco do programa de intervenção*	Definição	1. Que intervenção ou ação é proposta?
	Foco	2. Para quem está dirigida?
Teorias sobre a causação do crime*	Resultado pretendido	3. Qual o resultado desejado da intervenção?
	Mecanismo causal: pressupostos teóricos, hipóteses	4. O que, na intervenção, acredita-se que levará ao dado resultado? (<i>mecanismos</i>)
Contexto	“O que funciona, onde e para quem?”	5. Sob que condições ou em que contextos a atividade produzirá o resultado desejado?
Implementação	Processo	6. Que intervenção é de fato feita?
		7. Sob que condições ou em que contextos a ação é feita de fato?
Resultados	Monitoramento	8. Que resultados derivam da intervenção?
	Informações; Indicadores, Avaliação: como sabemos quando um crime foi prevenido?	9. Como os resultados são medidos e avaliados?
“Justiça”	Valores políticos, de justiça e de bem comum	10. Qual a valoração social associada aos vários objetivos e resultados?

Fonte: a autora, adaptado de Pawlson et al. (2004) e Crawford, 1998.

As classificações mais comuns das estratégias de prevenção são feitas a partir das respostas às duas primeiras questões (*qual a intervenção?*; *qual o foco?*). Contudo, nosso trabalho buscará uma classificação que se concentrará diversamente na terceira, quarta e última questões. Entender quais os objetivos, o que se pretende alcançar com os programas de prevenção e os mecanismos para atingi-los envolve a explicitação dos pressupostos teóricos acerca do crime e dos mecanismos de causação do mesmo, bem como da indicação das suas hipóteses subjacentes. Envolve, ainda, a compreensão das diferentes posições políticas assumidas e da orientação normativa mais geral (ou paradigma) adotada na política de segurança pública.

Aspectos relativos ao desenho, implementação e avaliação de um programa particular de prevenção da criminalidade carregam em si o compromisso com certas perspectivas de explicação sobre a lógica da dinâmica social e sobre a natureza humana. Nesse sentido, as causas ou mecanismos do crime, bem como o objetivo da prevenção – e a forma como são valorados esses objetivos últimos – são provavelmente o principal objeto de disputa no campo da criminologia. Esses elementos são, também, o que definem as perspectivas teóricas e políticas distintas em seu interior. Identificar essas perspectivas é o primeiro passo para se identificar a natureza da intervenção em foco.

No entanto, a classificação mais utilizada no campo da segurança pública não usa esses critérios; usa, diversamente, o *foco* das estratégias como forma de distingui-las entre si, ou seja, *para quem está dirigida a intervenção* (ver Quadro 1, Questão 2). Essa classificação foi introduzida por Brantingham e Faust (1976), utilizando, na verdade, uma prática comum do campo da epidemiologia, a partir da qual se distingue entre intervenção primária, secundária e terciária; a variável independente, no caso em questão, é a população alvo à qual se dirige a iniciativa.

As intervenções primárias estariam assim orientadas à população em geral, e teriam o objetivo de atingir fatores potencialmente criminogênicos antes do início do problema. A prevenção secundária compreenderia, diversamente, o trabalho com grupos “de risco”, ou seja, envolvendo “potenciais” ofensores. Estes seriam identificados pela presença de algum fator predisposicional, que pode ser a idade, o local onde vivem, seu estilo de vida, suas condições socioeconômicas ou outro preditor do diagnóstico de risco. Recentemente, a prevenção secundária também tem sido alargada, de forma a abranger grupos de pessoas com alto risco de serem *vítimas* de determinado crime (ou vítimas em potencial) (Van Dijk e De Waard, 1991; Clarke e Felson, 1995). Em consequência, o público alvo é considerado destinatário de uma atenção especial.

A prevenção terciária inclui estratégias orientadas aos indivíduos que já se sabe serem ofensores (em geral, que já deram entrada no sistema de justiça criminal), de maneira a reduzir crimes posteriores ou o perigo a eles associado. Esse tipo de prevenção ocorre no interior do sistema de justiça criminal como parte do processo de sentenciamento (em tese, a ressocialização).

Assim como no foco anterior, recentemente também se difundem estratégias de prevenção terciária dirigidas às vítimas conhecidas, para se evitar a chamada “vitimização repetida”.

Em suma, a tipologia proposta pelos canadenses Brantingham e Faust (1976) gira em torno da natureza da relação entre o público alvo e a forma de intervenção oferecida. Nos casos em que a prevenção primária dirige-se à população em geral, ela não faz qualquer tipo de assunção acerca de sua suposta “criminalidade”, o contrário ocorre na prevenção secundária e terciária. Nesse sentido, essa classificação pressupõe uma construção dos elementos característicos para a classificação das estratégias, em especial, daquilo que se supõe ser uma “população de risco”.

Quadro 2. Classificação das intervenções preventivas à criminalidade com base na população alvo

Tipo de prevenção	Público alvo
Prevenção primária	população em geral
Prevenção secundária	grupos de risco (potenciais ofensores ou potenciais vítimas)
Prevenção terciária	indivíduos que já cometeram crime ou indivíduos já vitimizados por crime.

Fonte: a autora, com base na classificação de Brantingham e Faust (1976).

O principal apelo dessa classificação – a facilidade de se identificar, a partir da população alvo da estratégia, o agente responsável por sua implementação – essa facilidade se reduz bastante no caso das estratégias “orientadas à comunidade” ou participativas. Pelo fato de essas estratégias serem não somente dirigidas à “comunidade”, mas se valerem de parcerias entre a população residente e as instituições formais do sistema de justiça criminal, uma clara divisão de responsabilidades deixa de existir. Ademais, nas intervenções dirigidas à comunidade, também não há mais clareza quanto a ela ser alvo ou ator das intervenções.

Outro critério de classificação, orientado à identificação dos objetivos dos programas de prevenção, dos mecanismos para atingi-los e dos pressupostos teóricos acerca da causação do crime – busca distinguir as estratégias a partir da natureza do crime. Sob essa perspectiva, Pease distingue três tipos de intervenção, relativas a “três perspectivas amplas de causação do crime”: as concentradas sobre os aspectos estruturais, sobre os aspectos psicológicos e os aspectos circunstanciais do crime. A perspectiva centrada nos fatores estruturais defenderia, segundo essa tipologia, que a prevenção à criminalidade somente seria alcançada por meio da mudança social e econômica, especificamente, reduzindo-se a desigualdade ou os níveis de exclusão social. A segunda perspectiva veria o crime como produto da psiquê humana e, portanto, orienta-se para a mudança das inclinações criminais por meio da detenção, da incapacitação ou da reforma. A perspectiva das circunstâncias do crime afirmaria, por sua vez, que mudanças simples nos

contextos sociais e físicos nos quais os crimes ocorrem poderiam promover sua redução (Pease, 2002: 348-9).

Quadro 3. Primeira classificação das intervenções preventivas à criminalidade com base na natureza das intervenções

Tipo de prevenção	Natureza
Estrutural	A prevenção à criminalidade se baseia sobre a (em processos de mudança) mudança social e econômica (ex. redução da desigualdade ou da exclusão social)
Psicológica	Dado que o crime é produto da psiquê humana, as intervenções se orientam para a mudança das inclinações criminais por meio da detenção, da incapacitação ou da reforma (ex. sistema prisional)
Circunstancial	Supõe que mudanças nos arranjos sociais e físicos nos quais os crimes ocorrem podem promover sua redução (ex. mudança do desenho arquitetônico)

Fonte: a autora, com base na classificação de Pease (2002).

Uma classificação que utiliza o mesmo critério para distinguir as intervenções, a natureza dos mecanismos causais pressupostos e que relacionam a intervenção às causas da criminalidade, é utilizada por Hope (1995) e Crawford (1998)⁴. Essa tipologia se distingue da anterior porque seus autores definem dois tipos básicos de intervenção em prevenção criminal: o modelo desenvolvimental (também chamado de social) – se as ações estão orientadas a intervir sobre as causas socioeconômicas da criminalidade; e o modelo situacional – se dirigidas às situações nas quais ocorre o crime, buscando reduzir a probabilidade de ocorrerem ou sua “oportunidade”.

Quadro 4. Segunda classificação das intervenções preventivas à criminalidade com base na natureza das intervenções

Tipo de prevenção	Natureza
Desenvolvimental	Intervenções orientadas a intervir sobre as <i>causas socioeconômicas</i> da criminalidade.
Situacional	Intervenções dirigidas às <i>situações</i> nas quais ocorrem o crime, buscando reduzir sua oportunidade.

Fonte: a autora, com base na classificação de Hope (1995) e Crawford (1998).

Utilizaremos essa classificação binária para os fins deste trabalho, principalmente porque corresponde aos dois modelos que consideramos consolidados no campo da prevenção ao crime⁵.

⁴ Crawford (1998) distingue entre estratégias situacionais e *sociais*; nessa última, ele inclui não apenas o que denominaremos aqui de “estratégias desenvolvimentais”, mas também as “estratégias comunitárias”. Mais adiante, mostraremos por que recusamos essa inclusão das estratégias comunitárias como um terceiro modelo.

⁵ Nomeamos esses modelos de “tradicionais” para marcar sua diferença com o “novo” modelo que estamos buscando compreender neste trabalho, o modelo comunitário participativo.

O primeiro se refere ao modelo derivado do desenvolvimento, ao longo do século XX, do paradigma hegemônico na política de segurança e criminal, do bem estar penal (ou *welfare penal*); o segundo se refere ao modelo de intervenção derivado do paradigma que se coloca como alternativo a ele nas décadas de 1970-1980. Assim, essa classificação se coaduna com o objetivo de discutir a mudança de paradigmas e seu impacto no desenvolvimento de modelos de prevenção à criminalidade. A seguir, reconstruímos esse movimento tal como ocorrido no contexto mais amplo da criminologia internacional.

1.2. A discussão “de fundo”: estabilização e crise do paradigma do *bem estar penal*

Como foi destacado em momento anterior, para entender a emergência do “novo” modelo de prevenção à criminalidade é preciso explicitar o pano de fundo político de seu surgimento, o qual determina, não sem tensões, o significado que as estratégias específicas podem assumir quando implementadas nos contextos locais e temporais específicos. Assim, essa seção se dedica a explorar o enunciado de que o modelo comunitário e participativo surge em um contexto de ruptura paradigmática, no qual se encontram em disputa projetos políticos alternativos de política de segurança e política criminal. Referimo-nos, em primeiro lugar, ao paradigma consolidado até então, o qual resulta do desdobramento do ideário moderno e ilustrado do movimento da *reforma penal*, no início do século XIX e cuja estabilização ocorre ao longo do século XX. Esse paradigma será denominado aqui de paradigma do bem estar penal, seguindo a abrangente discussão feita por Garland (1985, 1990, 2001).

Uma proposta alternativa a esse paradigma se coloca a partir da “percepção de sua crise” (Hay, 2001), nas décadas de 1970 e 1980, proposta que dá origem a uma nova penalogia e novas formas de operar as instituições do sistema de segurança e justiça criminal. As rupturas operadas, bem como o processo de transição em si, ainda em curso, vem sendo estudados por vários autores, entre eles Garland, (1985, 1990, 2001; J. Young, 2002a; Wacquant, 1998, 2001a; Feeley e Simon, 1992) e recebem distintas nomeações: criminologia do Outro, criminologia excludente, Estado Penal e penalogia do risco, respectivamente. Esse movimento de transição paradigmática e mudança institucional, que compõe o pano de fundo discursivo contra o qual emergem as recentes estratégias comunitárias e participativas, será explorado a seguir.

David Garland é um dos principais autores que explorou o tema da emergência e consolidação histórica do paradigma que denomina de *penal welfare* ou bem estar penal (Garland, 1985; 1990; 2001). Como o próprio nome indica, ele se refere ao desdobramento, no âmbito da segurança e justiça criminal, do regime de intervenção pactuado e consolidado sob a forma do Estado de Bem Estar Social ou *Welfare State*, ao longo do século XX⁶.

⁶ Em linhas muito breves, o Estado de bem estar social pode ser resumido como um paradigma assentado sobre três princípios fundamentais: o princípio de que era preciso democratizar a sociedade capitalista, questionando-se, portanto, o princípio da total liberdade do mercado para regular-se a si mesmo; de que era necessário regular o

Esse paradigma de regulação da economia e de estruturação das bases da solidariedade social no mundo ocidental, consolidado principalmente no pós II Guerra Mundial, assentava-se sobre os valores da igualdade, solidariedade social e o estabelecimento de padrões mínimos de vida – os quais deveriam ser política e não economicamente definidos.

A consideração dos ideários do *Estado de bem estar* e do *bem estar penal* como paradigmas tem o objetivo de destacar sua função como panos de fundo discursivos, a partir dos quais se estruturam os princípios e modos de atuação das instituições do Estado, da economia e também do social, no primeiro caso, e dos sistemas de justiça criminal e segurança pública, para o segundo. Tal abordagem se apóia em vertentes do novo institucionalismo – como o institucionalismo histórico, organizacional e discursivo⁷ – que tem buscado compreender como noções amplas de cultura, sistemas de crenças compartilhadas, normas, valores e visões de mundo acerca de estratégias específicas de ação (como programas e teorias) influenciam o fazer político. Contrariando o argumento de que as ideias que influenciam a política simplesmente refletem os interesses dominantes na sociedade, novas perspectivas no interior do institucionalismo buscam compreender o papel das ideias no funcionamento rotineiro das instituições bem como nos processos de mudança institucional (Campbell, 2001).

Esse enfoque sustenta, entre outros pontos de vista, que as estruturas discursivas, enquanto sistemas de significado simbólicos codificados nos discursos, influenciam a forma como os atores políticos observam, interpretam e racionalizam questões específicas que emergem no âmbito político (Kjaer e Pedersen, 2001). Ideias e instituições limitam o conjunto de soluções que os atores políticos tendem a considerar como possíveis na administração e no processamento dos problemas políticos. Paul Pierson defende que, para políticas públicas serem adotadas, elas precisam se adequar às normas subjacentes e valores de uma sociedade (Pierson, 1994).

Nesse sentido, as estruturas normativas subjacentes, tais como paradigmas e valores culturais mais amplos, restringem o conjunto de ideias que os atores assumem como aceitáveis (Hall, 1993). As instituições formais, por sua vez, medeiam o grau com que esses “transportam” as diferentes ideias para sua consideração em diferentes arenas políticas. Além disso, as ideias também impulsionam o fazer político em direções muito precisas, fornecendo aos atores razões para se adotar um curso de ação específico, como no caso das teorias. Esse tipo de ideia facilita a ação política não somente porque serve como “mapas” que guiam as ações dos atores políticos, mas também porque provê símbolos e esquemas discursivos que podem ser usadas pelos atores políticos para tornar essas linhas de ação “atraentes”, convincentes e legítimas (Campbell, 2001).

mercado de trabalho como forma de “desmercantilizar” a humanidade (Esping Andersen, 1990); por fim, o princípio de que era preciso socializar os custos de reprodução do trabalho, por meio do provimento de alguns direitos ou condições mínimas de vida (como saúde pública gratuita, aposentadorias e pensões, um sistema de seguridade nacional – em suma, os custos que eram, no modelo liberal ortodoxo, absorvidos pelos trabalhadores individuais). Esse terceiro princípio muitas vezes é considerado, em definições mais estreitas, o próprio de Estado de Bem Estar Social (Sasson, 2000).

⁷ Para uma discussão aprofundada desses diferentes vertentes do novo institucionalismo, ver, entre outros, Campbell e Pedersen (2001a).

Tais estruturas cognitivas que subjazem aos debates políticos explícitos fornecem a base a partir da qual os atores definem e articulam os problemas políticos e suas soluções, utilizando, a princípio, *scripts* já institucionalizados, bem como rotinas que constituem sua moldura cognitiva e os capacitam a agir (Di Maggio, 1997).

O institucionalismo busca, ainda, entender como os elementos de um discurso são traduzidos em outros, deslocando velhas definições e soluções dos problemas. Assim, essa perspectiva recusa o mecanismo da pura e simples difusão de ideias entre diferentes contextos e arenas, buscando justamente levar em conta que, ao serem transpostos local e temporalmente, os significados passariam por mudanças. Elementos de velhos e novos discursos se combinariam de maneiras inovadoras e facilitariam a mudança institucional por meio de alianças e processos de bricolagem⁸ (Kjaer e Pedersen, 2001). Para essa perspectiva, o fundamento das instituições residiria não somente no poder, nos recursos materiais ou nas redes de relacionamento que as instituições possuem, mas também na adequação dos modelos de ação discutidos e adotados; devem, em suma, “fazer sentido” no interior de um sistema discursivo mais amplo (Strang and Bradburn, 2001).

Para a específica discussão desta seção, importa aqui salientar, por fim, que determinados sistemas discursivos tornam-se paradigmas estabilizados ao se institucionalizarem como partes de arranjos sociais e discursivos mais amplos; passam, assim, a relacionar, sistematicamente, expectativas particulares a atores e ações específicos.

Nesse sentido, Hall define paradigmas como panos de fundo discursivos que seriam pressupostos, inquestionados e que estruturariam o conjunto técnico e normativo de soluções políticas consideradas “aceitáveis”:

(...) atores políticos costumam trabalhar dentro de um quadro de ideias e padrões que especificam não somente os objetivos da política pública e os tipos de instrumentos de podem ser usados para conectá-los, mas também a própria natureza dos problemas que aos quais se dirigem. Como uma Gestalt, essa moldura está imersa na própria terminologia com a qual os atores se comunicam sobre seu trabalho, e é influente precisamente porque boa parte dela está pressuposta, não se encontrando de todo disponível ao escrutínio. Chamarei essa moldura interpretativa de paradigma político (Hall, 1993).

Paradigmas consituiriam, pois, o pano de fundo cognitivo dos discursos, enquanto supostos teóricos e ontológicos acerca de “como o mundo funciona”. A influência exercida pelos paradigmas é profunda, dado que definem o contexto do que é possível no discurso político. Por exemplo, quando ideias programáticas se ajustam ao paradigma estabelecido, elas parecem “naturais e familiares” e, como resultado, tornam-se mais “atraentes” aos atores e tomadores de

⁸ O significado do conceito remete ao dado por Levi-Strauss, em *O Pensamento Selvagem* (1976), que usou o termo *bricolagem* tanto para descrever uma ação espontânea quanto padrões característicos do pensamento mitológico, o qual não obedeceriam ao rigor do pensamento científico. O pensamento mitológico, gerado pela imaginação humana, baseia-se na experiência pessoal e em noções preexistentes na mente do imaginador. A mitologia, assim, descreve o mundo através de narrativas.

decisão, em comparação com as alternativas que não se ajustam (Campbell, 2001). Similarmente, a forma com que são desenhadas as rotinas relativas a políticas públicas específicas refletem as ideias acerca do que os atores podem e / ou devem fazer (Hall, 1993 apud Kjaer e Pedersen, 2001).

Em *Punishment and Welfare* (1985), *Punishment and Modern Society* (1990) e *The Culture of Control* (2001), o autor inglês David Garland desenvolve e discute o longo desenvolvimento do paradigma do bem estar penal, desde início do século XIX e consolidado em meados do século XX. Intimamente relacionado ao modelo de intervenção do sistema de Bem Estar Social, este paradigma manteve-se vigente de maneira ampla e incontestada nos países centrais e em boa parte do mundo ocidental pelo menos até a década de 1970.

Para Garland, o paradigma do bem estar penal esteve, desde suas origens, fundamentado em dois axiomas inquestionáveis:

A crença de que a reforma social e prosperidade econômica levariam à redução do crime; e

O Estado seria responsável por cuidar dos ofensores, incluindo tanto a atenção as suas necessidades sociais como sua punição e controle.

Logo, o paradigma de segurança e justiça criminal criado no interior da moldura do Bem Estar Social deixa de ser, (ou, pelo menos, não de maneira exclusiva):

uma relação entre um Leviatã e um sujeito insubordinado. Ao contrário, o Estado da Justiça Criminal se tornou, em parte, um Estado de Bem Estar Social, e o sujeito criminal (...) passou a ser visto como tanto um sujeito de necessidades quanto um sujeito de culpa, um “cliente” e um ofensor (Garland, 2001: 39).

Advém dessa noção abrangente um programa de ação progressivamente “correcionalista”⁹. Essa “orientação progressiva na reforma penal”, ou seja, a implementação gradual e progressiva do programa correcionalista, estruturada no ideal de reabilitação e reinserção social do infrator, constituía o princípio dominante e organizador do paradigma. Esse princípio ligava as diferentes instituições dos sistemas de segurança e de justiça criminal e provia aos indivíduos neles inseridos o sentido de sua prática. Ele dotava de coerência as práticas de seus profissionais, bem como do próprio campo penal.

O desenvolvimento desse ideário, como dissemos, culmina no desenvolvimento que compreende de um extenso programa correcionalista, operado a partir do sistema de justiça criminal, composto de uma nova polícia; um direito penal reformulado e abrangente; uma rede de prisões e reformatórios e unidades burocráticas para a coleta de dados e processamento de informações e dados estatísticos. Todo esse aparato foi criado com o objetivo de sustentar a efetividade no enfrentamento da criminalidade (Garland, 2001)¹⁰.

⁹ De forma bastante resumida, pode-se conceituar o “correcionalismo” como uma orientação voltada à correção do infrator, com o objetivo de promover sua readequação e reinserção na sociedade. Garland sintetiza a agenda correcionalista a partir dos seus seguintes objetivos e instituições fundamentais: a finalidade da reabilitação, o tratamento individualizado do ofensor, as sentenças de caráter indeterminado e a pesquisa criminológica como fundamento das intervenções (Garland, 2001: 27).

¹⁰ Decerto, como qualquer estrutura construída ao largo de um longo período de tempo, seus inúmeros componentes deram origem a um quadro bastante eclético, muito pouco homogêneo, principalmente quando se

Nas décadas do pós guerra, as políticas públicas destinadas a dar respostas aos problemas da criminalidade se tornaram uma combinação de assistência e reforma social, tratamento profissional e provimento público. Por um lado, as instituições do sistema de justiça criminal funcionavam reativamente, respondendo especificamente aos atos criminosos. Por outro lado, agências de outros âmbitos do Estado, a partir de políticas públicas mais difusas e generalizadas de reforma social e provimento de bem estar, buscavam minorar as desigualdades e promover maior justiça social; com isso, atuavam paralelamente para reduzir as chamadas causas “mais profundas” do crime, prevenindo-o. A progressiva queda nas taxas de criminalidade, pelo menos até início da década de 1960, foram creditadas às conquistas da aplicação desse paradigma nas políticas públicas (Garland, 2001: 33)

Durante o período mencionado, a política de segurança baseou-se nesse “desenho estrutural amplamente institucionalizado e a partir dessa moldura intelectual consolidada” (Garland, 2001: 21). O autor caracteriza o regime de bem estar penal, portanto, como uma moldura, ao mesmo tempo prática e normativa, dentro da qual as políticas de segurança pública deveriam operar, havendo um amplo senso comum compartilhado referido às finalidades e valores que deveriam formatar o sistema de justiça criminal.

Em sua vigência, os debates acerca desse regime penal não se referiam ao conjunto de fundamentos do mesmo, considerados definitivamente legítimos: “Ambos os lados falavam a linguagem do bem estar penal, e colocavam seus princípios em prática (...)” (Garland, 2001: 37). As oposições a ele, quando existentes, dirigiam-se, por um lado, ao fato de que o caminho orientado ao correccionalismo estaria “muito lento” e , por outro, que mudanças mais progressivas deveriam ser postas em marcha. Os autores mais progressistas afirmavam que o crime era um sintoma da desigualdade social; que era preciso compreender e resolver as causas “profundas” do crime antes de se proceder a seu julgamento; e que as penas, portanto, seriam “menos úteis” que a provisão social e o tratamento correccional¹¹.

Na outra ponta do debate, os argumentos conservadores sustentavam os “poderes do sentenciamento rígido”, no sentido de proverem uma contramotivação ao potencial ofensor; a importância da responsabilização individual; bem como a necessidade de “deixar a polícia fazer seu trabalho”. Mas, mesmo essa perspectiva mais conservadora aceitava que as circunstâncias sociais e psicológicas deveriam atenuar o julgamento do crime, reconhecendo a necessidade do

comparam os diferentes países que adotaram esse paradigma ideacional. Não obstante essa heterogeneidade de origem, bem como o fato de seu campo intelectual e profissional ter sido sempre permeado por um intenso debate, pode-se dizer que, durante boa parte do século XX, vigoram uma ideologia e um arranjo institucional oficiais, bem como “uma estrutura de pensamento” consensual a partir da qual emergem as políticas públicas na área da segurança e justiça criminal (Garland, 2001: 28). Mesmo as contestações no interior do campo ocorriam contra o pano de fundo de um amplo consenso profissional e intelectual acerca da moldura básica desses sistemas.

¹¹ Na ponta mais extrema do espectro ideário, a perspectiva do abolicionismo, fundamentada principalmente na obra de Foucault (1972, 1973 e 1975) e do criminólogo holandês Louk Hulsman (ver principalmente Hulsman e Celis, 1982) propõe, como o próprio título sugere, a abolição das penas como forma de controle e social e prevenção criminal. Na defesa dessa tese, parte-se dos fracassos do direito penal, da pena e das instituições correccionais no que diz respeito à eliminação do problema do crime e, mais especificamente, os fracassos relativos à reinserção dos infratores. Logo, não haveria explicação plausível nem racional para a manutenção das penas (nesse sentido, considerar também a influente obra de Roxin, 1972; e Jakobs, 1985).

tratamento correcional e da provisão do bem estar social “aos casos apropriados”. O real desacordo, quando ocorria, segundo Garland, dava-se em relação ao modo como alcançar o “correto equilíbrio” entre a aplicação da pena e o ideal da reabilitação e inserção social.

Segundo Campbell (2001), o poder de influência das ideias **depende** amplamente de quanto apoio recebem dos partidos políticos, sindicatos, comunidade política, das elites intelectuais e políticas e de quanto acesso institucional os atores tem às arenas críticas do fazer político. Sustenta, ainda, que a influência exercida pelos paradigmas é determinada pelo grau em que eles se encontram institucionalizados no interior dos centros difusores de conhecimento, em especial, universidades de ponta, *think tanks* e organizações profissionais, os quais proveem aos tomadores de decisão visões de mundo específicas.

Para o novo institucionalismo, os políticos usam ideias, principalmente teorias e programas, como base para a criação de novas ferramentas, agências de governo e outras instituições formais. Assim, ideias não só limitam, mas também facilitam a ação e a tomada de decisão, na medida em que oferecem “mapas” para a resolução de dilemas políticos; os atores políticos as usam, nesse sentido, como guias explícitos para a ação (Campbell e Pedersen, 2001b).

A esse respeito, o conhecimento produzido pelos criminólogos e as pesquisas empíricas foram empregados, no quadro do paradigma de bem estar penal, como grandes guias para as ações e intervenções em política pública. O sistema de segurança e justiça criminal desenvolveu formas tipicamente burocráticas de “proteção” de seus *experts* contra toda e qualquer interferência pública e política; o conhecimento “técnico” dos criminólogos, penalistas, psiquiatras e assistentes sociais raramente eram submetidos ao escrutínio público, além de serem vistos como “neutros” – enquanto produtores de julgamentos clínicos, baseados na observação científica e na pesquisa empírica (Garland, 2001).

A perspectiva institucionalista aponta que os paradigmas guardam, ainda, estreita associação com os “sentimentos públicos” – valores, crenças e atitudes existentes em sistemas culturais mais amplos – os quais determinam sua aceitabilidade ou desejabilidade. Em contraste com os paradigmas, que são concepções em geral sustentadas pelos atores políticos e, principalmente, por *experts*, “sentimentos públicos” são supostos normativos carregados pelo público em geral¹². Cobrem uma ampla gama de questões, não necessariamente constituindo um conjunto coerente e consistente e posições.

Dobbin (Dobbin, 1994 apud Campbell, 2001) argumenta que as “culturas políticas nacionais” seriam concepções compartilhadas da realidade, sistemas de significado institucionalizados e compreensões coletivas que guiam o fazer político e que são tomadas como pressupostos, pelos atores políticos, constituindo “parte da realidade”. Na prática, isso significa que, mesmo quando determinada decisão política é considerada instrumentalmente efetiva, pode

¹² Na prática, os atores políticos discernem “sentimentos públicos” por meio de pesquisas de opinião e outras ferramentas desse tipo.

não ser seriamente considerada caso lhe falte legitimidade política. Nesse sentido, “sentimentos públicos”, assim como paradigmas, operaram primariamente no pano de fundo normativo dos discursos. São igualmente concepções que se mantem em geral aceitas e não questionadas, em contraposição às ideias existentes no “primeiro plano”, que são rotineiramente postas em discussão, como parte normal do processo de debate político. Juntamente com os paradigmas, eles limitam as alternativas a serem consideradas “aceitáveis” e legítimas pelo público em geral.

Nesse sentido, aponta Garland que o bem estar

refletia as memórias ainda vívidas da Depressão e da guerra total, as consciências culpadas das altas elites, as lutas do trabalho organizado e as aspirações dos grupos previamente excluídos (...). Para os pensadores mais conservadores, o Estado de Bem Estar Social era o preço a pagar pela paz social, a estabilidade econômica e a educação e treinamento apropriados da força de trabalho (Garland, 2001: 46).

Logo, a explicação do grande consenso em torno do paradigma de bem estar penal deriva, em parte, de sua adequação ao paradigma mais amplo de bem estar, bem como da adequação desse aos “sentimentos públicos” ou aos valores políticos e culturais vigentes à época, permitindo que seus princípios e orientações básicas fossem considerados compatíveis e legítimos. Segundo a análise de Jock Young¹³, esse arcabouço penalógico, que prevalece até o final de década de 1970 como praticamente incontestado, incorporava uma orientação fundamentalmente inclusiva e possuía um componente fortemente “solidarístico”, constituindo-se um dos desdobramentos de um regime político econômico que buscava incluir todos os indivíduos à cidadania, com iguais direitos e iguais oportunidades. A narrativa do bem estar, uma “narrativa cívica da inclusão”, estender-se-ia para o âmbito da segurança pública e da justiça criminal (J. Young, 2002a).

1.2.1. Dos paradigmas aos programas: as bases do modelo desenvolvimental de prevenção à criminalidade

O modelo de intervenção sobre a criminalidade conhecido como prevenção desenvolvimental se desenvolve tendo por pano de fundo o paradigma de bem estar penal que foi apresentado na seção anterior.

A perspectiva do novo institucionalismo defende que diferentes tipos de ideias produzem efeitos distintos sobre o fazer político (Campbell, 2001). Campbell distingue, assim, quatro tipos de ideias, a partir dos critérios: se operam primariamente no nível cognitivo ou no nível normativo; se constituem o argumento explícito ou os pressupostos subjacentes aos debates políticos.

¹³ A despeito de oferecerem importantes análises sobre a mesma questão, a perspectiva de Jock Young difere bastante da de Garland, que assume um tom mais crítico do bem estar penal, denunciando sua amplitude e ambivalência, entre outros. Não faremos a distinção entre as análises desses autores, dado que extrapolaria os limites deste trabalho.

Os supostos existentes no pano de fundo dos debates políticos dizem respeito aos paradigmas e sentimentos públicos, conceitos já explicitados na seção anterior. Trata-se de concepções que se mantêm amplamente aceitas e não questionadas, em contraposição aos explícitos argumentos presentes no debate público, os quais são rotineiramente questionados, obedecendo ao processo normal da discussão política. Enquanto os primeiros constituem panos de fundo normativos ou cognitivos que limitam as alternativas consideradas aceitáveis e legítimas ao público, os programas e as molduras, como são denominados pela perspectiva institucionalista, correspondem às idéias discutidas no “primeiro plano” do debate público.

Os programas estão presentes no primeiro plano dos debates políticos; são prescrições de políticas públicas, conceitos cognitivos e teorias que facilitam a decisão ao especificar o modo como resolver problemas específicos. As ideias programáticas consistem, assim, freqüentemente, em ideias técnicas e profissionais que especificam relações de causa e efeito e prescrevem um curso preciso de ação política. Decerto, em muitas áreas da política pública, as ideias programáticas que se tornam mais influentes são aquelas emolduradas por *experts*, consultores e outros, de forma que coincidam mais intimamente com valores sociais considerados centrais ou valores que sejam defendidos por esses profissionais) (Brint, 1994a).

Além disso, programas são, em geral, atraentes aos tomadores de decisão mais porque proveem a eles um curso de ação claro e conciso, do que pelo fato de os teóricos concordarem com seu rigor teórico ou sua validade empírica. A parcimônia, nesse caso, é um importante determinante do êxito das ideias programáticas. Ainda, a probabilidade de que uma idéia programática afete a tomada de decisão varia, em parte, de acordo com a extensão com que se ajusta aos paradigmas existentes, se adéqua aos sentimentos públicos prevalecentes e esteja emoldurada de modos socialmente apropriados (Campbell, 2001: 179).

Contudo, os programas, freqüentemente presentes em teorias propostas por profissionais ou *experts*, geralmente necessitam de se adequar a certos conceitos normativos, que o novo institucionalismo denomina de molduras. Elas seriam usadas para legitimar os programas para o público em geral, o que se faz por meio de processos como a transposição e a bricolagem, já mencionados. Douglas (1986) sustenta que os atores políticos criam, de forma autoconsciente, soluções para os problemas por meio de bricolagem, processo que recombina conceitos, *scripts*, modelos e outros artefatos culturais já disponíveis e considerados socialmente legítimos, encontrados no entorno institucional. Dessa perspectiva, a mudança institucional resultaria de modificações deliberadas e de recombinações de velhos elementos institucionais em novas formas e em caminhos considerados aceitáveis. O processo de seleção de símbolos e retórica para esses propósitos seria freqüentemente uma atividade estratégica, vez que os “emolduradores” estariam cientes de que uma moldura que se ajusta ao “humor público” é importante para gerar apoio para as propostas políticas. O fundamento das instituições reside assim, em última instância, não apenas onde as organizações possuem poder ou boas relações, mas quando

incorporam modelos de ações apropriados e efetivos que fazem sentido dentro do um sistema discursivo mais amplo.

Na seção anterior, exploramos rapidamente o desenvolvimento e estabilização do paradigma de bem estar penal. A partir desse pano de fundo cognitivo, um modelo de intervenção sobre a criminalidade é produzido, e se torna conhecido na literatura como prevenção desenvolvimental (Farrington, 2002; Crawford, 1998; Pease, 2002). Como foi mostrado na seção anterior, dois pressupostos estão na base do paradigma de bem estar e constituem pontos de partida para se pensar nos programas de intervenção: a criminalidade resultaria de processos de socialização “desviantes” e excludentes; a proteção social reduziria e eventualmente poderia eliminar as causas do crime.

O modelo desenvolvimental parte, assim, do suposto de que a probabilidade de um indivíduo assumir um comportamento criminoso ou iniciar uma carreira criminal é vista como resultado de uma combinação dos chamados “fatores de risco” (tais como ter pais criminosos, estar exposto à pobreza ou ao alcoolismo etc), assim como a sua não ocorrência é reforçada pelos fatores chamados “protetivos” (ter sido criado por pais “capazes”, ter amigos não delinquentes, ter completado a educação formal, ter emprego formal etc) (Pease, 2002). A partir dessa perspectiva, os autores chamam a atenção para a relação entre crime e aspectos do desenvolvimento social e humano (ver, por ex., Farrington, 2000). Outros autores enfatizam também os aspectos estruturais relacionados ao desenvolvimento de padrões e tendências criminais e, nesse sentido, apontam que as taxas de crime seriam determinadas largamente pelo grau de desigualdade social, por características do regime econômico e do mercado de trabalho.

A partir dessas linhas gerais, uma ampla variedade de teorias criminológicas sustentou que o crime resultaria de fatores sociais que, por sua vez, gerariam condições para ou predisposições ao comportamento desviante. Ao lado da teoria da associação diferencial, de Sutherland (1930)¹⁴, a teoria da anomia de Merton (1938; 1957) foi, durante muitos anos, uma das que recebeu o maior número de adesões por parte da comunidade acadêmica.

Para Merton, a violência surge do desajuste da ordem social, ou seja, de mudanças sociais aceleradas, decorrentes da urbanização ou industrialização, que dissolveriam os mecanismos tradicionais de controle social e gerariam uma brecha entre aspirações e meios sociais e culturalmente aceitos. O desvio se tornaria o meio para se realizar essas aspirações. Nesse sentido, a conduta delituosa depende da capacidade dos indivíduos de alcançar as metas ou êxitos sociais. Essas metas seriam geradas por seu entorno social, que por sua vez também exerceriam influência sobre a importância colocada sobre o “êxito econômico”. Para essa perspectiva, existiria, pois, uma correlação importante entre distribuição dos bens sociais (ou possibilidade de acesso aos mesmos) e delinquência: o processo de anomia seria decorrente da diferença entre as aspirações individuais e as reais possibilidades de realização das mesmas. A partir do momento

¹⁴ A teoria da “associação diferencial” introduziu essa perspectiva e difundiu-a inicialmente no contexto da criminologia, a partir da década de 1930 (ver Sutherland, 1930).

em que o indivíduo percebe que seu insucesso decorre de condições externas à sua vontade, passaria a existir um ponto de divergência e tensão com relação às normas instituídas.

A teoria e os estudos derivados dessa buscam verificá-la a partir da identificação: da existência de diferenças entre as aspirações individuais e os meios econômicos disponíveis para sua realização; da existência de oportunidades bloqueadas a certos indivíduos; do exame da distância entre o “ideal de sucesso” da sociedade (experimentado, de fato, por alguns) e a situação específica na qual certos indivíduos se encontram (a experiência da privação relativa).

A teoria de Cohen (1955), por seu turno, é representante de uma perspectiva que se foca nas formas de socialização relacionadas à causação do comportamento criminoso. Segundo essa teoria, a violência abrange dimensões institucionais e culturais que podem conduzir à seleção de estratégias violentas por parte de certos atores sociais. O autor afirma que as causas primárias do delito derivam da existência de grupos ou subculturas delinquentes – presente entre amigos, no interior ou entre famílias, dentro das prisões, etc – que transmitem valores desviantes.

Essa perspectiva teórica dá origem às análises do processo por meio do qual os indivíduos, principalmente os jovens, determinam seus comportamentos a partir de suas experiências pessoais, principalmente no que se refere a situações de conflito. O comportamento favorável ou desfavorável ao crime seria aprendido, portanto, a partir das interações pessoais, como as que ocorrem na família e nos grupos de amizade. Cohen faz importante crítica a perspectiva de Merton, porque ela teria por base pressupostos individualistas inadequados: “os indivíduos não passam da conformidade para o desvio simplesmente sozinhos, sem um processo de tentativa, agrupamento, avanço, retrocesso e experimentação” (Cohen, 1955: 8). Esse seria, diversamente, um processo coletivo, subcultural, em que grupos de pessoas tentam dar sentido ao mundo dependendo da forma como o experimentam. Subculturas podem ser vistas, portanto, como ferramentas de solução dos problemas, à medida que seus integrantes tentam coletivamente reconciliar-se com ou resolver as questões decisivas e estruturais que enfrentam¹⁵.

As implicações dessas teorias para a prevenção do crime, quando consideradas em seu conjunto, referem-se ao fato de que buscam compreender as estruturas de oportunidades disponíveis para os indivíduos, principalmente para os jovens, e provê-las, quando inexistentes. Para isso, tornam-se cruciais tanto políticas sociais amplas quanto programas de intervenção dirigidos às populações “de risco”. Um pressuposto dessa perspectiva de intervenção é, pois, o de que “aqueles que são providos de oportunidades terão maior probabilidade de obterem papéis significativos na sociedade, e, como resultado, desenvolverão um sentido de satisfação e utilidade, que se traduzirá em um maior sentido de filiação à ordem social na qual se encontram” (Crawford, 1998: 107).

¹⁵ Teorias posteriores buscaram combinações entre a teoria da anomia e a teoria da socialização, ou das subculturas, propondo compreender o comportamento violento como tendo por base a frustração (teoria da anomia); mas afirmando que, para que essa possa induzir a atos agressivos, deveria estar combinada a certas características, como não conseguir alcançar uma meta social ou afetar indivíduos que aprenderam a responder agressivamente, entre outros tantos complexos aspectos ou fatores sociais, psicológicos e culturais relacionados à formação e socialização dos indivíduos.

Incorporando a classificação de Brantingham e Faust (1976) (enfoque epidemiológico), podemos distinguir diferentes níveis de ação para os quais se dirigem as intervenções desenvolvimentais. No nível da prevenção primária, as estratégias existentes buscam mudar atitudes, normas e comportamentos sociais da população em geral, dirigindo-se aos “fatores de risco”. Estratégias desenvolvimentais no nível secundário estariam dirigidas aos grupos de risco alto, em especial, à população masculina jovem, e principalmente, àqueles que presenciaram ou experimentaram violência quando crianças. O foco estaria, portanto, nos fatores que poderiam fazer os jovens desistirem de iniciar “carreiras criminais”, reforçando o comportamento de conformidade (Crawford, 1998; Farrington, 2000). Essa estratégia se justificaria a partir do suposto de que, se o comportamento violento possui raízes nos anos formativos das crianças, seria essencial dirigir atividades de prevenção à população mais jovem e a seus pais. Por fim, a prevenção desenvolvimental terciária estaria relacionada às formas de intervenção mais convencionais, aquelas usualmente conduzidas pelas instituições correcionais.

Exemplos de estratégias desenvolvimentais primárias seriam intervenções orientadas, por exemplo, aos pais ou ao sistema educacional, devido ao seu potencial de modificar os valores culturais que promovem a utilização do recurso à violência. Reformas curriculares para reduzir os estereótipos sobre os papéis sexuais (por ex. contribuições femininas na história; incentivo à participação das meninas nos esportes etc); promoção dos valores cívicos etc. Estas e outras intervenções desse tipo estão calcadas na ideia de que a cultura é uma importante variável para explicar o comportamento violento e poderia ter um impacto sobre o amplo conjunto de regras que guia o comportamento dos indivíduos e ajuda a dar forma às identidades de grupo. Assim, por exemplo, muitas sociedades aceitam o castigo corporal das crianças e o consideram uma forma aceitável de resolver problemas relativos à disciplina. Por outro lado, estereótipos de gênero reforçam a noção de que os homens teriam direito a controlar o comportamento das mulheres, forma de controle que pode se manifestar por meio da violência doméstica. Outro exemplo de estratégia dessa natureza seriam as campanhas promovidas nos meios de comunicação de massa para difundir imagens mais positivas acerca das interações interpessoais; essas intervenções baseiam-se na crença de que campanhas educativas seriam uma resposta potencialmente efetiva para proporcionar modelos de comportamentos pacíficos e reforçar respostas igualmente pacíficas.

O enfoque epidemiológico aplicado à prevenção desenvolvimental baseia-se, por fim, no suposto de que o fenômeno da violência, por ser multicausal, necessitaria de uma combinação de ações em diferentes níveis. Os fatores de risco podem estar relacionados à questão de gênero, de raça/cor, de tipos de estrutura familiar (pobreza familiar, família monoparental, abuso físico etc), condições de vida (como moradia precária); ambiente escolar; oportunidades ocupacionais, entre outros. De modo geral, o objetivo é gerar fatores “protetivos”, como ações que ofereçam apoio e fortalecimento das famílias; assistência e disciplina escolar; oportunidades de lazer e outros fatores que possam influenciar na capacidade de autorrealização dos indivíduos.

1.3. A contestação do paradigma de bem estar penal e a emergência de uma nova penologia

As transformações na chamada sociedade industrial e a posterior emergência de um novo regime econômico global são fenômenos já amplamente apontados e analisados pela literatura, os quais estariam relacionados a uma série de mudanças em diversos âmbitos da intervenção estatal. Até a década de 1970, as formas de intervenção do Estado sobre o social ou, equacionada em diferentes termos, o problema da “questão social” foi um tema que, segundo a parte da literatura existente, alcançou um importante desenvolvimento no contexto francês. Segundo Kowarick, o que caracterizaria o “modelo francês” seria sua colocação “no âmbito de uma tradição republicana que se assenta no ângulo que aqui cabe salientar: em uma poderosa maquinaria pública de proteção e regulação econômica e social” (Kowarick, 2003: 22).

Segundo os termos desse debate, trata-se de desenvolver mecanismos de inclusão daqueles que “não puderam pagar o preço do progresso”, ficando à margem da sociedade durante o processo de modernização e, principalmente, de desenvolvimento dos “anos de ouro” do capitalismo. Após os anos 1980, as políticas tentam abarcar também aqueles que anteriormente ocupavam posições centrais no regime produtivo keynesiano, e que naquele momento encontravam-se “desconectados” do regime econômico global que emerge.

Enfatizou-se a necessidade de uma forte presença estatal, cuja função seria fornecer os recursos materiais, culturais e institucionais que promovessem a inserção dos grupos marginalizados. Em síntese, assume que “a extensa vulnerabilidade é de responsabilidade do Estado” (Kowarick, 2003: 14). A função essencial da ação estatal é, portanto, fazer frente à exclusão social e econômica – função essa que se mantém por um longo período não questionada, como vimos. As controvérsias dar-se-iam antes acerca do *quê* e de *como* o Estado precisaria intervir.

Consolidado no período posterior à 2ª. Guerra Mundial, o fundamento do Estado de Bem Estar Social residiria, em suma, na defesa dos direitos básicos de cidadania (Castel, 1998)¹⁶. Para essa matriz discursiva, o fundamento mesmo da democracia residiria na promoção de formas de solidariedade que incluam os excluídos, impedindo dessa maneira a reprodução das injustiças e desigualdades (Zaluar, 1997).

¹⁶ É importante lembrar que esse modelo (dito *francês*) de equacionamento da questão social também pode ser encontrado traduzido em diversos outros países, pelo menos a partir de suas diretrizes fundamentais acima explicitadas. Importa, para os fins de trabalho, salientar a perspectiva que domina o específico contexto norte-americano de 1930 a 1960 (principalmente, no período da chamada “War on Poverty”), que se difunde principalmente no pós-guerra e se torna perspectiva hegemônica nas décadas de 1960 e 1970. De maneira similar ao modelo francês, seu foco não estaria sobre os comportamentos individuais ou nos valores morais que moveriam as ações do indivíduo (como argumentará a perspectiva do “blame the victims”, que se desenvolve, nesse país, posteriormente). Antes, sua causa se encontraria nos processos ditos “estruturais”, de larga escala – por exemplo, na desindustrialização de determinadas regiões, nas transformações tecnológicas e gerenciais, nas mudanças no perfil da mão-de-obra, nas transformações sociais e urbanas ocorridas nas grandes cidades, no êxodo urbano; ou então, no processo secular de estigmatização de determinadas classes sociais, vítimas do preconceito, como os negros, ou na questão feminina.

As transformações que se seguiram à década de 1970 marcaram o fim da “Era de Ouro” do capitalismo em vários países e se conjugaram às próprias transformações no contexto da sociedade civil. A ampla segurança e estabilidade social que marcaram as décadas de vigência incontestável do paradigma do Bem Estar Social foram substituídas por uma crescente instabilidade da vida familiar e das relações interpessoais, em um mundo marcado pelo desemprego estrutural e pela precariedade econômica.

As mudanças no mercado (especialmente, de trabalho) e na sociedade civil teriam dado origem à problematização da própria ordem social (Castel, 1998; J. Young, 2002a, 2002b). As regras que organizavam até então a convivência e a solidariedade social passaram a ser facilmente quebradas, e também mais frequentemente questionadas; a sociedade civil se torna mais segmentada e diferenciada, uma vez que a exclusão no mercado dá vazão a exclusões e divisões inéditas no interior da sociedade civil. Por seu turno, respostas mais imediatistas do Estado a essa nova situação (a chamada “nova questão social”, tal como definida por Castel, 1998) muitas vezes tenderam a reforçar a exclusão social – incluindo, para alguns intérpretes, muitas das novas tendências e estratégias que emergiram na agenda da segurança pública.

No caso específico do âmbito penal, fenômenos inéditos passam a ser identificados: crescimento das taxas da criminalidade; revelação de “novas” vítimas, ou vítimas até anteriormente “invisíveis”; uma homogeneização do fenômeno do crime, que ao invés de concentrado em determinadas localidades, passa a difundir-se para diferentes e inéditos contextos; uma crescente percepção acerca da seletividade do sistema de justiça criminal, entre outros (J. Young, 2002a, 2002b; Tavares dos Santos, 2004).

Como vimos, no contexto anterior à década de 1980, prevalecia como pilar do paradigma *do bem estar penal*, uma estrutura marcada pelos princípios de humanidade, legalidade e utilidade da pena, além do princípio da ressocialização, considerado a idéia organizadora desse regime. Por outro lado, a própria concepção política do Estado de Bem Estar Social possuía função justificante e racionalizante daquele (Garland, 2001). A prevenção da criminalidade seria alcançada por meio de uma intervenção estatal geral sobre o social, adotando-se políticas de combate à distribuição desigual das oportunidades e organizando uma extensa rede de seguridade social, de forma a minorar a exclusão econômica. Em complemento, o tratamento correccional apropriado tornaria possível a posterior reinserção de um infrator na sociedade. Reforma social e tratamento correccional de infratores eram vistos, portanto, como capazes de proporcionar uma prevenção eficaz do fenômeno da criminalidade (Fonseca, 2011).

No entanto, há pelo menos três décadas, o paradigma do Estado de Bem Estar Social, bem como seu correlato no âmbito criminal, o paradigma do bem estar penal, passam a ser amplamente contestados. A percepção de uma “crise” desses paradigmas origina tanto mudanças no Estado e em suas formas de intervenção quanto, mais especificamente, inovações no interior do sistema de segurança e justiça criminal. Assim, novas demandas passam a ser dirigidas ao sistema penal, principalmente alcançar respostas mais rápidas e resultados mais eficazes no

controle da criminalidade. As estratégias e modelos de intervenção, próprios do bem estar penal, baseadas em formas de integração social e no tratamento correcional, passam a ser julgadas amplamente inapropriadas.

O institucionalismo discursivo sustenta que são condições essenciais para a mudança paradigmática uma narrativa de “percepção da crise”, aliada à presença de discursos alternativos por meio dos quais os atores definem e interpretam as crises. Assim, a partir de novas formas, propõem novas soluções aos problemas (Campbell e Pedersen, 2001b). Nesse sentido, depois de um longo consenso do paradigma do bem estar social, uma narrativa de crise se instala, preparando terreno para o ressurgimento de ideias conservadoras e modelos de intervenção que confrontam o ideário até então dominante; e que, em variados graus, promovem efetivamente reformas orientadas por princípios “liberais”. Essas inovações se difundem para vários contextos e envolvem importantes rupturas e mudanças direcionadas a um novo paradigma.

Para Hay (2001), a mudança institucional depende de processos de narração de crise e mudança de paradigma¹⁷. Em um contexto em que falhas nas políticas públicas e em outras formas de intervenção estatal são amplamente identificadas, experimentadas e associadas ao paradigma dominante, uma diversidade de narrativas em competição prepara o terreno para que paradigmas novos e alternativos possam emergir – cujas premissas são igualmente concepções acerca do possível e do desejável. Em tal contexto, é improvável o paradigma sucessor, quando implementado, resolva as contradições do antigo; o que ocorre, mais provavelmente, é que ele redefine os próprios problemas que surgem e demandam solução.

Nesse contexto, “crise” refere-se a um “momento de intervenção decisiva” (Hay, 2001: 203). Refere-se a um acúmulo de contradições, cujo peso específico não necessariamente precipita uma resposta decisiva, mas uma percepção da necessidade de se fazer uma intervenção decisiva, uma percepção das circunstâncias econômicas e políticas como indicativas de contradições com as quais *é preciso* lidar e com as quais se *pode* lidar. A narração da crise joga, pois, papel crucial para a mudança paradigmática e institucional.

Hall (1993), nos primeiros trabalhos do novo institucionalismo que abordam o tema dos paradigmas, estende a analogia de Thomas Kuhn para a arena do fazer político, argumentando que a política pública é feita em um contexto de “paradigma político” dominante. Em Kuhn (2001), o desenvolvimento da ciência pode ser entendido como uma sucessão de paradigmas mais ou menos predominantes, “perfurados” por “revoluções” periódicas nas quais o paradigma ascendente sofre questionamentos e, eventualmente, é substituído. Nos contextos em que há um paradigma dominante, que Kuhn denomina de contexto de “ciência normal”, aquele provê um quadro interpretativo que delinea um conjunto legítimo de problemas (e, certamente, de “não

¹⁷ Segundo Hay, essa forma de abordar a questão segue a “virada narrativa” nas ciências sociais (Robert Bates et alii, 1998 apud Hay, 2001), que confere maior atenção às histórias e perspectivas detalhadas, bem como aos contextos nos quais se desdobram. Essa perspectiva explora casos históricos concretos e a forma como são dirigidos por problemas e não por teorias politicamente “neutras”.

problemas”), técnicas e critérios de adequação científica. Em fases de “ciência excepcional”, um acúmulo de anomalias dentro do velho paradigma (principalmente resultados experimentais que não se conformam com as previsões das teorias correntes) leva alguns cientistas a romper com o paradigma e com as limitações que ele impõe. Buscam-se perspectivas teóricas alternativas que possam resolver as contradições percebidas, abrindo um espaço para uma nova fase de ciência normal sob a dominação de um novo paradigma internalizado pela comunidade científica.

Seguindo essa perspectiva, Hall (1992) argumenta que diferentes níveis de mudanças institucionais podem ocorrer no âmbito político: há contextos em que intervenções políticas específicas são modificadas, mas os objetivos de fundo permanecem os mesmos; há, de outra maneira, contextos em que o modelo de intervenção (assim como as intervenções em si mesmas) são modificados; por fim, há contextos em que os objetivos, valores e fins últimos que sustentam dado arcabouço político são revisados. Esse último contexto corresponde ao momento de mudança paradigmática; logo, a um modo “excepcional” no processo de construção da política pública.

Essas mudanças de paradigma ocorrem em contextos de percepção de crise; são momentos estratégicos na transformação do Estado, dado que uma vez institucionalizado dentro do aparato estatal, um novo paradigma passa a informar os cálculos estratégicos dos atores e as decisões nos níveis de governo. O novo paradigma circunscreve, assim, não somente os parâmetros do politicamente “possível”, mas da própria transformação e inovação institucional. São os paradigmas institucionalizados que proveem o contexto discursivo imediato e cognitivo dentro do qual o aprendizado estratégico e o desdobramento cotidiano do Estado, inclusive enquanto burocracia, ocorre (Hay, 2001).

Em momentos de “crise percebida”, narrativas da crise se enfrentam para moldar o curso do desenvolvimento institucional subsequente; são postos em marcha mecanismos e processos pelos quais sua percepção e as consequentes respostas propostas são mobilizadas e moldadas. Contudo, não se pode necessariamente derivar as respostas à crise de sua análise (estática) das contradições existentes, identificadas no paradigma dominante até então. Um conjunto de contradições pode sustentar uma variedade de concepções de crise, adjudicar responsabilidade e culpabilidade de maneiras muito diferentes e derivar intervenções decisivas que podem ser, da mesma maneira, amplamente divergentes. Narrativas de crise não competem em termos de sofisticação ou acurácia de sua compreensão acerca do contexto de crise. Seu “êxito” enquanto narrativa geralmente reside em sua habilidade para prover uma perspectiva suficientemente flexível e simplificada para “narrar” uma grande variedade de sintomas, ao mesmo tempo em sua capacidade de adjudicar culpa da maneira menos ambígua possível. Por fim, a narrativa da crise precisa fazer sentido aos indivíduos que a experimentam (de maneira mediada ou imediata); deve ser suficientemente geral e simples, no que se refere a identificação de padrões claros de responsabilidade e propor uma resposta não ambígua, que deve ser posta em marcha, para que a catástrofe diagnosticada seja evitada.

Boa parte da literatura sobre a “questão social” aponta o paradigma da “culpabilização da vítima” (*blame the victims*), que emerge nos Estados Unidos ao final da década de 1960 (tomando corpo nas décadas seguintes), como a principal narrativa alternativa ao paradigma de Estado de Bem Estar Social (Donzelot, 1998; Castel, 1998; Kowarick, 2003; Escorel, 1999). O *blame the victims* foi emoldurado de tal forma que se apresentou ao público justificando um extenso corte nas políticas sociais; um engenhoso processo de bricolagem que combinou um apelo conservador aos valores da família, da liberdade, à “cultura americana”, aos “pagadores de impostos”, aliando-se as já existentes restrições e suspeitas em relação ao “grande governo” e aos “caronas” ou “cidadãos clientes” do Estado (ver Strang e Bradburn, 2001).

Essa alternativa de equacionamento da questão social se fundamenta, assim, em um amplo questionamento feito às estruturas de bem estar herdadas do período do *New Deal* e da *War on Poverty*, formas que traduziram os princípios do bem estar social no contexto norteamericano. Baseou-se, ainda, em uma explícita e feroz culpabilização dos indivíduos que se encontravam em precárias condições de vida, sua situação sendo vista como fruto de sua própria e única responsabilidade. Para Kowarick (2003), essa marca uma das principais diferenças com relação à perspectiva anterior. Os indivíduos que se encontravam em situação de vulnerabilidade seriam, nessa narrativa, caracterizados como carecendo de certos “atributos morais”, como “força de vontade”, por exemplo. O foco da questão passa a privilegiar fatores culturais e morais como explicação da situação de marginalidade ou exclusão. Em vez dos macroprocessos sociais e econômicos, fala-se em “deficiências culturais e comportamentais”: “ausência de uma ética do trabalho”, “valores familiares e religiosos”, “respeito à lei”, entre outros, por parte de alguns grupos sociais, principalmente das comunidades minoritárias.

Esse tipo de representação social da pobreza e da marginalização social mobilizou noções da tradição ética protestante e do puritanismo norteamericano: matrizes que valorizam o individualismo e a competição como atributos morais positivos e essenciais para se alcançar os benefícios de uma sociedade baseada em ideais igualitaristas formais, independência privada e empreendedorismo pessoal. Assim, a partir do suposto de que o mercado oferece “igualdade de oportunidades”, a exclusão socioeconômica passa a ser consequência da fraqueza moral de certos indivíduos ou grupos – as populações negras, segundo a interpretação de autores como Myrdall (1994); ou, as comunidades latinas, segundo a interpretação moralista de Norman Dennis, autor da difundida obra *Zero Tolerance* (1997).

As políticas públicas somente serviriam para reproduzir ou intensificar os processos de anomia social, ociosidade, indolência, desestruturação familiar, consumo de drogas e várias formas de criminalidade. O Estado de Bem Estar Social, argumenta um importante autor dessa perspectiva, teria como consequência: “minar o caráter moral do povo. Não trabalhar é mais fácil que trabalhar” (Murray, 1984). Essa concepção alimentaria os estudos posteriores acerca da chamada *welfare dependency* ou a tese do “parasitismo social”, segundo a qual a parcela mais

pobre da sociedade, sobretudo as minorias étnicas, tenderia a rejeitar o trabalho e preferir ser dependente da assistência social.

Losing Ground (1984), de Charles Murray, é considerado um dos principais trabalhos irradiadores dessa perspectiva. Segundo o diagnóstico defendido nesse texto, as políticas do bem estar social teriam aumentado enormemente o orçamento público entre as décadas de 1950 e 1980, não tendo, contudo, levado a uma diminuição dos problemas sociais. Inversamente, teriam propiciado um enorme aumento da pobreza e do desemprego, filhos ilegítimos, gravidez de adolescentes negras, bem como um aumento das várias modalidades de crime e violência nos locais onde esses grupos habitariam. Assim, além de atacar as “vítimas” (para essa perspectiva, não há “vítimas”, mas “pobres não merecedores” – *undeserving poors*), essa perspectiva ataca ainda a “permissividade e generosidade” das políticas públicas produzidas no contexto do Estado de Bem Estar Social¹⁸.

O reflexo dessas obras sobre a opinião pública e o impacto sobre a desativação de grande parte das políticas públicas do bem estar teria sido imediato: os maiores exemplos foi o encerramento da rede pública de saúde e das chamadas AVFM (“apoio às viúvas e famílias monoparentais”) e AFDC (“apoio às famílias com crianças dependentes”) (Strang e Bradburn, 2001; Wacquant, 1996). Kowarick (2003) observa que o princípio do *welfare* é, a partir do governo de George Bush, substituído pelos de *workfare* e *learnfare*, isto é, a imposição de condicionantes para se obter o acesso aos auxílios, tornando a concessão de benefícios mais rígida e baseada na responsabilização individual, visando combater a *welfare dependency*. Ditas reformas destroem o antigo pressuposto, que havia vigorado de maneira consensual por mais de meio século: o de que as famílias vulneráveis ou em necessidade teriam *direito* às políticas sociais.

A perspectiva da *blame the victims* produziu impactos amplos sobre as políticas públicas do Estado de Bem Estar como um todo e, de maneira especial, sobre as políticas de segurança. Vários autores (Wacquant, 1996; J. Young, 2002, Kowarick, 2003; Escoreal, 1999) lembram que a perspectiva da *culpabilização da pobreza* foi ainda alimentada pela ampla popularização do termo *underclass* pela mídia americana. Nessas abordagens, o foco não era a pobreza crescente dos grandes centros urbanos ou a falta de oportunidades de ascensão de certos grupos sociais, mas a criminalidade violenta, a “depravação moral”, a “sexualidade incontrolada das mulheres do gueto”, além do grande peso fiscal dos programas sociais. Esses seriam sustentados pelos “contribuintes honestos”, os “pagadores de impostos que educariam os filhos dentro dos padrões da moralidade e contribuíam para o desenvolvimento da comunidade” (Murray, 1984).

Em 1981, um importante economista da época, Ken Auletta, ao publicar três artigos no *The New Yorker*, torna-se responsável por tornar o termo *underclass* parte do vocabulário da

¹⁸ O argumento tenta ainda “explicitar” os pressupostos da pobreza feminina negra, supostamente causada pelas políticas de bem estar: “as mulheres pobres têm filhos para aumentar seus benefícios, mulheres sem maridos se tornam promíscuas e sexualmente irresponsáveis e o casamento acaba sendo uma estratégia eficiente de combate à pobreza para mulheres sem recurso” (Abramovitz e Withorm, 1998: 156 *apud* Kowarick, 2003).

classe média norte-americana. O trecho a seguir sintetiza os termos e noções característicos dessa argumentação:

(...) não há números precisos, mas estima-se que nove milhões de norte-americanos **não são assimiláveis**. Eles constituem a *underclass*. Em termos gerais, podem ser agrupados em cinco categorias distintas: (a) os **pobres passivos**, que, no mais das vezes, são recipientes de longo prazo de serviços sociais; (b) o **hostil criminoso de rua**, que aterroriza grande parte das cidades e que, geralmente, foi expulso da escola e é consumidor de droga; (c) o **escroque** [*hustler*], que ganha a vida na economia subterrânea (...); (d) os **bêbados traumatizados, vagabundos, moradores de rua** (...) e os **doentes mentais**, que, frequentemente, vagueiam ou morrem nas ruas da cidade (Auletta, 1981, grifos nossos).

Um conjunto amplo de autores da criminologia buscaram entender esse processo de crise do bem estar, do ponto de vista dos impactos no âmbito especificamente criminal. Jock Young o interpreta nos termos de uma substituição “do paradigma da reabilitação” (ou do *bem estar penal*) para o “paradigma do risco”. Trata-se, para o autor, de um movimento de transição de um “paradigma includente” a um “paradigma excludente”. O primeiro é identificado com a moldura normativa do Estado de Bem Estar Social e seu contexto, marcado pela “prosperidade, integração e conformidade”, o que evidenciaria a realização progressiva do projeto modernizador, tanto no aspecto formal (expansão política e jurídica) quanto material (no plano social). O paradigma includente começaria a se desestruturar a partir dos diversos processos relacionados à transição do fordismo ao pós fordismo, fazendo-se sentir também no âmbito penal ou do bem estar penal. Baseado em uma releitura da teoria da anomia de Merton, J. Young descreve o fenômeno do aumento constante dos indicadores de criminalidade e da percepção da insegurança urbana nos termos de uma abordagem renovada da teoria da privação relativa:

O delito ocorre onde há inclusão cultural e exclusão estrutural. (...) não é o resultado de uma carência cultural, mas de abraçar uma cultura do sucesso e do individualismo. (...) não é a falta de oportunidade que dá lugar ao delito, mas a privação no contexto de uma cultura onde a meritocracia é exortada como aberta a todos (J. Young, 2002: 31).

Assim, a precarização do mercado formal de trabalho, a expansão de um setor informal, a criação de empregos não qualificados e altos níveis de desocupação estrutural dariam origem à constituição de uma *underclass* e um aumento extraordinário da desigualdade social no auge de uma economia de mercado. Paralelamente a essas mudanças, emergem uma sociedade e uma cultura que exaltariam o “pluralismo das escolhas individuais dentre diferentes estilos de vida”, nos marcos de uma sociedade de consumo. Essa dinâmica supostamente includente no plano cultural, no entanto, chocar-se-ia com um processo extremamente excludente no plano econômico, social e político, cuja contradição se refletiria, para o autor, não somente no plano da criminalidade, mas das respostas do Estado a ela.

Wacquant (2001a) interpreta tais mudanças nos termos da transformação do Estado de Bem Estar Social para um Estado Penal ou Penitenciário, cujo princípio de intervenção é o do “gerenciamento excludente da *underclass*”, principalmente por meio da incapacitação promovida pelo encarceramento. O autor explica a emergência de uma onda de maior “punitividade” a partir dos efeitos do neoliberalismo e suas influências sobre o discurso de controle do crime: à medida

que os tradicionais mecanismos de controle, principalmente a ampla rede de seguridade social do bem estar vão sendo tematizados nos termos de seu fracasso, o aumento crescente das populações prisionais asseguraria a *neutralização* dos perigos e das ameaças que esses setores representariam para a estrutura social e econômica.

Com a emergência da perspectiva da *underclass*, no contexto de crítica do paradigma do bem estar penal, a tendência passa a ser a identificação de grupos de *potenciais* ofensores por meio de sua origem étnica ou de classe. As políticas de segurança passam a se concentrar na vigilância contínua desses grupos sociais; a *underclass* a *underclass* passa a constituir um conjunto de indivíduos mais permeáveis à ação do Estado, sofrendo, portanto, um tratamento bastante desigual com relação ao cidadão “incluído”.

Para esse novo modelo de intervenção, trata-se de indivíduos que:

não têm uso, mas grandes *custos*. Essas disfunções assumem duas formas: primeiro, a *underclass* é uma fonte de crime e incivildades (...); segundo, o resíduo tem um custo, é um fardo sempre crescente sobre os *cidadãos que pagam impostos* e que estão se sentindo altamente pressionados (Dahrendorf, 1985: 20, grifos nossos).

Ao resumir a visão desse novo discurso sobre os grupos de pessoas que conformam a *underclass*, Dahrendorf explicita a dualidade presente no argumento, baseada na oposição “cidadão comum” (virtuoso) *versus* uma “*underclass* altamente desfuncional”. Para esses intérpretes, o discurso da blame the victims seria oposto ao do programa includente do bem estar, dado que reificaria e reforçaria o lugar da marginalidade ocupado por esses indivíduos ou sua vulnerabilidade. Nesse sentido, a ruptura com os princípios até então incontestáveis do bem estar penal dão origem a modelos de intervenção de orientação basicamente excludentes.

A interpretação de Feeley e Simon (1992) aponta, igualmente, para o fato de as políticas terem uma atenção crescente sobre “categorias” de pessoas e grupos, ao invés de se concentrarem no indivíduo criminoso. A partir da crise, portanto, a adoção de uma perspectiva “orientada pelo risco”, passa a ser a principal característica das práticas de controle do crime a partir da “crise” do paradigma penalógico anterior. Referindo-se à emergência dos modelos situacionais de intervenção, os autores afirmam que o foco do sistema de justiça criminal se desloca da identificação das características “culpáveis” das condutas individuais dos infratores, consideradas não mais utilizáveis na determinação de políticas públicas, para a identificação de situações e atitudes “propícias” a produzir comportamento criminoso. Nesse sentido, essa nova concepção acerca do modelo de intervenção no âmbito da segurança pública se concentraria sobre “a gerência atuarial de conjuntos de pessoas, ao invés da adjudicação de culpabilidade individual, como a velha penologia costumava operar” (Feeley e Simon, 1992)¹⁹.

¹⁹ Ao contrário de promover a reinserção social dos infratores, essas novas estratégias buscam “reduzir as oportunidades físicas de a infração ocorrer ou aumentar as chances de um infrator ser pego” (Clarke, 1980: 335), seja por meio da manipulação situacional do ambiente seja por meio da incapacitação promovida pelo encarceramento. Discutiremos essas estratégias específicas na seção a seguir.

Para uma revisão e comparação mais aprofundada de diferentes interpretações existentes na criminologia internacional acerca das rupturas ocorridas nas últimas décadas, ver a abrangente revisão feita por Fonseca (2011),

O debate acima resumido buscou indicar alguns dos conceitos, valores e noções em geral mobilizados para a narrativa da crise do paradigma de bem estar e, em específico, do bem estar penal. Como afirmamos acima, o institucionalismo demonstra o papel crucial dos “sentimentos públicos” e a forma como eles ajudam a emoldurar as ideias a serem oferecidas e legitimadas pelo público em geral. Os repertórios a partir dos quais os “emolduradores” selecionam os símbolos e conceitos seriam precisamente os valores e opiniões presentes na cultura política. Os atores políticos não estão apenas limitados pelas ideias, mas também, ao contrário, gozam de certa liberdade para mobilizá-las, apropriam-se delas e manipulando-as intencionalmente em seu proveito (Campbell, 2001).

Nesse sentido, a forma assumida pelo debate acerca da “crise” do bem estar, assim como da crise do bem estar penal, no contexto norteamericano, não apenas promoveu importantes mudanças naquele contexto institucional, mas foi decisiva para o debate internacional acerca das novas formas assumidas pela “questão social” na modernidade tardia (Donzelot, 1998). Não obstante, é preciso destacar, para evitar o risco de uma generalização inadequada ao objeto deste trabalho, que esse debate se colocou e, eventualmente, traduziu-se nos particulares contextos nacionais e históricos de formas variadas. Trata-se de um desafio empírico importante identificar as diferentes traduções nacionais e subnacionais desses discursos, e não generalizar sua “difusão” ao longo do tempo e dos distintos contextos locais.

A *tradução* é um processo em que conceitos e concepções de diferentes contextos sociais entram em contato e dão impulso a mudanças na ordem preexistente de interpretação e ação em um contexto particular (Kjaer e Pedersen, 2001). Nessa perspectiva, deve-se analisar como os atores nacionais e estaduais selecionam diferentes conceitos e concepções disponíveis e os usam de forma a deslocar a ordem existente de interpretação e ação. A questão é, portanto, com se dá a mudança na política pública, nas preferências acerca dos modelos de intervenção e nas oportunidades para a ação política. Em contraste com o fenômeno mais simples da *difusão*, a tradução não pressupõe que haja uma ideia completamente desenvolvida e identificável (um paradigma, por exemplo) que seria transferido, de maneira imutável, ao longo do tempo e de um país para outro. Enquanto o processo de difusão representa a ideia de objetos culturais “congelados” que são transferidos de um contexto a outro sem serem alterados, na tradução, o processo constitui uma produção dinâmica de significado em um contexto social particular, no qual uma ideia pode ser articulada e estabilizada.

Nesse sentido, essa nova penologia ou essa alternativa ao paradigma do bem estar penal não constitui uma totalidade de ideias dotadas de significados universais que se difundem para diferentes contextos nacionais e ao longo do tempo; mas um conjunto frouxamente articulado de conceitos, distinções e ideias que vão adquirindo significado a medida em que são selecionados,

sobre a qual nos baseamos, em parte, para a discussão desta seção. Ver também Canedo e Fonseca (2011), obra que organiza que reúne textos fundamentais para essa discussão, tal como se coloca na criminologia internacional.

articulados e então estabilizados de modos únicos, dependendo dos contextos particulares discursivos e institucionais nos quais se estabelecem.

De todo modo, como dito, o objetivo nesta seção foi o de identificar algumas noções e fundamentos gerais do debate. No capítulo terceiro, buscaremos identificar os termos do mesmo, no que diz respeito ao caso brasileiro, mapeando empiricamente as transformações particulares nas ideias, discursos e instituições e os processos que vieram a ser caracterizados como “mudança”²⁰. Antes disso, porém, ainda é preciso identificar o modelo geral de intervenção que se apresenta afinado com os princípios desse paradigma que se coloca como alternativo ao bem estar penal, no âmbito da segurança pública e da justiça criminal.

1.3.1. O modelo situacional dos programas de prevenção à criminalidade

No que se refere a sua instrumentalização, o paradigma penalógico que se apresenta como alternativo ao bem estar penal estabelece, segundo a literatura, uma vasta rede de controle que varia desde a estratégia do encarceramento, com sua função neutralizadora (e não ressocializadora), para os indivíduos considerados mais perigosos, até a vigilância e supervisão de infratores de mais baixo risco (Wacquant, 1998; Garland, 2001; J. Young, 2002a; Feeley e Simon, 1992). Feeley e Simon (1992) argumentam que o novo paradigma penalógico não é “transformativo”, mas apenas “gerencial”. As grandes expectativas do paradigma anterior – correção, tratamento e reinserção social – seriam substituídas por “protocolos internos de performance”, sem referência a qualquer objetivo social concreto. A nova concepção se concentraria na “gerência atuarial de conjuntos de pessoas, ao invés da adjudicação de culpabilidade individual, como a velha penologia costumava operar” (Feeley e Simon, 1992). O foco das instituições de segurança e justiça criminal se deslocam da identificação das características “culpáveis” das condutas individuais dos infratores, consideradas agora inúteis para a determinação de políticas públicas, para a identificação de situações e atitudes potencialmente “propícias” a produzir comportamento criminoso.

Nesse sentido, um modelo de intervenção sobre o problema da criminalidade se tornou especialmente atrativo sob o pano de fundo desse paradigma alternativo. Os programas de redução das oportunidades do crime são a essência das estratégias situacionais. Eles compreendem o gerenciamento, desenho ou manipulação da situação na qual crimes ocorrem, de maneira a reduzir a probabilidade de ocorrerem.

Segundo Pease (2002: 953), essa abordagem inicia-se na Inglaterra, em 1976, com a publicação de *Crime as Opportunity*, de Mayhew, Clarke, Shurman e Hough. Em verdade, um de

²⁰ Para os autores (Kjaer e Pedersen), o próprio conceito de mudança é, por um lado, um aspecto endógeno ao próprio discurso. Concepções de mudança somente o são se são percebidas como mudança ou inovação com relação ao discurso ou ideário corrente.

seus autores em especial, Ronald Clarke, pode ser considerado o principal difusor dessa perspectiva e organizador da chamada “abordagem das oportunidades”.

Para Clarke (1980; 1992), as oportunidades constituiriam as principais causas do crime, ao lado de suas causas biográficas (individuais) e sociais. Sua perspectiva parte da crença de que os aspectos situacionais (as “oportunidades”) seriam mais suscetíveis de intervenção, mais do que quaisquer outros fatores que determinam ou influenciam a criminalidade. O autor sustenta que, por isso, constituem os objetos mais apropriados da política de prevenção à criminalidade. Para o desenvolvimento da “abordagem das oportunidades”, Clarke e Felson (1998) se baseiam em três teorias preexistentes, que são resumidas a seguir.

A teoria da escolha racional ou teoria econômica do crime (Becker, 1968) fornece os pressupostos epistemológicos à abordagem situacional. Segundo o modelo econômico do crime, esse resulta de um cálculo utilitário, a partir do qual o indivíduo considera as vantagens e desvantagens de cada alternativa de ação e decide por aquela que lhe dará maior vantagem em termos de custo e benefício. Nesse sentido, uma estratégia situacional busca afetar esse cálculo; as mudanças na situação e no ambiente devem ser percebidas pelos potenciais infratores como fatores adversos, dificultando a ação de cometer um crime, aumentando o risco associado a ela ou reduzindo suas recompensas. O êxito da intervenção situacional depende, portanto, de que os potenciais ofensores percebam que suas oportunidades criminais foram afetadas.

A teoria das atividades rotineiras (Cohen e Felson, 1979), por seu turno, considera que os “incidentes criminais” ou “crimes predatórios de contato direto” são fruto de três ingredientes: um potencial ofensor; um alvo em potencial (que pode ser uma vítima ou um objeto) e ausência de um guardião capaz. As grandes cidades modernas constituiriam, segundo os autores, um ambiente propício para a criminalidade, uma vez sua rotina acaba por colocar juntos esses três fatores no tempo e no espaço.

Para essa teoria, o potencial ofensor é, em tese, qualquer pessoa que se encontre em uma situação que gere oportunidades para o cometimento de um crime. O termo “alvo” seria preferível a “vítima”, uma vez que essa pode estar totalmente ausente da cena do crime. Assim, o alvo da ação criminosa pode ser uma pessoa ou um objeto, cuja posição no espaço ou no tempo o coloca em maior ou menor risco de sofrer um “ataque criminoso”, dependendo de seu valor, sua facilidade de remoção, sua visibilidade e o acesso a ele. Por fim, “guardião capaz” pode ser qualquer pessoa, incluindo não apenas “profissionais” de segurança, como policiais ou vigilantes, mas amigos, vizinhos, professores, entre outros, que estejam em posições de impedir o cometimento de uma ação criminosa. A instalação de uma câmera de vigilância em uma via pública na qual ocorre uma grande quantidade de roubos ou furtos proveria, por exemplo, uma situação de “guardião capaz”.

A teoria dos padrões do crime afirma, por seu turno, que os crimes e suas oportunidades não seriam aleatórias, mas delineiam-se segundo padrões, os quais são seriam bons indicadores acerca de como as pessoas interagem com seu ambiente físico, gerando mais ou menos

oportunidades para o crime ocorrer. Considera, portanto, como as pessoas e coisas envolvidas no crime se movem no espaço e no tempo, buscando identificar “zonas quentes” (locais com alta concentração) de criminalidade, padrões de distribuição geográfica, horário, entre outros. A teoria defende a criação de “mapas de criminalidade” para diferentes horas do dia, diferentes dias da semana, ligando o crime, por exemplo, a fluxos regionais, à saída de crianças da escola, ao fechamento de bares ou quaisquer outros processos que movem as pessoas entre “nós” (locais onde as pessoas residem ou trabalham) e “caminhos” (percursos que elas fazem entre os nós), com o objetivo de identificar ditos padrões.

Na seção anterior, buscamos mostrar como a perspectiva situacional surge associada à percepção de crise do bem estar penal e as estratégias prevaletentes até então no campo da segurança. Em um texto bastante sugestivo, intitulado “A oportunidade faz o ladrão”, Clarke e Felson desafiam o modelo de intervenção desenvolvimental, argumentando que enquanto o resultado de um programa de capacitação de jovens provavelmente “demoraria alguns anos até poder ser percebido, (...) mudanças nas oportunidades ou situações que propiciam a ocorrência do crime poderiam ser alcançadas *rapidamente*, e de maneira *pouco custosa*”, como uma mudança no desenho arquitetônica do centro de uma grande cidade, pode promover uma redução *imediate* dos crimes na redondeza (Clarke e Felson, 1998, grifos nossos). Além de seu rápido efeito, ditas estratégias tornam-se ademais preferíveis em contextos de escassez.

Tal abordagem se coloca, pois, como alternativa ao modelo dominante, ao deixar de se dirigir, deliberadamente, às “causas mais profundas” da criminalidade. A argumentação a seguir é explícita nesse sentido:

A teoria criminológica há muito parece ter se tornado irrelevante para lidar com os ofensores no mundo real. Essa irrelevância advém, em parte, de se atribuir como causas do crime fatores distantes, como as práticas associadas à formação das crianças, fatores genéticos e processos sociais ou psicológicos. Esses estão fora do alcance da prática cotidiana, e sua combinação é extremamente complicada para aqueles que querem entender o crime, e pior ainda para o caso daqueles que querem fazer alguma coisa para enfrentá-lo (Clarke e Felson, 1998).

Conforme já evidenciado, segundo o novo institucionalismo, programas tornam-se politicamente influentes quando oferecem guias claros e simples para resolver os problemas colocados; quando se ajustam aos limites cognitivos e normativos enfrentados pelos tomadores de decisão e quando são efetivamente emolduradas no que se refere a sua orientação discursiva. A abordagem situacional parece consistir em um modelo que preenche exemplarmente esses requisitos. Contrastada à suposta ineficácia das estratégias desenvolvimentais, a abordagem situacional busca se legitimar justamente por se restringir a uma intervenção “clara e simples” para o problema do crime; assina, decorrentemente, seu compromisso com uma visão superficial, amplamente apoiada sobre o senso comum²¹ acerca do fenômeno criminal, cujas raízes estruturais são deliberadamente negligenciadas.

²¹ Clarke e Felson afirmam em outra passagem do mesmo texto, que o senso comum ter-se-ia mostrado mais adequado em sua compreensão do crime do que as teorias criminológicas desenvolvidas no âmbito da academia

Segundo Crawford (1999: 93), não há uma completa correspondência ou “coerência ideológica” no interior desse novo paradigma, havendo importantes tensões e contradições entre as estratégias que o compõem. O autor argumenta que as mudanças recentes no debate acerca dos fundamentos da política de segurança e justiça criminal são também produtos de desenvolvimentos tecnológicos. O’Malley argumenta, contudo, que essas estratégias encontram-se politicamente associadas a um “processo específico, parcial e negociado de implementação de um paradigma político. (...) estão, em grande medida, relacionados às lutas políticas que estabelecem programas na agenda social” (O’Malley, 1992: 258).

Nesse sentido, embora não se possa descartar por completo o uso de estratégias situacionais para a prevenção da criminalidade – como, por exemplo, instalar câmeras de vigilância em determinados locais; identificar padrões ou “zonas quentes” de criminalidade; identificar grupos de risco; mudar o desenho arquitetônico de forma a tornar os espaços mais seguros – é preciso examinar seu contexto e fundamento normativo de forma a utilizá-las corretamente e adequadamente; principalmente, reconhecer a totalidade de seus impactos, bem como seus limites.

Para O’Malley (1999), os pressupostos teóricos dessa perspectiva estão intimamente ligados à racionalidade que enfatiza a responsabilização individual, como mostramos acima. Em primeiro lugar, essa abordagem supõe que o delito seja o resultado de um processo racional e voluntário levado a cabo pelo indivíduo, que calcula as vantagens e desvantagens da ação desviante. Trata-se de um “modelo econômico do crime”, em que a ação de cometer um crime é simploriamente equacionada nos termos de um cálculo feito pelo indivíduo acerca de seus custos e benefício. Nessa perspectiva, a representação do ofensor é feita a partir do *homo economicus* completamente dissociado de seu contexto social.

Além disso, como destacam Clarke e Felson (1998), ser vítima de um crime também seria resultado de um cálculo deliberado de não se proteger adequadamente: de não se limitar a andar apenas em locais seguros; de utilizar meios de transporte que facilitam a possibilidade de ser vitimizada; de não proteger sua residência adequadamente; de utilizar celulares e notebooks ao invés de computadores maiores ou telefones fixos²². Assim, os “potenciais ofensores” não seriam os únicos aos quais se dirige essa abordagem, que também deve se estender à população em geral e às “situações” – que incluem comunidades ou “vizinhanças” – que se tornam ambientes propícios para a ocorrência de delitos. Se para o ideário do *blame the victims*, os pobres são os verdadeiros culpados de sua pobreza, para a abordagem situacional, ser vítima de um crime também é culpa da própria vítima.

Outro importante suposto dessa abordagem se baseia na crença de que os aspectos situacionais seriam mais “susceptíveis de transformação” e constituiriam os fatores mais fortemente determinantes do crime. Nesse sentido, a abordagem situacional deixa de se constituir

(Clarke e Felson, 1998). De maneira similar, esse também é um importante argumento sustentado por Wilson e Kelling (1982) e Kelling e Coles (1996), em sua teoria das janelas quebradas.

²² Exemplos retirados do texto de Clarke e Felson (1998).

“mera técnica acessória” e passa a ser importante, senão a mais fundamental diretriz da política pública de segurança: os aspectos situacionais devem se constituir os alvos privilegiados dessas políticas (Clarke e Felson, 1998).

Há ainda que considerar que a abordagem assume, supostamente, uma perspectiva “realista” com relação à segurança pública: a crença de que a “vitória total e completa guerra contra o crime constitui uma utopia” (Clarke, 1980). Logo, as expectativas depositadas sobre o sistema de justiça criminal passam a ser bem mais “modestas” que as do contexto do bem estar penal, em que as estratégias se dirigiam a enfrentar as causas da criminalidade enraizadas na estrutura social. Para Clarke (1980), aquela abordagem seria custosa e estaria fadada ao fracasso; na melhor das hipóteses, seus efeitos seriam sentidos apenas no longo prazo.

A nova abordagem deu origem a um conjunto de técnicas amplamente difundidas no contexto internacional, podendo ser citadas a implementação de circuitos televisivos nas ruas consideradas mais perigosas das grandes cidades; o policiamento de “zonas quentes” (*hot spots* ou áreas que concentram altas taxas de crimes); a manipulação do desenho arquitetônico do espaço público para a prevenção de ocorrências criminais, entre outros. Caldeira (2000) desenvolveu o importante argumento de que boa parte dessas práticas poderia gerar uma “mentalidade de fortaleza”, à medida que incentivam que o indivíduo cada vez mais busque se encerrar em âmbitos “protegidos”, em “enclaves fortificados”. A autora argumenta que essas táticas facilmente se traduzem em um incremento da *sensação de insegurança* – produzindo, pois, efeitos indesejados do ponto de vista da política de segurança.

1.4. A prevenção comunitária e participativa: perspectivas teóricas e propostas programáticas

Na literatura sobre a “questão social”, que busca, dentre outros, dar conta dos desafios colocados ao Estado de Bem Estar no contexto de crise descrito anteriormente, estratégias “orientadas à comunidade” e participativas apresentam-se como elementos importantes de uma função mais ampla de refundação do pacto social e dos princípios de solidariedade.

Tanto para Castel (1998) quanto para Rosanvallon (1998), por exemplo, torna-se necessário enfrentar a “nova questão social” (nos termos do segundo autor), redefinindo as bases políticas e filosóficas do contrato social para enfrentar as particularidades históricas da atual conjuntura de crise dos padrões de regulação socioestatais. Para Rosanvallon, refazer os fundamentos do Estado de Bem Estar buscando trazê-los para a realidade posterior à década de 1970 significa ultrapassar a forma básica de um Estado Providência “passivo”, assumindo diversamente a forma de um Estado Providência “ativo”, produtor de “civismo”. Sua proposta

busca assegurar formas de inserção social pelo trabalho e resgatar o espírito cívico desenvolvidos nos Estados nação no período pós guerra, refundando o princípio da solidariedade²³.

Essa proposta se coaduna com o projeto político filosófico republicano, no qual a participação e o princípio da “comunidade política” aparecem, igualmente, como elementos fundamentais para o estabelecimento de novas bases de refundação da política e da democracia, alternativas àquelas constituintes do projeto político liberal em vigor ao longo do século XX²⁴.

Seja como for, estratégias participativas e comunitárias emergem na cena política ao longo das últimas décadas, nos diversos âmbitos das políticas públicas, como formas de aprofundar e adensar a democracia, além de retomar a promessa de democratização do capitalismo nos termos do debate estabelecido no início do século XX (Santos e Avritzer, 2002).

Esse contexto é crucial para se entender o papel e o significado adquirido pelos programas participativos e/ou orientados a comunidade. Contudo, no âmbito mais específico da segurança e justiça criminal, a consideração de programas comunitários e participativos como estratégias associadas à extensão e aprofundamento democrático não constituíram a interpretação mais corrente entre os teóricos que avaliaram essas estratégias, principalmente na literatura especializada internacional. Em um conhecido texto, Garland (1996) argumenta que as estratégias comunitárias teriam surgido no interior das respostas à crise da soberania estatal no campo da segurança pública e à contestação da agenda correcionalista do bem estar penal. Nesse contexto, seu surgimento estaria mais associado à alternativa excludente colocada a esse regime (que ele chama de “Criminologia do Outro”) do que a uma proposta de refundação e atualização, em bases democráticas, do paradigma do bem estar penal.

De maneira similar, Crawford argumenta que os apelos à comunidade e à participação no interior no debate britânico emergiram associados às críticas dirigidas à abordagem situacional, os quais colocaram em relevo sua afinidade com a racionalidade política do neoliberalismo e da *new public management* (Crawford, 1997; ver, também, O'Malley, 1999). Tendo isso em vista, Crawford defende que o debate sobre as potencialidades e limitações das estratégias comunitárias e participativas devam se distanciar do crítico contexto político de sua origem. Isso porque, dependendo da forma como sejam traduzidas para os contextos locais onde se pretende implementá-las, as estratégias comunitárias poderiam se ajustar tanto aos princípios que orientam os modelos desenvolvimentais quanto aos situacionais de prevenção à criminalidade.

O argumento de Crawford pode ser considerado parcialmente válido; pois compreender o significado adquirido pelas estratégias comunitárias e participativas, em especial, nos contextos

²³ Sob a premissa de restauração da sociedade e de resgate do sentimento cívico da solidariedade e, ao mesmo tempo, mantendo as relações existentes no capitalismo, o autor argumenta que é necessário o retorno ao enfoque filosófico e mais político, vinculando o Estado de Providência à matéria do contrato social. Para a reconstituição do Estado Providência seria necessário fazer ressurgir os sentimentos morais experimentados em meio à guerra, resgatando com isso a sensibilização e a mobilização da população em torno do Estado Cívico e do Estado Nação. A preservação do Estado de Bem Estar exigiria refazer a nação, na sua perspectiva cívica, enquanto espaço de redistribuição e reconhecimento de uma dívida social mútua, enfatizando a reconstituição da “nação social” mais do que a “nação econômica”.

²⁴ Aprofundaremos a proposta do republicanismo ao final do capítulo.

específicos nos quais são implementadas, torna-se impossível sem a discussão do seu pando de fundo teórico e do contexto em que se originou, além do entendimento dos diferentes projetos políticos e normativos locais aos quais se associam.

Nesta seção, buscamos aprofundar esse argumento, identificando tanto os projetos políticos mais gerais que consideram o elemento comunitário ou participativo como centrais aos programas de prevenção à criminalidade, bem como as diferentes perspectivas teóricas que os incorporam na explicação do fenômeno criminal. Isso se justifica, por um lado, pelo fato de que essas teorias e propostas programáticas possuem em comum um dado diagnóstico acerca das causas da criminalidade: em todas elas, identifica-se o problema do crime como possuindo raiz na “comunidade”. Essas causas não estariam nas inclinações individuais que orientam o comportamento humano; nem fatores de ordem social ou econômicos mais amplos; ou nas “circunstâncias” nas quais o crime ocorre. Mas, em processos de desordem ou ruptura ocorridos do interior da “comunidade” que desencadeariam o fenômeno do crime²⁵.

Por outro lado, essa discussão também se justifica pela pouca clareza ainda apresentada pelo debate propriamente teórico no campo da segurança e justiça criminal. As diversas teorias apresentam distintos mecanismos causais que relacionam a intervenção proposta à solução do problema. Embora haja certo consenso genérico que localiza o problema criminal na “comunidade”, as estratégias de intervenção propostas restam bastante diversificadas entre si, apresentando-se, muitas vezes, de maneira ambivalente ou até mesmo contraditória. Essa inconsistência pode ser evidenciada, por exemplo, em conceitos centrais do modelo. Por um lado, assume-se o pressuposto de que a criminalidade dentro de um determinado território resulta de algo mais do que a mera soma das inclinações individuais orientadas à criminalidade, o que justificaria adotar intervenções considerando a comunidade como “unidade” para a prevenção do crime. No entanto, autores associados a esse modelo utilizam diferentes significados para “comunidade” e “participação”, além de identificarem diferentes mecanismos causais associados à intervenção. Nesse sentido, Crawford tem razão quando afirma que “muito do que se passa por prevenção com base na comunidade não está teorizado, está mal considerado e é inconsistente” (Crawford, 1998: 125).

Weiss (1987), ao analisar os vários sentidos associados às estratégias de prevenção, identifica duas diferentes orientações: a participação comunitária teria como objetivo a construção de formas de controle social informal; as intervenções comunitárias teriam como

²⁵ Isso se relaciona, certamente, à constatação de que o controle social formal exercido pelas instituições do sistema de bem estar penal (polícias, sistema judiciário, sistema correccional etc) operava paralelamente à atuação de instituições societárias de “controle informal”, no âmbito da comunidade – tais como a família, escola, grupos sociais, associações comunitárias, movimentos sociais – as quais definiam normas de conduta, reproduziam valores sociais e disseminavam orientações para a ação social (Garland, 2001). Assim, controles sociais formais e informações funcionariam de maneira acoplada e interdependente. Após a década de 1970, a partir dos diversos processos de ruptura descritos, identifica-se, entre outras, a crise das instituições socializadoras e sua própria desinstitucionalização, seja nas famílias, nas escolas, nos processos de socialização, na “fábrica”, no sistema de justiça criminal (polícias, tribunais, manicômios, prisões); ao lado das significativas alterações no espaço urbano, desencadeiam processos simultâneos de fragmentação social e desintegração comunitária, refletindo, de sua parte, a mencionada desagregação dos princípios organizadores da solidariedade.

objetivo oferecer aos membros da comunidade um conjunto de oportunidades para incentivar um comportamento conforme à lei (ideia que é resumida pela expressão inglesa *stake in conformity*).

Crawford (1998; 1999), por sua vez, identifica seis distintas orientações ao analisar diferentes estratégias comunitárias: o objetivo de mobilização de indivíduos e recursos; a organização comunitária (no sentido de criação de normas socializadoras e de controle informal); a defesa comunitária, a economia política da comunidade; o envolvimento dos residentes; e, por fim, a criação de instituições intermediárias (como instituições reguladoras). Embora a distinção feita por Crawford seja bastante abrangente e esclarecedora de variados aspectos associados aos distintos significados das estratégias comunitárias, a classificação não segue como critério a orientação política normativa de fundo que julgamos necessária²⁶.

Grahan e Bennett (1995) identificam três perspectivas distintas de prevenção comunitária: organização comunitária, defesa comunitária e desenvolvimento comunitário. A primeira estaria orientada para o desenvolvimento de processos e instituições que favorecem a mobilização e a organização comunitária (a perspectiva colocada pela teoria da desorganização social); a defesa comunitária, por sua vez, apelaria para um sentido de “reapropriação” do território por parte de quem o habita e consequente assunção de responsabilidade (e, principalmente, vigilância); por fim, a perspectiva do desenvolvimento comunitário trataria das condições necessárias para que a comunidade possa pôr em marcha os mecanismos de controle social que impediriam ou interromperiam o desenvolvimento de processos criminais.

Hope (1995), seguindo como critério o paradigma político subjacente às perspectivas, sugere que, ao longo do tempo, o conceito de comunidade foi sendo informado por três diferentes molduras normativas, relacionadas a momentos distintos da política pública (em especial, o que ele chama de “política de desenvolvimento urbano”): a “comunidade desorganizada” da primeira metade do século XX (que pode ser identificada com a concepção difundida por Shaw e McKay, 1938); a “comunidade em desvantagem” das décadas de 1960 e 1970 (que se identifica com os aportes teóricos de Wilson, 1987 e Sampson, 1989) e a “comunidade amedrontada” das décadas de 1980 e 1990 (que encontra sustentação nas teorias do espaço defensável, de Newman, 1973)²⁷. A referência a esses diferentes paradigmas nas várias formas de prevenção comunitária apontam para o fato de que essas não deveriam ser interpretadas somente como aplicações diretas da teoria criminológica, mas como peças complexas da ação sociopolítica que também contribui para a determinação de seu caráter político (Hope, 1995: 22).

Em estudo posterior, o autor explora três significados associados às estratégias governamentais referidas à perspectiva comunitária, levadas a cabo no contexto britânico contemporâneo: 1. a promoção do controle privado do crime: a intervenção se orientaria para a sustentação de um conjunto de instituições básicas através das quais a comunidade promove por

²⁶ Na verdade, o critério utilizado por Crawford não está bastante claro; sua classificação parece ser mais “pragmaticamente” referida, relacionada aos distintos programas existentes na prática, tais como identificados pelo autor – motivo pelo qual não adotaremos seu critério de distinção.

²⁷ As obras referidas aos paradigmas não se resumem às citadas, sendo essas apenas aquelas mais difundidas.

si mesma a prevenção da criminalidade, primariamente por meio do controle social informal das condutas e comportamentos seus membros; 2. a “limpeza” do crime das comunidades, seja por meio de estratégias específicas de proteção de vítimas recorrentes, seja pela exclusão pura e simples dos ofensores das comunidades; e 3. a construção de uma nova ordem institucional, constituída por estratégias que promovessem uma mudança e ruptura com as condições sociais que propiciam o desenvolvimento da criminalidade nas comunidades, proposta afim à noção de “economia política da comunidade” defendida pelo autor (Hope, 2001).

Vale notar que, embora a abordagem de Hope pareça indicar um uso ininterrupto da prevenção comunitária pela política pública, isso não ocorre na prática. A perspectiva da desorganização social, a partir da obra de Shaw e McKay (1938), surge na década de 1930 e informa de maneira decisiva muitas estratégias surgidas desde então, cai em desuso nas décadas seguintes com a consolidação das teorias estruturais e da anomia, supostamente mais afinadas com o paradigma do bem estar penal. A perspectiva comunitária é recuperada no início da década de 1970, cujo foco na comunidade é repensado e retomado por uma perspectiva de denominaremos aqui de *defesa comunitária*. No que se segue, propomos aprofundar esse debate acerca do surgimento e da trajetória recente das perspectivas teóricas comunitárias e participativas no âmbito da segurança pública.

1.4.1. A perspectiva da desorganização comunitária

A primeira teoria a defender a tese de que as intervenções no âmbito da segurança deveriam intervir sobre processos de organização social no nível da comunidade foi defendida por Clifford Shaw e Henry McKay (1942)²⁸, em *Juvenile Delinquency in Urban Areas*. Buscando uma aplicação da teoria sistêmica do comportamento criminoso de Sutherland (1930), os autores concluíram que a criminalidade no universo observado não constituía um fenômeno referido ao nível individual, mas se tratava, diversamente, de uma “resposta normal de indivíduos normais em condições anormais, produzidas no nível da comunidade onde residiam” (Shaw e McKay, 1942).

A argumentação de Shaw e McKay baseava-se no suposto de que o desenvolvimento urbano possuía padrões sociais. É importante notar que a cidade de Chicago havia experimentado, à época, um significativo aumento populacional, alcançado não apenas devido ao crescimento demográfico, mas pela chegada de inúmeros imigrantes europeus e de migrantes

²⁸ Ao lado de Robert Park e Ernest Burgess, Clifford Shaw e Henry McKay faziam parte do conjunto de influentes e renomados professores do Departamento de Sociologia da Universidade de Chicago, uma instituição criada ainda no final do século XIX e que recebeu significativo apoio financeiro de John Rockefeller para desempenhar uma função que combinava um importante e original trabalho acadêmico (que contava ainda com uma editora para publicação e difusão dos trabalhos) e prestação de serviços à comunidade.

negros provenientes do sul do país²⁹. Para explicar essa explosão de crescimento da cidade, Robert Park e Ernest Burgess haviam criado a Teoria das Zonas Concêntricas (Park et al, 1925; Burgess, 1925), que sugere, a partir da análise de Chicago, que as cidades tenderiam a se expandir radialmente a partir do centro, de maneira que a cidade típica poderia ser vista consistindo de uma série de círculos concêntricos marcados por cinco zonas (segundo a noção da *gradient tendency*).

O *loop* seria a zona mais central, tipicamente um distrito comercial e industrial, uma área não residencial em sua essência. Tais áreas seriam habitadas exclusivamente por famílias de baixa renda, obrigadas a tolerar as condições mais insalubres. Essa zona estaria circundada por uma zona de transição, situada exatamente entre o centro e a terceira zona, que seria uma área residencial para trabalhadores; por seu caráter de transição, estaria sujeita à invasão do comércio da área central e, por isso, também seria objeto de degradação, além de ser uma zona de moradia pouco adequada, concentrando indivíduos com menor poder aquisitivo. Em Chicago, a zona de transição concentrava a maioria dos cortiços e da população imigrante, gerando áreas tanto superpovoadas quanto áreas de “refúgio moral”. A terceira zona seria uma zona residencial de trabalhadores pobres e de imigrantes de segundas gerações oriundos das áreas mais degradadas, mas ainda em contato com elas em função de seu trabalho. A quarta zona concentraria famílias de classe média residindo principalmente em grandes conjuntos habitacionais. Por fim, a última zona, o subúrbio, seria uma área residencial nobre habitada pelos estratos mais abastados (Park e Burgess, 1925).

O modelo das zonas concêntricas supunha que a forma física e social assumida pela cidade seria determinada por uma competição desregulada pelo espaço urbano entre diferentes usos – residenciais, comerciais e industriais – e entre grupos sociais diferenciados pela renda e pela identidade cultural e étnica. Tratar-se-ia de uma “divisão natural dos grupos socioeconômicos, que dá forma e caráter à cidade; a segregação oferece ao grupo e aos indivíduos que o compõem um lugar e uma função da organização total da vida urbana” (Burgess, 1925: 365). Os preços da propriedade da terra refletiriam a competição pelo acesso aos recursos urbanos; à medida em migram, os grupos sociais vão se ajustando à comunidade e progredindo economicamente, mudando para áreas da cidade mais “apropriadas” ao estágio em que se encontram no processo de ascensão e mobilidade social; a eles, outros grupos assim se sucederiam, no processo de assimilação do modo de vida urbano.

A esse modelo de divisão da cidade somar-se-ia a noção de desorganização social, pela primeira vez desenvolvida por Robert Park em *The City: Suggestions for the Study of Human*

²⁹ Segundo dados apresentados pelos autores, retirados do censo norte-americano, em 1850, a população de Chicago era de 4.470 pessoas; em 1850, 29.963; em 1860, 112.172; em 1880, 503.185; em 1900, 1.698.575; em 1930, 3.376.438 (Shaw e McKay, 1942: 23).

Nature in the Urban Environment: tratar-se-ia de uma “polícia natural”, característica que poderia ser atribuída à comunidade ou à vizinhança³⁰.

Burgess explica que a mobilidade característica das grandes cidades, por aumentar o número de “estímulos” sobre o indivíduo, tenderia a “confundi-lo e desmoralizá-lo”; ao mesmo tempo, quanto maior a mobilidade, menor o controle social exercido pela vizinhança. Logo, áreas caracterizadas por uma alta mobilidade acabariam por desenvolver promiscuidade, vício, delinquência juvenil, entre outros, uma vez que o grupo social primário e suas instituições clássicas – família, igreja, grupos comunitários – encontrar-se-iam debilitados por esse processo (Park e Burgess, 1925: 369).

A partir desses pressupostos e utilizando-se de dados empíricos quantitativos e qualitativos extremamente ricos, relativos à cidade de Chicago, para a década de 1930, Shaw e McKay testaram o modelo de Burgess para explicar os níveis de criminalidade. Mapearam, assim, padrões espaciais e temporais acerca dos deslocamentos dos indivíduos para as diferentes áreas da cidade, bem como a residência de delinquentes conhecidos. Um primeiro importante achado confirmou a teoria de Burgess: padrões distintos de criminalidade foram encontrados para as diversas comunidades estudadas, reportando taxas de delinquência que seguiam tendências amplamente uniformes: as taxas eram mais altas em áreas adjacentes à zona central e decresciam à medida que dela se distanciavam.

Observou-se, ainda, um padrão no tempo, altas taxas de crime foram encontradas nas mesmas áreas por longos períodos de tempo, apesar da alta rotatividade da população. Segundo os autores, essa dinâmica seria explicada a partir do argumento de Burgess: os grupos mais ricos e mais importantes da comunidade acabariam se mudando para áreas mais afluentes, com o objetivo de evitar a desorganização social crescente em áreas próximas ao centro. Por outro lado, isso justificaria a hipótese de que os fatores criminogênicos estariam localizados no ambiente da comunidade e não nos indivíduos, uma vez que as taxas de delinquência não caíam com a mudança de seus residentes. O problema a explicar seria então o porquê de certas áreas produzirem criminalidade e/ou possibilitarem que ela fosse “culturalmente transmitida” de uma geração de residentes a outra.

No ano de 1926, por exemplo, os pesquisadores encontraram que 37% dos jovens residentes da zona de transição constavam dos registros policiais. Essa taxa decrescia progressivamente na medida em que se ia afastando do centro, indo de 37% nas áreas contíguas a ele até menos de 1% nas áreas perto dos limites urbanos (Shaw e McKay, 1942: 384). Na explicação de Shaw e McKay, processos de “invasão, dominância e sucessão” eram mais aparentes na zona de transição, eles ocorriam quando novos imigrantes chegavam às áreas residenciais mais baratas da cidade, vindos do distrito comercial. Quando isso acontecia, os

³⁰ “Vizinhança é uma unidade social que possui sua clara definição de contornos, uma perfeição orgânica interior. (...) O chefe local, com o poder que adquire por parte da vizinhança, pode agir tanto de maneira autocrática com o contexto urbano mais amplo, mas deve ser da comunidade e para a comunidade; ele toma o cuidado de não decepcionar a comunidade local quando os interesses locais estão em jogo” (Park, 1925: 38).

residentes mais antigos e mais estabelecidos economicamente acabavam, por sua vez, por emigrar para zonas mais externas, pois quanto mais longe do centro, menos os efeitos desse processo de transição eram sentidos e maior a existência de relações sociais estáveis. Assim, a alta taxa de mobilidade entre os residentes nas zonas de transição produziria mobilidade econômica e rotatividade populacional constantes e, em consequência, toda sorte de instabilidade. Vários fatores levariam à desorganização dessas áreas: a alta e constante mobilidade de residentes; os diferentes usos do espaço, comerciais e residenciais, em virtude de sua posição na estrutura espacial de competição pelo espaço urbano; baixo status econômico e alta heterogeneidade cultural; além de serem áreas constituídas por grupos sociais que passavam por processos de transição nos modos de vida urbanos. Esses múltiplos processos gerariam um “vácuo moral” no qual, em especial, a juventude sem orientação ou controle, estaria livre e suscetível à atividade criminal. O enfraquecimento de controles sociais possibilitaria, ainda, o surgimento de carreiras criminais, uma vez que os ofensores passariam a agir com expressivo grau de impunidade.

Assim, se uma comunidade não possuísse mecanismos internos de controle ou fosse policiada de modo imperfeito por instituições ou agentes externos, alguns indivíduos estariam livres para experimentar uma liberdade irrestrita na expressão de suas inclinações, muitas vezes resultando em comportamento delinquente. Ao contrário, comunidades que contassem com a “ordem social preservada” manteriam baixos os níveis de criminalidade; conseguiriam, eficazmente, introjetar e manter comportamentos em conformidade, primariamente por meio da socialização dos jovens. Essas comunidades teriam, ainda, capacidade para captar bens e recursos sociais para minorar as frustrações dos jovens em momentos de oportunidades econômicas escassas.

“Desorganização social é a ausência ou fraqueza de controles sociais normais dentro de comunidades naturais” (Shaw e McKay, 1942: 33). “Controle social” significa, na acepção desses autores, a habilidade de uma comunidade realizar valores comuns; sua falta seria a causa subjacente do crime. O argumento da desorganização social como explicação da criminalidade aponta para uma fraqueza estrutural e cultural de uma comunidade, de maneira que ela e suas instituições de controle informal se tornam ineficazes enquanto “agentes socializadores”.

A solução proposta por Shaw e McKay para intervir sobre o processo que levaria ao surgimento da criminalidade envolveria uma intervenção no “nível macro”, métodos orientados ao nível individual não seriam suficientes. Os programas deveriam se focar, além disso, em diversos aspectos: desde a renovação física das instituições da comunidade até a regeneração (no plano cultural) de um “sentido de comunidade” (Shaw and McKay, 1942: 323):

Deve ser encontrado um modo de modificar aqueles aspectos da vida comunitária que proveem as condições para as carreiras criminais e que dão a elas a sanção ou a aprovação das quais depende todo comportamento social (Shaw and McKay, 1942: 325-26).

Uma intervenção orientada à reorganização comunitária agiria de forma a contrapor-se aos processos que produzem desorganização, a partir do suposto de que as comunidades teriam uma capacidade inerente para mobilizar recursos próprios para exercer os mecanismos informais de controle social.

Como mencionamos, a perspectiva da desorganização social, que surge na década de 1930, informa de maneira decisiva algumas estratégias de prevenção à criminalidade surgidas a partir de então. Descreveremos posteriormente um desses programas, o *Chicago Area Project*, implementado por um de seus teóricos, Henry McKay, que se torna referência nessa área. Nas décadas seguintes, contudo, a perspectiva teórica da desorganização social perde terreno para as teorias estruturais e da anomia, supostamente mais afinadas com o paradigma do bem estar penal, as quais irão sustentar teoricamente os modelos desenvolvimentais de prevenção. Apenas na década 1980, a perspectiva da desorganização social volta a ser discutida na literatura criminológica, em especial por William Wilson e Robert Sampson (W. Wilson, 1985; Sampson e Wilson, 1995), que propõem uma retomada crítica da mesma. Retomaremos essa discussão na seção 1.5, que fará um balanço dos programas de referência no âmbito da prevenção comunitária e participativa.

1.4.2. Defesa comunitária: a teoria do “espaço defensável”

Em sua apreciação dos paradigmas de desenvolvimento urbano, Hope identifica uma estrita relação entre a racionalidade da teoria da defesa comunitária com o paradigma que se inicia na década de 1970, e que ele significativamente chama de “prevenção do crime na cidade amedrontada”. A racionalidade da defesa comunitária propunha como objetivo mudar as condições de degradação prevalentes nas comunidades a partir do encorajamento de mecanismos de “vigilância natural” das comunidades. O problema contido nessa perspectiva residiria no fato de que ela realizaria uma virada conservadora na política de tratamento da criminalidade no ambiente urbano (Hope, 1995: 41). Antes de desenvolvermos esse ponto, exploraremos as teorias que se ajustariam a essa racionalidade, começando pela teoria do espaço defensável.

Seu defensor, Oscar Newman, tornou-se um urbanista conhecido internacionalmente por desenvolver uma obra focada no planejamento comunitário e que incluía a tematização do problema da criminalidade e da sua prevenção nos ambientes urbanos. A noção de “espaço defensável” (Newmann, 1972), retirada da obra de Jane Jacobs (2009 [1962]), tornou-se o conceito de referência para pensar o problema mencionado (a despeito da grande diferença que pode ser estabelecida entre as abordagens dos dois autores).

Segundo o autor, em texto retrospectivo acerca da própria obra e dos programas que implementou em cidades norte-americanas nas três décadas seguintes, os princípios da teoria do espaço defensável

serviram para que comunidades pudessem retomar o controle de bairros degradados. (...) as modificações advindas do espaço defensável não somente reduziram a criminalidade e estimularam novos investimentos privados, mas também mantiveram a integração racial e econômica, bem como ofereceram formas de se criarem habitações públicas aos pobres, sem intervenção por parte do governo central (Newmann, 1997).

O conceito de espaço defensável teria surgido quando o autor foi testemunha a decadência de um conjunto habitacional recém construído, composto por 3.000 moradias, na cidade de St. Louis. Seu design, feito por um dos arquitetos mais proeminentes da época, teria seguido os princípios do moderno planejamento de *Le Corbusier* e do Congresso Internacional de Arquitetos Modernos, e foi saudado como exemplar, principalmente no que se refere ao uso da iluminação no desenho arquitetônico. Newmann ressalta que os grandes edifícios de 11 andares que compunham o conjunto mantiveram seus primeiros andares livres para atividades comunitárias; além de possuírem corredores comuns em seus terceiros andares, destinados a lavanderia, depósitos e salas comunitárias. Ocupadas por famílias monoparentais de classe média, seu *design* teria sido considerado “desastroso”, dado que as áreas comuns se tornaram justamente espaços inseguros:

foram logo ocupados pelo lixo; as caixas de correio do térreo foram vandalizadas; os corredores, lobbies, elevadores e escadas eram lugares perigosos e estavam cobertas de pichações, lixo e dejetos humanos. Os elevadores, lavanderia e quartos comunitários haviam sido igualmente vandalizados (...). As mulheres tinham de se reunir em grupos para levar seus filhos à escola ou ir às compras. O projeto nunca alcançou uma ocupação superior a 60 por cento e foi demolido cerca de 10 anos após sua construção. Foi um precursor do que viria a acontecer no resto do país (Newmann, 1972: 16).

Segundo narra o autor, do outro lado da mesma rua, um conjunto de habitações populares mais antigo, menor, ocupado por uma população idêntica, servia de contraste:

“Manteve-se totalmente ocupado e livre de problemas durante o processo de construção, ocupação e declínio do primeiro”. A partir do contraste entre as duas experiências, Newmann levanta o problema: dado que as variáveis sociais mantinham-se constantes nos dois projetos habitacionais, “qual o significado das diferenças físicas que haviam possibilitado a um deles sobreviver, enquanto o outro se desfez?” (Newmann, 1972: 28).

Como se observa, a questão colocada por Newmann parte do suposto de que as diferenças observadas entre os dois conjuntos habitacionais se resumiriam a uma questão de *design*. Partindo de uma interpretação determinística acerca do desenho arquitetônico, Newmann explica que a diferença encontrada entre os dois projetos habitacionais relacionava-se à existência um sentimento de propriedade e identidade, que era observável apenas no segundo caso, em que “os residentes mantiveram controladas e identificadas aquelas áreas claramente demarcadas como suas” – e que essa era uma situação decorrente do desenho arquitetônico:

Jardins compartilhados por somente duas famílias estavam bem conservados, enquanto corredores compartilhados por vinte famílias, assim como lobbies, elevadores e escadas compartilhadas por 150 famílias eram desastrosos – elas não evocavam quaisquer sentimentos de identidade ou controle. Tais espaços públicos anônimos tornavam

impossível para os residentes desenvolverem um acordo acerca dos comportamentos aceitáveis nessas áreas, tornou-se impossível *sentir ou exercer sentimentos de apropriação*, tornou-se impossível *distinguir entre residentes e invasores* (Newmann, 1972, grifos nossos).

Dado que conjuntos habitacionais não possuem os mesmos recursos que condomínios de classes médias e altas para contratar pessoal para administrar as áreas comuns, Newmann se propõe a resolver essa limitação. Afirma ser possível projetar conjuntos habitacionais em que as áreas comuns internas pudessem ser utilizadas apenas para o uso exclusivo das famílias residentes e que pudessem, ademais, gerar um sentimento de apropriação privada e identidade nesses moradores.

O exemplo de outra comunidade, na mesma cidade, é identificado pelo autor para explicar alguns dos princípios que seriam incorporados à teoria do espaço defensável. Uma vizinhança construída na virada do século XIX, construída por pequenos *chateaux*, anteriormente habitados pelos “barões da borracha, caracterizava-se por ruas privadamente fechadas, que impediam a circulação livre de automóveis. Na época em que escreve, a cidade vinha sendo tomada por uma importante onda de criminalidade, possuindo, na verdade, uma das taxas nacionais mais altas. Contrastando com esse panorama, a referida vizinhança manteve-se durante toda a década de 1960 um ambiente pacífico, com baixas taxas de crimes. Newmann argumentava que essa situação não provinha apenas do poder aquisitivo de sua população residente, mas também e principalmente por se tratar de uma vizinhança fechada, um “enclave controlado”.

Uma das propostas básicas de Newmann era reestruturar o desenho urbano das comunidades de forma a torná-las “mini vizinhanças”, de forma que se assimilassem mais às comunidades de subúrbio ou às comunidades típicas das cidades do interior. Ruas e avenidas deveriam ser fechadas; as mini vizinhanças possuiriam apenas um portão de entrada e saída de tráfego. Isso permitiria remover um tráfego intenso de automóveis e colocaria as ruas das vizinhanças sob o controle dos residentes – uma menor quantidade de carros significaria um reconhecimento dos residentes e, ao mesmo tempo, dos estranhos. Isso significaria também que, no caso de acionamento da polícia, criminosos teriam apenas um local de saída, o que possibilitaria sua fácil captura. A subdivisão de uma comunidade em mini vizinhanças teria, ainda, como consequência, o encorajamento da interação entre vizinhos: “as partes, vivendo numa mesma rua fechada, viriam a se conhecer por meio de uma maior associação e se tornaria aptas a desenvolver padrões de comportamento mutuamente aceitáveis”.

Alguns princípios seriam importantes para encorajar a participação da comunidade na definição das mini vizinhanças: ter tamanho reduzido, pelas vantagens acima mencionadas; possuir casas com características similares, tais como “tamanho da construção, tamanho do lote, recuo da rua, materiais usados na construção, estilo arquitetônico e densidade”. Ou seja, tamanho reduzido e homogeneidade seriam os dois fatores essenciais para o desenvolvimento do sentimento de identidade e apropriação, ausentes de comunidades em processo de degradação. Uma última recomendação é feita por Newmann: o financiamento privado e não público de tais

projetos de renovação seriam importantes, senão fundamentais, para desenvolver nos residentes o sentimento de propriedade relativo aos ambientes urbanos.

1.4.3. Redução da desordem: teorias das janelas quebradas

O argumento defensor da intervenção sobre os ambientes urbanos passou a receber grande atenção no interior dos debates criminológicos, a partir da década de 1970. Na década seguinte, a teoria das janelas quebradas contribuiu de maneira significativa para sua difusão. Focando-se sobre comunidades que concentrariam altas taxas de crimes (em especial, cortiços, guetos e conjuntos habitacionais populares) e mobilizando noções morais conservadoras, essa teoria colocou o foco da discussão sobre a “má reputação” de certas localidades. Foram dois os principais questionamentos levantados em relação a essa perspectiva: o primeiro perguntava como a “má reputação” de certas comunidades teria um efeito “amplificador” dos níveis de criminalidade; o segundo, que tipos de processos levariam à degradação e decadência dessas áreas e como esses processos estariam eles próprios envolvidos na produção de altos níveis de crime.

Para responder essas questões, James Q. Wilson e George L. Kelling desenvolveram a tese das janelas quebradas, pela primeira vez, em um curto artigo de oito páginas, publicado na *Atlantic Monthly* no ano de 1982. Surpreendentemente, esse se tornou um dos textos mais citados e o mais influentes em debates no campo da segurança pública, nas décadas que se seguiram. O texto buscava, fundamentalmente, entender a relação entre o ambiente da comunidade e a criminalidade, buscando indicar os mecanismos de controle social informal e o que chamam, no texto, de “desordens”.

Seu argumento pode ser assim resumido: desordens (ou “incivilidades”) consideradas “menores” – como “carros abandonados, grafite, bêbados na rua, prostituição, gangues de jovens tomando conta dos parques e outros comportamentos desordeiros, pedintes” (Kelling e Coles, 1996: 5) –, quando não reguladas e controladas, colocariam em curso um conjunto encadeado de respostas sociais, fazendo com que vizinhanças “boas” e “decentes” entrassem em um processo espiral de decadência e degradação, tornando-se “guetos amedrontados de criminalidade”:

uma comunidade estável, na qual as famílias cuidam de suas casas, se preocupam com as crianças dos outros e desconfiam de intrusos indesejados, pode se transformar, em poucos anos, ou até mesmo meses, em uma selva assustadora. Uma propriedade é abandonada, o mato cresce, uma janela é quebrada. Adultos deixam de repreender crianças e adolescentes desordeiros; as crianças, encorajadas, tornam-se mais desordeiras. Famílias se vão, adultos sem laços mudam-se para a comunidade. Adolescentes desordeiros começam a se reunir na frente da loja da esquina. O comerciante pede que se retirem; eles recusam. Brigas ocorrem. O lixo se acumula. Pessoas começam a embriagar-se em frente aos bares; com o tempo, um bêbado deita na calçada e se permite que lá fique. Os pedestres são abordados por mendigos. (Wilson e Kelling, 1982: 32).

A essa altura, desocupados, imprudentes, ou pessoas com tendências criminosas, sentir-se-iam à vontade para iniciar algum 'negócio' ou mesmo passar a morar naquela rua, cuja

decadência já seria evidente. O passo seguinte seria o abandono daquela localidade pelas pessoas de bem, deixando o bairro à mercê dos desordeiros (Wilson e Kelling, 1982: 38).

Os autores definem desordem da seguinte maneira:

Em seu sentido social mais amplo, desordem é incivilidade, um comportamento ameaçador que provoca distúrbios na vida, especialmente na vida urbana. (...) mesmo não sendo tão sérios quanto os crimes indicados acima, podem ameaçar a ordem social gerando medo e condições criminogênicas. Por desordem nos referimos especificamente a mendicância agressiva, prostituição nas ruas, ficar bêbado ou beber publicamente, fazer ameaças, perseguição, obstrução de ruas e espaços públicos, vandalismo e grafite, urinação e defecação pública, venda pública sem licença, lavar janelas de carro sem solicitação, e outros atos. (Kelling e Coles, 1996: 15-16).

Em 1996, Kelling se junta à jurista Catherine Coles para publicar *Fixing Broken Windows*, livro no qual aprofundam as questões levantadas no artigo de 1982. Um dos objetivos consistia em aprofundar o argumento segundo o qual comunidades “de bem” poderiam entrar em processo de decadência, em poucos anos, em virtude da não regulação dos comportamentos de desordem. Para os autores, certos comportamentos “não intencionais” produziram uma quebra dos controles comunitários por meio de um processo em espiral, que se retroalimentaria: incivildades ou desordens levariam ao medo, que levaria a comportamentos de “evitação” (*avoidance*) (por parte dos residentes locais (por exemplo, deixar de utilizar certos espaços públicos), o que, por sua vez, conduziria à posterior fuga de moradores para comunidades não degradadas. Esses processos, por sua vez, conduziriam à redução do controle social informal, resultando em crimes “mais sérios” e a um aumento do medo – em suma, à medida que a vizinhança entra em decadência, aumentariam a desordem, o medo e a criminalidade.

Wilson e Kelling também buscavam explicar, já em 1982, o mecanismo que daria início ao processo de degradação, o mesmo argumento mantendo-se no livro de Kelling e Coles (1996). Processos de degradação comunitária se tornariam visíveis a partir do crescimento da desordem, e não necessariamente pelo aumento do crime; para os autores, as incivildades agiriam como catalisadores do processo de decadência das vizinhanças. Comportamentos desordeiros violariam as expectativas de uma comunidade acerca do que constituiriam comportamentos civis apropriados (Kelling, 1987: 90). Eles representariam “sinais de que ninguém se importa”, de que o ambiente “não está sob controle e não pode ser controlado” e, portanto, “qualquer um pode invadi-lo para provocar o dano e o prejuízo que bem desejar” (Wilson e Kelling, 1982: 33). A metáfora das janelas quebradas é elucidativa do argumento:

Se uma janela de uma fábrica ou de um escritório fosse quebrada, e não fosse consertada, as pessoas que por ali passassem concluiriam que ninguém se importa ou que, naquela localidade, não haveria autoridade responsável por sua manutenção. Com o tempo, algumas pessoas começariam a atirar pedras para quebrar mais janelas. Logo, todas as janelas estariam quebradas e as pessoas que por ali passassem concluiriam que não somente ninguém seria responsável por cuidar daquele prédio nem da rua em que se localizava. Somente jovens, criminosos ou temerários têm algum interesse por avenidas desprotegidas, de maneira que cada vez mais e mais cidadãos abandonariam a rua, deixando-a para aqueles que a rondam. Pequenas desordens levariam a desordens cada vez maiores, e talvez também ao crime (Wilson e Kelling, 1982).

Para os autores, o mecanismo que faria com que a desordem não controlada conduzisse ao florescimento de crimes sérios seria a percepção de que “a comunidade não está sob os cuidados de ninguém”:

Os crimes de rua sérios florescem em áreas nas quais o comportamento desordeiro não é controlado. O mendigo que não é abordado é, com efeito, a primeira janela quebrada. Pedintes e assaltantes, tanto oportunistas quanto profissionais, acreditam que suas chances de serem pegos ou identificados se reduzem quando operam em ruas em que as vítimas em potencial já se encontram intimidadas por certas condições. Se a vizinhança não pode impedir um mendigo de incomodar os transeuntes, o bandido pode pensar que é ainda menos provável que alguém vá chamar a polícia para identificar um assaltante ou interferir no caso de um assalto de fato ocorrer. (Wilson e Kelling, 1982: 34).

A solução para reverter a espiral de degradação das comunidades seria intervir em seus estágios mais iniciais, por meio de um policiamento orientado para a “manutenção da ordem”, sendo agressivo contra as incivilidades e outros “sinais do crime” – o que Kelling e Coles desenvolverão, no texto de 1996, sob a denominação de “policiamento comunitário”. Essa forma de policiamento seria necessária para a comunidade restabelecer suas “forças naturais” de autoridade e controle, “mostrando que se importa” ao prover respostas imediatas às condutas desordeiras. Para tanto, dever-se-ia restituir à polícia a tarefa primária de manutenção da ordem, em substituição à função de “aplicação da lei” do modelo tradicional reativo de policiamento³¹.

1.5. Um balanço: os problemas associados às teorias e às estratégias comunitárias e participativas

No ano de 1942, Henry Shaw, um dos autores da teoria da desorganização social (Shaw e McKay, 1942) desenvolve um modelo de intervenção, o *Chicago Area Project* (CAP), implementado em seis comunidades de Chicago. O programa incluía programas recreativos para crianças, campanhas para melhorar as condições da vizinhança e trabalhos de assistência (aconselhamento, em grande medida) a jovens delinquentes e membros de gangues. É interessante ressaltar que, segundo Kobrin, o conteúdo substantivo dos programas importava menos do que a criação de oportunidades de socialização dos jovens, alcançada por meio da participação dos adultos da comunidade como *modelos* para os mesmos (Kobrin, 1962 apud Hope, 1995).

É necessário notar também que uma condição para que a localidade recebesse o programa seria a existência de uma infraestrutura comunitária. O CAP não foi implementado ou não sobreviveu em vizinhanças mais desorganizadas; fincou raízes apenas em comunidades relativamente estáveis e etnicamente mais homogêneas. Tal seletividade foi apontada por alguns críticos como destruidora do objetivo primário da intervenção: construir instituições comunitárias onde justamente elas não existem. Além disso, aquela que parece ter sido a única avaliação

³¹ Desenvolveremos o modelo de policiamento comunitário e seu contraste com o modelo tradicional no capítulo seguinte.

disponível do programa (Kobrin, 1962 apud Hope, 1995) apontou que o envolvimento comunitário dificilmente se sustentou por longos períodos de tempo. Alertou ainda que nos momentos em que a estrutura institucional de determinado CAP ruiu, em virtude da alta mobilidade da população residente, um novo apoio era buscado e novas estruturas embrionárias eram criadas, mas nunca por si mesmas.

Sem incentivo externo, portanto, instituições endógenas à comunidade não pareciam sobreviver à rotatividade populacional e cultural da comunidade. Isso se deveu, em boa medida, ao fato de “haver uma grande distância entre os objetivos do programa e o que a comunidade definia ela própria como importante, desejável e aceitável” (Hope, 1995: 28). Nesse sentido, a falta de um grau de compromisso maior por parte dos residentes muito provavelmente impossibilitou que instituições comunitárias surgissem “espontaneamente”. Em virtude disso, Hope concluiu que a longevidade do Programa CAP, que durou mais de vinte anos, teve menos a ver com o escopo das instituições locais, e mais com o fato de ter sido persistentemente sustentado por agências externas à comunidade.

Nesse sentido, o autor argumenta que o CAP teria falhado em seu propósito de construir instituições comunitárias que se regenerariam a si mesmas sem intervenção externa. A falha residiria no modelo de Shaw and McKay, que teria pressuposto a existência de um modelo de mercado privado e natural de competição entre as diferentes vizinhanças da cidade. Autores como Bursik (1986), Hirschi (1983), dentre outros, já haviam criticado essa assunção, defendendo, em contraposição, que os fatores condicionantes da mobilidade e da forma com que as populações ocupariam o espaço e nele residiriam refletiria, em boa medida, fatores externos a esse mercado, tais como: políticas de habitação e acesso à propriedade da terra; disputas étnicas e raciais pelo acesso à moradia; desenvolvimento urbano; fatores econômicos, entre outros. A concentração de criminosos e condições de vulnerabilidade em certas comunidades não refletiria apenas as deficiências das instituições da comunidade, mas outras dimensões relacionadas à desigualdade social e à incapacidade das mesmas de se apropriarem dos recursos sociais proporcionados pelos diversos processos distributivos existentes na sociedade.

Hope propõe a adoção de uma perspectiva que denomina de *economia política da comunidade*, ideia também presente em W. Wilson (1987), Sampson e W. Wilson (1995), entre outros. Enquanto a teoria da desorganização social de Shaw e McKay teria interpretado o problema da criminalidade das comunidades a partir de uma chave *comunitarista* – “como um problema de ausência de comunidade” –, o conjunto de autores da perspectiva da “economia política da comunidade” centrou a atenção nas relações econômicas ou de poder externas à comunidade, as quais determinariam sua capacidade de lidar com o crime (Hope, 1999: 24; 2001)³².

³² Antes de Hope alguns autores já haviam formulado o problema de maneira similar. O conceito de carreiras criminais comunitárias, de Bottoms e Wiles (1986; 1992) e os estudos de Schuerman e Kobrin (1986) já haviam tentado mudar o foco dos estudos comunitários e seus processos criminais. Defendiam, distintamente, uma compreensão dos padrões criminais de uma localidade como uma totalidade mais complexa; carreiras criminais

Críticas mais contundentes podem ser tecidas às perspectivas que surgem nas décadas de 1970 e 1980, em especial, as teorias da defesa comunitária e das “janelas quebradas”, exploradas nas seções imediatamente anteriores. As críticas referem-se menos às soluções técnicas propostas por essas perspectivas – soluções que poderiam ser incorporadas de forma complementar às diversas estratégias existentes – mas, sobretudo, à forma como buscaram redefinir o campo da segurança pública e justiça criminal, interpretando a crise do paradigma do bem estar penal e reformulando os problemas aos quais a política deveria se dirigir. A esse respeito, as perspectivas da defesa comunitária e das “janelas quebradas” incorporaram, em uma nova moldura normativa, elementos já contidos no comunitarismo da teoria da desorganização social. O problema é que esses elementos foram emoldurados a partir da mobilização de sentimentos e valores públicos extremamente conservadores, os quais estavam disponíveis em um contexto discursivo altamente conflituoso da época.

O questionamento desses desdobramentos, no interior do campo, não ocorreu apenas nos Estados Unidos. Hope, por exemplo, em sua análise da trajetória da política de desenvolvimento urbana inglesa, nomeia o paradigma que surge a partir da década de 1970 como “prevenção do crime na cidade amedrontada”. Segundo o autor, esse paradigma “refletia uma nova preocupação na política pública [inglesa] acerca do crime no ambiente urbano” (Hope, 1995: 41).

Como já observado anteriormente, a ampla difusão da perspectiva situacional no campo da segurança pública explica-se, em parte, pela significativa habilidade de seus defensores de transpor tais ideias para arenas políticas influentes, bem como para desdobrar a teoria em conceitos atraentes, convincentes e de forma parcimoniosa, tornando-a legítima ao público em geral. Conforme mencionado, para o institucionalismo discursivo, ideias facilitam a ação política não somente servindo como mapas ou guias para a ação, mas também provendo símbolos e esquemas discursivos que os atores usam para tornar tais mapas legítimos ao público.

Justamente pelo fato de ter mobilizado noções morais e valores conservadores, tais abordagens baseadas na comunidade e na participação dos residentes não foram vistas como associadas a um projeto inclusivo no campo da segurança e justiça criminal, mas, diversamente, foi associado à racionalidade política do neoliberalismo e da perspectiva situacional, em especial.

Tanto a teoria da defesa comunitária como a teoria das “janelas quebradas” propunham, assim como a teoria da desorganização comunitária, mudar as condições prevalecentes nas comunidades com o objetivo de encorajar suas formas de *vigilância natural*. Formas naturais de vigilância existiriam em sociedades organizadas, que promoveriam naturalmente o policiamento dos cidadãos, uns em relação aos outros. Essa argumentação, aliada à ampla atenção dada ao problema da vitimização criminal, característica do discurso situacional, acabou por gerar uma

comunitárias seriam uma das consequências, intencionais ou não, da forma como uma variedade de atores interagem em um dado processo histórico: “para compreender e explicar o comportamento criminoso pelos residentes de áreas particulares é vital considerar quem vive nessas áreas; por que chegam a morar lá, em primeiro lugar; que tipo de vida social os residentes criaram; como os não residentes (*outsiders*) (incluindo os órgãos oficiais) reagem a eles; e por que eles permanecem nessas áreas e não se mudam” (Bottoms et al., 1992: 122). O conceito atribuiria importância às relações sociais no interior de uma determinada localidade, buscando entender como seriam posteriormente moldadas pelo ambiente socioeconômico, notadamente os processos distributivos urbanos.

imagem de cidadãos ansiosos por se sentirem novamente seguros diante da ameaça da vitimização em seus locais de residência.

O medo do potencial ofensor foi apropriado como principal elemento da teoria da defesa comunitária. Em *Defensible Space* (1973), Oscar Newmann defendeu, em um viés amplamente conservador, que o controle informal dos comportamentos nos espaços públicos, ausente nos ambientes das grandes cidades, seria reassegurado por meio de mecanismos de vigilância natural, definidas como “formas de supervisão cotidiana dos ambientes por parte de seus residentes, por meio do emprego de um complexo conjunto de mecanismos de encontro” (Newmann, 1973: 4). Tais mecanismos poderiam abranger desde a abordagem de estranhos nas ruas, “intervenções” (que restam indefinidas), vigilância interpessoal ou acionamento da polícia. Seu objetivo deveria estar explícito: “demonstrar a preocupação e a observação de atividades questionáveis e o controle da situação” por parte dos residentes de dada vizinhança (Newmann, 1973: 4-5). Em outras palavras, reforçar as defesas informais da comunidade contra o comportamento potencialmente predatório de estranhos, função de vigilância que as condições dos ambientes urbanos estariam impedindo de manter, especialmente nas grandes cidades.

A racionalidade do espaço defensável não se restringe, contudo, a intervenções orientadas a incentivar o comportamento autovigilante dos residentes sobre os outros e sobre o território da comunidade. Para Newmann, o desenho de alguns ambientes – como, por exemplo, conjuntos habitacionais populares – impediriam a vigilância natural e a “defensividade” de se manifestarem e se fazer viáveis. Para fazer frente a uma arquitetura urbana “não defensável”, o autor cria normas para um desenho ambiental apropriado, as quais serviriam de guias para uma intervenção dirigida a reassegurar a defesa natural (Newman, 1997).

O apelo conservador dessa visão torna-se ainda mais explícito no argumento segundo o qual o controle informal, por meio da vigilância natural, seria mais intenso se os residentes pudessem se enxergar como “donos” da comunidade. Newmann não encontra problemas em redefinir os espaços públicos em termos privados, uma vez que “tratar-se-ia de uma tendência territorial latente comum a todos os agrupamentos humanos”:

Uma melhor vigilância opera de forma mais efetiva quando ligada à subdivisão do território das áreas residenciais, permitindo que os residentes observem aquelas áreas públicas que consideram fazer parte de seu âmbito de *propriedade* e, portanto, de responsabilidade (Newmann, 1974: 52).

Uma série de intervenções na arquitetura urbana foi feita em cidades norte-americanas e inglesas, baseadas nos preceitos da Arquitetura Para a Prevenção do Crime (APPC). Outra estratégia que se apoiou sobre a racionalidade da defesa comunitária e foi extremamente difundida nas décadas seguintes foram as chamadas *Neighbourhood Watches*. Trata-se da criação de redes de vizinhos organizados com o objetivo de prevenir o crime nas vizinhanças, aumentando e tornando mais eficientes os mecanismos de “defesa natural” – traduzidos como formas de vigilância sobre a propriedade residencial uns dos outros e pelo relato de atividades

suspeitas à polícia. Essas estratégias apoiam-se, ainda, no suposto de Newmann de que a participação nessas redes reduziria o medo e a insegurança, aumentaria a interação social e fortaleceria a solidariedade comunitária.

A criação dessas redes foi amplamente disseminada inicialmente nos Estados Unidos e Inglaterra, tendo contado com um importante incentivo de seus governos. Hope chama atenção para o apelo utilitarista no qual se baseava a propaganda do governo britânico a esses programas: “Proteger sua própria casa é ótimo, mas você terá maior proteção se todos a sua volta estiverem trabalhando para isso”³³ (Central Office of Information, 1989 apud Hope, 1995: 51).

Essa concepção foi também alimentada pelo argumento das “janelas quebradas”, surgido na década seguinte. Para além do viés conservador acerca do tipo de participação que é demandada da população residente – vigilância mútua contra estranhos – outras objeções podem ser levantadas ao argumento, compartilhadas por alguns críticos (Crawford, 1998; Hope, 2001). Primeiro, o fato de haver um problema no próprio argumento, ele não explicitaria propriamente como o desenho ambiental promoveria a vigilância natural e como essa vigilância reduziria a criminalidade. A indicação do funcionamento desses mecanismos na cadeia causal defendida seria essencial para se testar a validade do modelo de intervenção proposto. Segundo, pode-se criticar o determinismo arquitetônico, suposto na teoria, cujas considerações *ex-post* deixariam de considerar processos anteriores que poderiam ter influenciado a mudança populações “potencialmente criminogênicas” para esses ambientes, como buscou fazer a teoria das “janelas quebradas”.

Por sua vez, a tese das “janelas quebradas” encontrou eco, em especial, dentre gestores públicos e as polícias, o que pode ser mais bem entendido a partir de algumas noções evocadas nas obras dos autores dessa perspectiva: o forte apelo à comunidade; a necessidade de relacionar os sistemas formal e informal de controle de uma maneira mais coerente e sistemática; a defesa de que a polícia “pode fazer a diferença”; e, por fim, faz um apelo especial e único ao senso comum, no sentido inclusive de “levá-lo a sério”:

Na percepção do problema da criminalidade por parte dos cidadãos, a mendicância, seguramente, inclui-se dentre os crimes mais violentos. Aqueles de nós que vivem, trabalham e se divertem nas cidades enfrentam um amálgama de desordem, medo, crimes sérios e decadência urbana (...).

Conceber e responder a isso, da maneira como tem sido feita nos últimos trinta anos dos debates nacionais acerca da criminalidade, leva a políticas públicas ruins, pensamentos e práticas legais pobres e práticas e prioridades de justiça criminal distorcidas. As distinções entre desordem, medo e crimes sérios não são triviais. Os cidadãos experimentam a desordem e o medo de maneira bastante separada de sua experiência acerca dos crimes sérios e desejam que algo seja feito a respeito (Kelling e Coles, 1996: 2).

A descontinuidade resultante entre o “problema do crime” tal como concebido pelos políticos nacionais e os gestores públicos, e a intuição dos cidadãos que experimentam e vêem-na de maneira mais ampla, como um *continuum* que engloba tanto desordem assim como crimes sérios é preocupante (Kelling e Coles, 1996: 8).

³³ No original: “Protecting your home is fine, but you will enjoy greater security if every one around you is working at it”.

A despeito desses claros apelos a noções conservadoras e intolerantes em relação às populações em desvantagem, o tipo de intervenção proposta por Wilson e Kelling (1982) e por Kelling e Coles (1996) é fonte de inúmeras ambiguidades: por um lado, os autores enfatizam que a essência do papel da polícia na manutenção da ordem seria reforçar os mecanismos de controle informais da própria comunidade: “A polícia não pode, sem se utilizar de recursos extraordinários, prover um substituto para aquele controle informal” (Wilson e Kelling, 1982: 34). Por outro lado, o fornecimento de respostas imediatas e agressivas aos comportamentos de desordem foram interpretados como ações de “tolerância zero”.

Outro problema refere-se a barreiras relacionadas à ordem legal e à concepção tradicional do sistema de justiça criminal encontradas por essa proposição. Conforme explicam os autores:

Uma tradição legal orientada aos direitos individuais não lida facilmente com esse problema. O juiz acha difícil acreditar que *uma* janela quebrada seja suficientemente importante ou que a polícia deva ter poder de exercer sua autoridade sobre pessoas que *possam* quebrar mais janelas. O juiz vê uma foto da rua em um momento; o público, em contraste, vê um filme da rua, lenta e ineroxavelmente decaindo. (...) Podemos reclamar nossos espaços públicos sem sacrificar nossas liberdades essenciais, mas, para fazê-lo, muitos grupos – as cortes de justiça, as polícias e muitas agências públicas e privadas – têm de mudar a forma como pensam essa questão (Wilson e Kelling, 1982: 34).

Da perspectiva dos autores, haveria uma importante tensão entre o princípio liberal da liberdade individual e o objetivo da segurança coletiva. A tradição jurídica liberal tomaria certos direitos individuais como absolutos e “divorciados da responsabilidade e da obrigação”. Kelling e Coles acreditam que essa ideologia teria dado vazão à idéia de que todas as formas de comportamentos desordeiros, mesmo que não violentos, deveriam ser toleradas para proteger as liberdades. A concepção hegemônica no interior do sistema de justiça criminal, consistente com o que chamam de uma “ideologia libertária”, baseada no modelo profissional de polícia como meio primário pelo qual a sociedade controla o crime, concebe a função de manutenção da ordem como sendo, “no melhor dos casos, vista como função periférica, que distrai o sistema de seus objetivos e, no pior dos casos, como 'trabalho social'” (Kelling e Coles, 1996: 3). Esse modelo estaria fadado ao fracasso, uma vez que:

crimes sérios têm estado em níveis inaceitáveis por três décadas. O modelo falhou porque não reconhece as ligações entre desordem, medo, crimes sérios e decadência urbana. E o sistema de justiça criminal também falhou, porque ignorou o papel dos cidadãos na prevenção do crime (Kelling e Coles, 1996: 4).

Os autores argumentam, alternativamente, que a estratégia de manutenção da ordem não confrontaria necessariamente toda a tradição liberal, senão que poderia restabelecer o equilíbrio perdido entre os princípios de liberdade e segurança coletiva. Contudo, ao criticar uma concepção que qualificam como “libertária” de liberdade, Kelling e Coles propõem como alternativa uma estratégia que faz apelo a um comunitarismo conservador. Para os autores, as expectativas de ordem da comunidade deveriam ser consideradas mais fundamentais do que a ênfase liberal no devido processo legal e nos direitos individuais.

Se, por um lado, Kelling e Coles levantam um questionamento importante sobre os fundamentos políticos que sustentam a moldura dos modernos sistemas de segurança pública e justiça criminal, bem como sua inadequação face o problema criminal que se propõem a resolver; por outro, a teoria das “janelas quebradas” provê novo fôlego à tese conservadora da defesa comunitária, principalmente ao se focar na autoridade moral e tradicional da comunidade, que se encontraria ameaçada comportamentos desordeiros de *outsiders* e estranhos, caracterizados como potenciais ofensores. Nesse sentido, é elucidativo que Wilson e Kelling façam uma distinção explícita entre “residentes” (*regulars*) e “estranhos” (*strangers*), na qual os últimos representam uma especial ameaça. Outrossim, quando o comportamento desordeiro é posto em marcha por pessoas de dentro da comunidade, eles são apresentados na teoria como “*outsiders* internos”: em especial, jovens desregrados e “marginais” que necessitam ser “limpados dos espaços públicos” (Wilson e Kelling, 1982). A restauração da ordem está, pois, em grande medida, associada a defender uma certa comunidade “de bem”.

A restauração da ordem está, ademais, associada à defesa da comunidade da “invasão externa”. Assume-se uma definição de comunidade não como espaço público compartilhado; a comunidade se define pela preocupação compartilhada com relação aos estranhos, pelo “senso de comunidade gerada justamente pela experiência da proximidade com estranhos”. A proposta de intervenção para prevenir o crime combina de ações e comportamentos individuais, processos sociais informais de controle desses atos e intervenções de policiamento comunitário, que dariam origem ou ajudariam a reconstituir o “sentido de comunidade” perdido:

Apesar desses obstáculos, a ordem pode ser restaurada nas cidades. A polícia está posicionada de maneira privilegiada no sentido de ajudar a restaurar e manter a ordem por meio de seu papel histórico como solucionadores de problemas na comunidade; na verdade, as demandas dos cidadãos por ordem foram respondidas em muitas cidades com novas estratégias políticas que enfatizaram a manutenção da ordem e a prevenção do crime, assim como o envolvimento cidadão nos esforços de controle do crime em conjunto com a polícia. Um novo paradigma de policiamento comunitário e até mesmo de julgamento e aplicação de pena condicional baseada na comunidade está tomando lugar no país, de variadas formas, oferecendo aos cidadãos a oportunidade de redefinir e se tornar diretamente envolvidos no controle do crime e em programas de qualidade de vida em suas comunidades (Kelling e Coles, 1996: 4).

Em uma obra anterior a *Fixing Broken Windows*, Kelling (1987: 94-5) reconheceu que o conceito de “manutenção da ordem” era controverso, não havendo definições claras e consistentes do que significaria desordem. Mas a inconsistência do conceito não parece desaparecer com a publicação de Keeling e Coles, de 1996. O conceito de “manutenção da ordem” permanece como categoria ambígua, na qual o “perigo em potencial” continua a jogar o papel de justificação de um controle policial mais agressivo em uma área qualquer que se considere caracterizada por comportamentos desordeiros. Resta a importante indagação, acerca de que concepção de ordem deveria ser priorizada pelas intervenções: se a do policial, a da comunidade, a do gestor público ou de determinado grupo no interior da comunidade. Em quaisquer desses casos, a intervenção seria problemática.

Essa questão e a forma como se resolve nos textos que compõem o arcabouço da teoria das janelas quebradas relaciona-se claramente à racionalidade política discutida nas seções anteriores, a da *culpabilização das vítimas*, difundida no período em que essa teoria passa a ser considerada, por sua parte, uma das principais teses subjacentes às estratégias de segurança implementadas nos países centrais. Se, por um lado, Wilson, Kelling e Coles entendem controle social tanto como formas de fiscalização por parte dos residentes sobre seu ambiente quanto a ideia de uma comunidade regulando seus membros e confirmando suas próprias normas de conduta; por outro, segundo os autores, o foco da intervenção, principalmente a policial, deveria ser colocado nas comunidades e áreas “prestas a cair na espiral da desordem”, onde “a ordem pública está se deteriorando, mas não é ainda irreclamável” (Kelling e Coles, 1996: 67). Em outras palavras, a ordem pode ser restaurada em vizinhanças onde há aumento de incivilidade, mas não há ainda altos níveis de criminalidade. A conclusão óbvia é a de que essas últimas seriam comunidades “irredimíveis”. Igualmente, o argumento da culpabilização *das vítimas* apontava como não recuperáveis e não passíveis de inclusão alguns grupos considerados “culturalmente inadaptados”.

Outro ponto problemático da teoria de Wilson, Kelling e Coles (1996) relaciona-se à identificação do problema e da relação entre declínio urbano, medo do crime e criminalidade. Apesar dos inúmeros atrativos, a tese continua amplamente contestada empiricamente. Ela assume várias relações causais entre incivildades, medo e colapso do controle social informal – decorrente da “ausência de comunidade” – e a existência de altas taxas de crime. Não é preciso dizer que se trata de um argumento muito simplificador aquele que supõe que “sinais de incivilidade influenciam o crime e o medo do crime”; não é preciso ir muito além para se constatar que incivildades não necessariamente têm o mesmo efeito em diferentes vizinhanças. O modo como as comunidades percebem o crime e outros problemas sociais é mediado pelos recursos disponíveis e por suas representações políticas e sociais. A perspectiva ainda propõe o argumento perigoso e improdutivo de que um melhor preditor do crime seriam os ditos “sinais de incivilidade”, como alternativa às taxas de vitimização, por exemplo.

Por fim, na teoria das janelas quebradas, a desordem na comunidade e a degradação são identificadas tanto como causas quanto efeitos do crime e do medo do crime; logo, a manutenção da ordem é tanto meio quanto fim em si mesma. Nessa espiral tautológica da degradação, a tese da desorganização social³⁴ é simplificada; por outro lado, o argumento da “comunidade patológica”, difundido entre os positivistas do século XIX, é reinventado em uma orientação ainda mais viciosa. Comunidades que se deixam cair no processo de degradação urbana, ao falharem em mostrar que “alguém se preocupa”, somente podem se culpar a si mesmas. Os atores

³⁴ Note-se que, na teoria da desorganização social, o significado da desordem para a mudança na comunidade está no efeito negativo provocado sobre o nível de satisfação dos residentes para com sua vizinhança, e não no fato de que ela passa a mensagem “de ninguém estar no controle”, atraindo, assim, “jovens à toa, delinquentes e marginais”.

da desordem – jovens marginalizados, pedintes, vagabundos, usuários de droga e prostitutas – seriam os arquitetos da mudança e da degradação social, e não suas vítimas.

1.6. Uma proposta alternativa: o papel da comunidade e da participação a partir de uma perspectiva republicana

Até aqui, este capítulo abordou o debate, travado no campo da segurança pública e justiça criminal, sobre as diferentes estratégias de prevenção à criminalidade. Buscamos fazê-lo a partir da perspectiva proposta pelo novo institucionalismo, tratando os diferentes paradigmas, teorias e programas como discursos que se posicionam na arena política com diferentes objetivos: seja o de contestar paradigmas existentes, criticar estratégias específicas de intervenção, propor e legitimar alternativas, entre outros. Para tanto, esses discursos, que advogam (embora nem sempre de maneira explícita) um caráter técnico e ao mesmo tempo normativo, mobilizam sentimentos públicos, representações sociais e valores que compõem a cultura política a partir dos quais essa disputa ocorre.

Indicamos o contexto no qual vem ocorrendo o referido debate, iniciado nas últimas quatro décadas na criminologia internacional. Tratar-se-ia de um período que ainda devemos prudentemente caracterizar como “de transição” ou “excepcional” – ou seja, não se trata, definitivamente, de um período de produção científica e discursiva “normal” (seguindo a apropriação da teoria de Kuhn feita por Hall, 1993), quando um paradigma permanece amplamente não questionado. Diversamente, em um contexto “excepcional” como o citado, discursos emergem ressaltando anomalias e limitações no interior do velho paradigma, preparando terreno para que, com isso, perspectivas teóricas se insiram no debate.

Não podemos, nesse sentido, sustentar ter havido uma definitiva substituição do paradigma do bem estar penal (seguindo a denominação utilizada por David Garland); por outro lado, sua ampla contestação, as diversas narrativas acerca de sua crise e as alternativas teóricas e normativas propostas pressionam, certamente, por sua reformulação – seja de suas bases normativas, de suas instituições, seja das específicas estratégias de intervenção derivadas de seus princípios fundamentais.

Paralelamente, outras alternativas de prevenção à criminalidade ganham terreno. Nesta tese, esse conjunto será denominado de *prevenção comunitária e participativa*. Trata-se de estratégias que, por vezes, apresentam-se no debate político como inovadoras frente aos modelos estabelecidos – o modelo da prevenção desenvolvimental (típico do bem estar penal) e o da prevenção situacional (modelo que se insere em um projeto alternativo àquele). Contudo, muitas vezes sua própria novidade não parece completamente clara a seus próprios autores, defensores e implementadores. Mais do que isso, conforme argumentamos, não parece claro ao próprio “conjunto” sua referência ou filiação normativa.

Explicitar essas referências, seja a partir dos fundamentos teórico normativos, seja a partir das diferentes representações e valores sociais e culturais que mobilizam e que servem para sua legitimação pública, nos parece crucial. Os motivos já foram amplamente indicados na introdução deste trabalho: a rapidez com que esses modelos se difundiram (ou foram traduzidos, mais propriamente) por todo o campo da segurança pública e justiça criminal e em diferentes locais do mundo; a enorme quantidade de recursos que governos e entidades privadas ou públicas não estatais vem destinando para o financiamento dessas estratégias, a despeito de não haver evidências claras e robustas acerca dos supostos impactos dessas intervenções. Por fim, o fato de que os resultados buscados se relacionam diretamente a uma diversidade de promessas que essas iniciativas carregam – as quais vão desde um tratamento mais eficaz com relação ao problema criminal, até as expectativas de que se adéquem melhor a um projeto (mais amplo) de aprofundamento democrático e criação de novas bases para a solidariedade social.

A diversidade de objetivos ou expectativas não constitui, a princípio, o cerne do problema³⁵. Ele reside, propriamente, no fato de que a grande ambiguidade, incerteza e debilidade que caracteriza a discussão dessas estratégias abre terreno para sua ampla instrumentalização.

Na seção anterior, criticamos amplamente as teorias da defesa social e das “janelas quebradas”, enquanto referências normativas para a implementação, justificação e legitimação das intervenções comunitárias e participativas. Esta seção busca, encerrando o primeiro capítulo, iniciar a discussão de uma proposta para a prevenção comunitária e participativa que a insira em um projeto incluyente. Em outras palavras, trataremos de tematizar como as estratégias de prevenção comunitárias e participativas podem se incorporar ao projeto de refundação republicana da segurança pública e justiça criminal.

1.6.1. Comunidades, vida urbana e diversidade

Os autores da teoria da defesa comunitária e das “janelas quebradas” afirmam basear-se na obra de Jane Jacobs para teorizar sobre o problema urbano e sua relação com a segurança pública. Contudo, a abordagem de Jacobs (2009 [1962]) sobre o assunto, na obra *Morte e Vida de Grandes Cidades*, resta bastante distinta da teorização feita pelos autores mencionados.

Assim como muitos teóricos que a sucederam, o interesse de Jacobs sobre o problema das mudanças sociais no contexto urbano, dentre outros, centrava-se no problema do afrouxamento ou ruptura dos laços comunitários causados pelos processos de crescimento da cidade e seus reflexos na segurança pública. Novos padrões de socialização e relacionamento entre os

³⁵ Tampouco a tradução local ou as inevitáveis adequações que ocorrem quando uma intervenção pensada é implementada na prática.

indivíduos emergiriam, dando origem a novas formas de vida coletiva, segundo a autora, com caráter fundamentalmente plural e diverso.

Como os autores a Escola de Chicago, Jane Jacobs compartilha de certa caracterização feita pelo sociólogo alemão Georg Simmel acerca das grandes cidades:

a cidade serve a uma ampla variedade de interesses e propósitos que, por um lado, promovem liberdade, mas, por outro também causa problemas para os residentes que, *em virtude de seu tamanho e complexidade encoraja o anonimato e continuamente proporciona o contato entre estranhos*, o que pode ser perigoso, uma vez que não compartilham ligações culturais comuns ou laços de conhecimento” (Jacobs, 2009, grifos nossos).

Simmel chamara a atenção, em sua primeira conferência sobre o assunto, data de 1909, para o contraste existente entre a vida na pequena vila rural e a vida nas metrópoles, bem como para as novas “condições psicológicas” criadas pela última:

Em cada um com quem cruzamos na rua, com a rapidez e a variedade da vida econômica e social, a cidade estabelece um contraste profundo com a cidade pequena e a vida rural quanto aos fundamentos sensitivos da vida psíquica. A metrópole exige do homem, como criatura que discrimina, quantidades diferentes de consciência diferentes do que exige a vida rural.
(...) O homem metropolitano desenvolve um organismo que o protege das correntes ameaçadoras e das discrepâncias no seu ambiente externo que possam desenraizá-lo” (Simmel, 1979).

Tal organismo distinto, produzido no homem metropolitano, é o que Simmel chamaria de “atitude *blasé*” – um certo distanciamento, uma abordagem reservada acerca do outro, um mecanismo de defesa necessário para a plural e agitada vida urbana. Na abordagem do Simmel, assim como na de Jane Jacobs, a cidade grande seria, ao mesmo tempo, tanto lugar de possibilidades e variedade de estímulos quanto de desapego e desenraizamento.

Jacobs também compartilha com os teóricos de Chicago a importância atribuída à diversidade urbana, os quais valorizam a variedade de mundos e grupos sociais coexistentes no contexto urbano. Assim, eles enfatizam as oportunidades e possibilidades oferecidas pela vida urbana – a despeito de não descuidarem do problema do anonimato, do afrouxamento dos laços sociais, dos mecanismos de controle informais e, enfim, da criminalidade.

O equívoco cometido pelos autores da Escola de Chicago, segundo Jacobs, residiria em sua tentativa de “purificar” os problemas decorrentes da vida urbana por meio do planejamento urbano. Tal projeto – de uma cidade regulada, em que seus cidadãos passivos agiriam de maneira apropriada em espaços pré designados – teria, ao contrário, apenas acrescentado novas distorções às já existentes. Jacobs reconhece o poder contido nas estratégias de planejamento urbano de moldar as relações entre os indivíduos na cidade, bem como a relação que tem com o espaço onde residem e trabalham (e outros usos que podem fazer dos espaços urbanos) e, ainda, de produzir impactos sobre os efeitos desses processos, em especial, a forma como evitam a criminalidade nas grandes cidades.

No entanto, o planejamento urbano defendido e implementado pela Escola de Chicago teria buscado equivocadamente corrigir alguns dos problemas de desorganização social

identificados nas comunidades urbanas – a invasão das áreas residenciais pelos usos comerciais, a proximidade residencial dos fluxos de transporte, a composição social das vizinhanças³⁶ – por meio da criação de espaços apartados uns dos outros. Chamados de “descentralizadores”, esses urbanismos buscavam reduzir os problemas das grandes cidades dividindo-as em pequenas vizinhanças, dispersando sua população e seus negócios em localidades menores e separadas. Tratar-se-ia de uma forma de pensar as grandes cidades remetendo-as aos modos de vida da “pequena vila rural”, idealmente organizada e estável. Contudo, para Jacobs, o planejamento baseado nessa visão idealizada não seria adequado para se pensar o planejamento e desenvolvimento urbano das grandes cidades.

A diferenciação e a segregação dos ambientes urbanos com base nos seus diferentes usos (residencial, comercial e industrial) teriam impedido a capacidade dos residentes de lidar com a diversidade urbana e de regulá-la. O moderno planejamento urbano

raramente favoreceu as áreas urbanas a sua volta, como teoricamente deveria. Essas áreas amputadas (enclaves fortificados, segregados do resto) foram em geral acometidas de uma gangrena fulminante. Para alojar pessoas desse modo planejado, pregaram-se etiquetas de preço na população, e cada coletividade etiquetada e segregada passou a viver com suspeição e tensão crescentes em relação à cidade circundante (...) as pessoas estigmatizadas pelos planejadores foram intimidadas, expropriadas e desenraizadas (Jacobs, 2009: 2).

Para a autora, tratar-se-ia de um planejamento protegido contra alterações, “paternalista”, não interessado em questões como segurança ou troca de ideias. Ainda, uma perspectiva que buscaria a ilusão do isolamento e da privacidade. A comunidade planejada deveria ser ilhada, autossuficiente, uma “utopia da máxima liberdade individual”, na qual a liberdade significaria estar livre “com relação à responsabilidade cotidiana. (...) ninguém, supostamente, teria mais a obrigação de sustentar o irmão. Ninguém teria de se preocupar com planos próprios. Ninguém deveria se tolhido” (Jacobs, 2009: 22).

Também seria equivocado o ideal de separar certas funções públicas e culturais e “descontaminá-las da cidade real”. O pressuposto da separação e consequente obtenção da ordem fora transposto para todos os tipos de funções urbanas. Em consequências, os negócios seriam destruídos, comunidades inteiras seriam arrasadas. A vigilância natural ou o autopolicimento “normal e casual” restariam impossibilitados pelo padrão de segregação imposto pelo moderno planejamento urbano.

Por sua vez, os autores da teoria da defesa comunitária e da teoria das “janelas quebradas” teriam se apropriado, segundo afirmam, da caracterização feita por Jacobs acerca do ambiente das grandes cidades; contudo, puseram o acento apenas em um de seus elementos, o fato de que o anonimato possibilitado pela vida urbana poderia implicar em insegurança. No discurso desses autores, o medo da exposição e a insegurança de um mundo compartilhado com estranhos

³⁶ Cerca de 6 dentre 10 moradores de Chicago dentre 1940 e 1960 teriam sido removidos de sua área original de residência em virtude das grandes reformas urbanas empreendidas (Lippert, 2007).

tornam-se base do argumento de “demonização do outro” (segundo os termos de J. Young) afastando-se muito, com isso, da proposta de Jacobs.

A teoria de Jacobs parte do princípio de que as cidades possuem uma diversidade de usos complexa e densa, e seria necessário não segregar esses usos e funções, mas fazer com que se sustentassem mútua e constantemente, complementando-se. Áreas urbanas “mal sucedidas” seriam justamente aquelas que careceriam desse tipo de sustentação mútua entre diferentes usos. Ela propõe, assim, desenvolver a melhor das duas alternativas oferecida pela vida urbana: aquela que ofereça aos cidadãos tanto a liberdade para se desenvolverem quanto as condições materiais e culturais necessárias para tanto. A diversidade e a possibilidade de diferenciação seriam possibilitadas, justamente, pelo anonimato e pela impessoalidade da vida urbana. Essas características facilitariam o próprio surgimento de grupos e comunidades, pois esse pano de fundo propiciaria o substrato e o espaço para seu desenvolvimento.

Jacobs indica algumas condições essenciais para se gerar diversidade nas grandes cidades: ela dependeria em grande medida do comportamento social da população urbana; de sua sustentabilidade econômica; da mútua sustentação de seus diferentes usos, ou seja, das formas de se administrar, de forma ordenada, a complexidade e a diferença.

As metrópoles não seriam apenas maiores que as cidades pequenas; delas se difeririam em aspectos fundamentais – por exemplo, o fato de serem habitadas, por definição, por estranhos. A esse respeito, a autora coloca questões que ecoam nas teorias que a seguiram: quais tipos de ruas e bairros seriam seguros; porque certos bairros degradados recuperar-se-iam; qual a função das vizinhanças nas grandes cidades. Contudo, ao colocar essas questões, seu objetivo era entender que iniciativas, práticas e princípios promoveriam o que chama de “vitalidade social e econômica” das grandes cidades (Jacobs, 2009). O principal atributo de uma comunidade urbana “próspera” seria justamente a segurança: o fato de que “as pessoas se sentem seguras e protegidas na rua em meio a tantos desconhecidos. Não se sentem ameaçadas por eles de antemão” (Jacobs, 2000: 30).

Não há assim, na obra de Jacobs, uma associação necessária entre a convivência entre estranhos, característica das grandes cidades, e a insegurança. Nessa abordagem, estranhos não significam indivíduos potencialmente perigosos; ao contrário, a diversidade existente entre os cidadãos que compartilham o espaço da cidade seria seu principal trunfo. Destaca-se, a esse respeito, o papel que as interações nos espaços públicos, bem como seus usos, teriam na criação e no reforço da segurança pública. Aqueles que usam os espaços da cidade não são caracterizados como beneficiários passivos da segurança ou, alternativamente, como vítimas de sua própria insegurança, mas protagonistas ativos da questão (Jacobs, 2000: 30).

Pode-se argumentar que a perspectiva de Jane Jacobs adequa-se a uma perspectiva do republicanismo em vários sentidos. Em primeiro lugar, a partir do rechaço que faz à ideia de privacidade e independência entre indivíduos, em favor da ideia republicana de que “uma

república seria uma comunidade de indivíduos relacionados através do compartilhamento de um mundo comum e de espaços públicos” (Honohan, 2002: 112)

Assim como o republicanismo, buscaria resolver o problema de como indivíduos interdependentes podem ser livres; ou como os diversos indivíduos e grupos da sociedade se mantem unidos em vez de agirem egoisticamente. Trata-se de colocar o problema de forma oposta àquela feita por Hobbes e de resolvê-lo também de uma maneira distinta – não passando pela simples possibilidade de coerção por parte do Estado, envolvendo, diversamente, confiança e respeito.

Em segundo lugar, para Jacobs, a liberdade, em uma sociedade plural, não poderia ser compreendida em termos de uma completa autonomia, auto regulação ou soberania individual. O ideal de indivíduos auto suficientes e independentes seria contraditório com a própria condição da pluralidade e da diversidade (Arendt, 1977 apud Honohan, 2002: 123). Para Jacobs, tanto a liberdade quanto a segurança resultaria das formas de interação entre os cidadãos no contexto urbano. Um dos equívocos dos urbanistas da Escola de Chicago teria sido, justamente, incorporar a “utopia da máxima liberdade individual”, como indicamos logo acima.

Por fim, a autora considera a capacidade de “reunir estrangeiros” como uma virtude: essa seria uma possibilidade que daria vida à cidade, que permite o florescimento da diversidade, mas, também, o que caracterizaria propriamente a experiência urbana – “o estar junto de estranhos”. Na cidade, todos dependeriam da atividade de estranhos, compondo, em virtude disso, uma comunidade de cidadãos interdependentes. Para a perspectiva republicana, os cidadãos orientar-se-iam a um “bem comum”, que se traduz em sua preocupação e senso de responsabilidade pelo espaço público que compartilham com outros.

A caracterização de Jacobs da grande cidade “bem sucedida” como um lugar onde existe abertura para a diferença e onde o espaço público é heterogêneo e plural marca sua diferença em relação à abordagem comunitarista e, em especial, ao comunitarismo conservador professado pelo discurso da defesa comunitária e das “janelas quebradas”:

A tolerância, o espaço para grandes diferenças entre vizinhos – diferenças que frequentemente são muito mais profundas do que diferenças de cor – são possíveis e normais na vida urbana intensa, ao mesmo tempo em que tão estranhas aos subúrbios; elas somente são possíveis e rotineiras quando as ruas das grandes cidades possuem mecanismos que permitem a convivência pacífica de estranhos em termos civilizados, dignos e reservados (Jacobs, 2000: 84).

Enquanto o comunitarismo pressupõe um consenso acerca do bem comum derivado da identidade étnica ou de compreensões de natureza pré políticas (*interesses*), o republicanismo, alternativamente, afirma que os bens comuns devem ser politicamente determinados, em especial, em instituições participativas por meio da deliberação pública. Em face da ampla diversidade e heterogeneidade que caracterizam as cidades ou os Estados contemporâneos, é central a determinação política dos problemas e dos bens comuns. Isso gera, em consequência, a necessidade de expansão dos espaços de deliberação.

A comunidade política republicana não parte do suposto de que sua existência seja possível somente quando os cidadãos concordem no que se refere aos valores morais e culturais em geral; ao invés de confiar na ideia de comunalidade, a noção de comunidade republicana se baseia na interação entre os cidadãos. Em outras palavras, os cidadãos que compartilham um espaço público se tornam uma comunidade política, na qual se encontram ligados não por uma identidade comum ou valores culturais compartilhados, mas por preocupações que emergem da vida em comum e da participação no espaço público. Eles não constituem uma vontade comum, mas enfrentam preocupações comuns e um mundo comum.

Dado que, nessa perspectiva, a ação política assume, via de regra, a forma do debate político entre pessoas com diferentes perspectivas, o problema não residiria na diversidade em si, mas da dificuldade dos indivíduos de resolverem ou negociarem os conflitos que surgiriam dessa experiência coletiva.

Conforme já apontado, Jacobs defende, em um viés republicano, a expansão das formas de interação entre os cidadãos nos espaços públicos; isso demandaria, entre outras condições, uma ampliação dos espaços de troca e discussão³⁷. Tanto para Jacobs quanto para o republicanismo, a defesa da multiplicidade dos espaços públicos se basearia nos seguintes princípios. Ela refletiria, em primeiro lugar, seu fundamento na necessidade da *tolerância*. Essa, por sua vez, prioriza necessariamente a publicidade e a deliberação como mecanismos de fomento de trocas deliberativas e criação de confiança entre os cidadãos³⁸. Os espaços públicos necessários para o republicanismo são claramente discursivos; focam-se na troca de opiniões e na deliberação de questões comuns, em público e entre diferentes.

Em segundo lugar, o espaço público não se distinguiria necessariamente da sociedade civil e do Estado, do privado e do público, como na narrativa liberal clássica; constituem, alternativamente, espaços contínuos aos processos de tomada de decisão formais que, ao mesmo tempo, reconhecem sua implicação com a esfera privada e pessoal. Tais espaços deveriam ser responsivos, e as desigualdades eventualmente geradas nesses processos deveriam ser enfrentadas³⁹.

1.6.2. Para uma criminologia republicana

³⁷ A comunidade política, desse ponto de vista, refere-se à realização de bens comuns, em espaços públicos. Por um lado, esses devem sustentar a realização da autonomia dos cidadãos, os quais, por sua vez, devem estar ativamente comprometidos com a realização desses bens para que sejam alcançados. Logo, a forma como são definidos (em espaços públicos deliberativos) é de importância crucial (ver, a esse respeito, Honohan, 2002; Young, 2000; Gutmann e Thompson, 2007).

³⁸ Além de ser bastante apontada sua afinidade com o republicanismo contemporâneo, a referida obra de Jane Jacobs é considerada como uma das precursoras da literatura sobre capital social (ver Putnam, 1995).

³⁹ Em contrapartida, as associações comunitárias, principalmente tal como tematizadas pela vertente comunitarista seriam associações entre indivíduos surgidas no âmbito privado da sociedade civil e, portanto, não requereriam, necessariamente, essa característica.

Uma outra proposta, explicitamente republicana, de fundamentação do sistema de justiça criminal foi defendida por John Braithwaite e Philip Pettit, em *Not Just Deserts*⁴⁰ (1990), e em outras obras que se seguiram a essa (Pettit e Braithwaite, 1993, 1994; Braithwaite, 1995, 1999, 2002). Em suma, Braithwaite e Pettit defendem que um único objetivo deva ser colocado para esse sistema: promover a liberdade republicana. Uma vez que o sistema de justiça criminal estivesse orientado a promover esse objetivo, ele promoveria, em consequência, outros valores considerados importantes, tais como a integridade física das pessoas, liberdade de movimento, direito a ter propriedade, direitos procedimentais, equidade, entre outros.

Braithwaite e Pettit (1990) elaboram o conceito de liberdade republicana como “não dominação” ou “domínio” (no original, *dominion*). Resumidamente, essa concepção se baseia em um sistema político que provê garantias legais e institucionais contra “formas de interferência ilegítimas” sobre os cidadãos, de forma que esteja assegurado que possam agir de maneira independente. O que seria incompatível com a liberdade, nessa concepção, são “formas de poder arbitrarias”⁴¹.

Seja como for, em sua concepção republicana de liberdade, Braithwaite e Pettit (1990) assumem pontos importantes para discussão que fazemos aqui sobre os fundamentos normativos da política de segurança e justiça criminal. Em primeiro lugar, sua teorização da não dominação enquanto “ausência de poder arbitrário” significa que os indivíduos devam ser protegidos contra ela, independente da pessoa ou corpo associativo de que emane – incluindo associações políticas que se autogovernam ou outros tipos de “comunidades”. Esse constitui, na verdade, o primeiro dos três axiomas nos quais se baseiam os autores para defender sua teoria republicana do sistema de justiça criminal. Ou seja, em primeiro lugar, apenas seriam legítimas “comunidades” orientadas à promoção da liberdade como “não dominação”.

O segundo axioma consistiria no fato de que o sistema de justiça criminal deveria estar estruturado de tal forma que seu objetivo último seja maximizado. As instituições do sistema, procedimentos e órgãos policiais deveriam promover a maior liberdade possível, a ser gozada pela sociedade. Tal consideração é importante, dentre outros, porque “praticamente toda e qualquer intervenção do sistema de justiça criminal envolve certos custos à liberdade e benefícios incertos” (Braithwaite e Pettit, 1994a).

⁴⁰ A expressão ‘just deserts’ significa ‘aquilo que justamente se merece’ (*what you justly deserve*). No contexto da punição, refere-se à pena que alguém deve receber proporcionalmente ao crime praticado. Segundo Canedo et al. (2011), essa expressão retornou ao vocabulário penal durante a década de setenta, justamente quando do início do movimento conservador punitivo no âmbito da criminologia.

⁴¹ Embora possamos concordar com os autores que, em decorrência disso, a liberdade deva ser um estatuto reconhecido por todos, que deva receber apoio institucional, concordamos com outros teóricos (entre eles, Pateman, 1992; Mapherson, 1978; Arendt, 1977, 1963; Honohan, 2002; Habermas, 1981) para quem, para realizar a liberdade de maneira completa, são necessárias não somente garantias institucionais legais, mas uma forma de sustentação mais abrangente levada a cabo por parte dos cidadãos. Essa concepção estaria, entre outras perspectivas, consubstanciada na defesa feminista de que a liberdade ou a autonomia possui uma dimensão ao mesmo tempo pessoal e política. A autonomia, em consequência, embora possa ser conceituada como auto realização pessoal, necessita de expressão política e tampouco pode ser alcançada, de todo, sem engajamento político; necessita, portanto, da criação de espaços ou instituições públicas participativas.

O terceiro axioma da teoria seria o de que, dado que a liberdade deve ser promovida pelo sistema de justiça criminal, então todos os componentes do sistema deveriam estar sistemicamente organizados para tanto. Essa consideração implica pensar não somente sobre os efeitos do crime na diminuição da liberdade das pessoas, mas também nos impactos causados pelas autoridades investidas de poder no sistema de justiça criminal, como a polícia, as cortes e as prisões.

Desses três axiomas se seguem oito teoremas, os quais não serão aqui explicitados porque se referem especificamente às intervenções desencadeadas pelo sistema de justiça criminal, que é o foco mais específico dos autores na maior parte de seus textos publicados. Assim, ressaltamos apenas alguns deles, que se relacionam diretamente ao objeto deste trabalho.

Em primeiro lugar, o princípio de que o sistema deve implementar um padrão de controle de toda forma de poder exercida pelos seus agentes, incluindo o controle social, o que seria essencial para se reduzir a exposição dos indivíduos ao poder arbitrário. Segundo, o sistema não deveria se orientar à punição dos ofensores, mas estar baseado no diálogo originado na comunidade. Por fim, embora não incorporem a participação como elemento essencial de sua concepção de liberdade, Braithwaite e Pettit reconhecem a importância do envolvimento dos cidadãos para a perspectiva republicana e o sentido de empoderamento conferido aos “indivíduos comuns” e, em consequência, reforça sua liberdade frente à liberdade dos “mais poderosos”.

A esse respeito, os autores estabelecem um critério normativo para se avaliar a participação, evitando considerar toda e qualquer participação como um benefício em si mesma: “a adjudicação acerca da boa ou da má participação deve advir de sua contribuição para o reforço da liberdade” (Braithwaite e Pettit, 1990). A perspectiva republicana da liberdade defende, assim, formas de participação que sustentariam, apoiariam e reforçariam a liberdade republicana, e restaurariam o equilíbrio de poder em benefício de populações oprimidas.

CAPÍTULO 2

Policamento comunitário, efetividade e justiça

No capítulo 1, analisamos o contexto de mudança paradigmática e discursiva que colocou em xeque as estruturas e fundamentos da política de segurança e justiça penal tradicional (o bem estar penal), os desafios e a alternativa paradigmática emergente. Buscamos, além disso, analisar os modelos de prevenção associados a esses dois paradigmas: a prevenção desenvolvimental e a prevenção situacional. Exploramos ainda um novo conjunto de estratégias de prevenção que emergem nesse contexto de disputa paradigmática, a prevenção comunitária participativa. Em linhas gerais, seu elemento distintivo daqueles dois modelos é o fato de se apoiar na participação da população ou da “comunidade” nas estratégias de prevenção à criminalidade. Há, dentro dessa nova modalidade de prevenção, um conjunto bastante amplo de estratégias, mas uma delas se destaca como a mais difundida, encorajada por governos e estudada pela academia, o policiamento comunitário. Esta tese depositará um foco especial sobre essa estratégia. Após analisarmos, nos capítulos seguintes, o contexto recente da política de segurança no Brasil, posterior à redemocratização, no capítulo final buscaremos explorar a tentativa de implementação de uma reforma orientada ao policiamento comunitário no município de Belo Horizonte, Minas Gerais.

Para tanto, entendemos ser necessário contextualizar o surgimento do policiamento comunitário enquanto estratégia de prevenção e analisar suas propostas teóricas e debates empreendidos pela literatura internacional sobre o assunto. Essa literatura serviu amplamente de base para os casos brasileiros a serem estudados.

Veremos que as duas perspectivas acima apontadas para o caso da prevenção comunitária – a perspectiva comunitarista e a perspectiva que denominamos aqui de republicana – estão presentes na teorização do policiamento comunitário. Há um conjunto amplo de autores que buscou propor o policiamento comunitário, defini-lo e delinear seus elementos fundamentais. Na revisão dessas teorias, constatamos uma grande divergência entre elas; podemos, no entanto, agrupá-las analiticamente no interior dessas duas perspectivas. É isso o que buscaremos fazer a seguir, após contextualizar a origem das reformas orientadas ao policiamento comunitário e sua difusão⁴².

2.1. Origem e difusão do movimento de reforma orientada ao policiamento comunitário

⁴² É necessário anotar que, embora se reconheça que a polícia brasileira está muito mais próxima do modelo policial francês e alemão do que do modelo angloamericano, continuamos nos apoiando largamente sobre a literatura anglossaxã sobre o assunto. A maioria dos estudos sociológicos desenvolvidos sobre este último é referência fundamentalmente relevante, não apenas para se compreender as múltiplas facetas do serviço policial na sociedade contemporânea (Poncioni, 2003), mas, também, as influências recebidas por essas teorias no movimento brasileiro de reforma do policiamento, conforme apontamos no capítulo anterior. Os EUA (e em menor medida, Canadá e Grã Bretanha), possuem, de maneira incomparável, o mais amplo conjunto de pesquisas avaliando as polícias modernas, bem como os programas de policiamento comunitário e seus resultados.

As primeiras experiências de policiamento comunitário surgem como alternativas ao modelo de policiamento tradicional (*modelo profissional*), no contexto norteamericano, no período pós guerra. Experiências de policiamento comunitário passam a se difundir desde então, estendendo-se também para países da Europa e depois para o restante do mundo. Em linhas gerais, a reforma orientada ao policiamento comunitário parecia apontar para uma maior proximidade nas relações entre a polícia e a população, buscando melhorar a confiança da sociedade na instituição policial e aumentar a responsividade e o controle sobre o serviço oferecido por ela.

Interessante notar que, segundo revisão histórica feita por Lawrence Sherman (1974: 256), as experiências de policiamento comunitário surgem justamente para contrapor-se a um modelo que encontrava-se, justamente, em processo de consolidação. É apenas em 1950 que é publicado *Police Administration*, o livro que serviu de referência para a reforma profissional da polícia norteamericana⁴³. O chamado *modelo profissional*, defendido por Orlando Winfield Wilson, estava ancorado em quatro principais diretrizes para a atuação policial: a abolição do patrulhamento a pé e sua substituição pelo patrulhamento motorizado; o fechamento dos postos policiais locais e a centralização do comando, por meio do recebimento centralizado das chamadas e seu despacho via rádio. Essas diretrizes tinham por objetivo oferecer a resposta mais rápida possível às chamadas pelo serviço policial.

Algumas questões teriam ensejado a crítica ao *profissionalismo* na atuação policial e sua substituição pelo modelo comunitário, quais sejam: a crença de que uma atuação progressivamente mais *repressiva* da polícia – focada na apreensão, principalmente, de jovens – mais estimularia o crime do que o reduziria. Além disso, vários autores apontam que a crítica do policiamento teria aumentado muito com a grande movimentação em torno dos direitos civis na década de 1960, incluindo, principalmente, as manifestações raciais, que teriam precipitado altos índices de brutalidade na atuação policial⁴⁴ (Sherman, 1974: 256; Goldstein, 1977; Wilson e Kelling, 2000: 8; Goldstein, 2000a: 18-ss; Matrofski, 2004: 44).

Segundo Wilson e Kelling (2000), as manifestações urbanas se tornaram um dos principais problemas para as agências policiais na década de 1960. Com isso, cientistas sociais começaram a explorar com mais cuidado a função de “manutenção da ordem” e sugeriram formas de aprimorá-la, de maneira a reduzir a incidência da violência de massa. A manutenção da ordem teria se tornado, gradualmente, para os autores, sinônimo de "relações comunitárias".

Segundo Herman Goldstein, as passeatas pelos direitos civis e protestos políticos da década de 1960 levaram a um intenso criticismo do modelo profissional de organização policial, também

por seu caráter impessoal e sua falha em responder às pressões por legitimidade advindas da comunidade (...). Muitas recomendações [como apontado acima] foram feitas no sentido de introduzir uma maior preocupação com os fatores humanos no policiamento (...). (Goldstein, 2000: 19)

⁴³ Devemos a atenção a esse ponto à discussão feita por Batittucci (2010a).

⁴⁴ O assassinato de Martin Luther King teria sido o episódio que deu causa a essa grande comoção pública.

O desencantamento dos cidadãos com os serviços policiais, principalmente por parte das minorias, que

continuavam frustradas com a polícia, que entravam e saíam de suas comunidades com nenhuma sensibilidade para com suas normas e valores comunitários. (...) as minorias queriam tanto a familiaridade quanto a responsabilização [*accountability*] que caracterizavam o patrulhamento a pé. As comunidades dos trabalhadores – e as de classe média – de todas as raças demandaram uma colaboração maior com a polícia na determinação das prioridades policiais em seus vizinhanças. O controle comunitário do crime se tornou um indicador do senso de segurança comunitária e um meio para pressionar por diferentes serviços policiais (Kelling, 2000: 64).

Segundo Mark Moore, Robert Trojanowicz e George Kelling, a vitimização por crimes é desproporcionalmente concentrada entre as minorias e as populações pobres nos EUA; homicídio é a causa principal de morte entre os jovens adultos das minorias que vivem nas áreas metropolitanas; os lares negros são vitimizados 150% a mais que os das famílias brancas. Ademais, os pobres são vitimizados 150% a mais que os ricos, números que provavelmente subestimam as diferenças reais em termos das perdas – materiais e psicológicas – experimentadas pelas vítimas negras e pobres, dado que possuem menos recursos para superá-las (Moore, Trojanowicz e Kelling, 2000: 46).

Para além disso, o modelo profissional tendeu cada vez mais a ser um modelo reativo, por estar baseado em uma lógica de “demanda-resposta” e pelo foco na investigação retrospectiva dos crimes, deixando a função preventiva para segundo plano. Nesse sentido, Moore, Trojanowicz e Kelling apontam o insucesso do modelo reativo, conforme amplamente apontado pelas pesquisas que passaram a ser feitas, como outro fator determinante do amplo criticismo enfrentado pelo modelo tradicional de policiamento. As pesquisas sugeriam que o nível dos “crimes sérios” (aqueles priorizados pelo modelo tradicional) não estavam sendo significativamente afetados pelo aumento do número de patrulhamento móvel nas ruas ou pelo aumento do tempo de resposta às chamadas: "O fator crucial não seria a velocidade da resposta policial, mas a velocidade com que os cidadãos davam o alerta" (Moore, Trojanowicz e Kelling (2000: 49). Além disso, no que se refere à investigação do crime, "o fator chave determinante de sua resolução seria a qualidade da informação que contribuiu para a investigação, por parte das vítimas e testemunhas" (idem: 49)⁴⁵.

Por fim, a perspectiva eminentemente reativa do modelo profissional não seria apropriada para lidar, por exemplo, com crimes “consensuais”, tais como tráfico de drogas, quando ocorrido “dentro de quatro paredes”; nem com crimes tais como extorsão e agiotagem, em que as vítimas se encontram tão amedrontadas que não chegam a relatar os crimes; não daria conta de lidar com

⁴⁵ Em resposta a esses insucessos, foi criado o chamado patrulhamento direcionado, tais como esquadrões anticrimes e policiais velados, criados para aumentar a qualidade da investigação, aumentar o número de prisões, esclarecimentos e punições. No entanto, ele passou a ser qualificado como “a prevenção que não deu certo” (...) os esforços não mostraram que esses programas sozinhos (...) poderiam reduzir os níveis agregados de crimes nas cidades onde foram tentados. Além disso, à medida em que cada programa assumiu uma perspectiva mais agressiva e proativa com relação ao crime, também causaram problemas para aqueles preocupados com o fato de que a polícia não se tornasse tão intrusiva. (...) O próprio fato da emergência das preocupações com as liberdades civis, por outro lado, indicava que a polícia, certamente, estaria usando sua autoridade de maneira mais intensa do que ela fazia quando se apoiava principalmente sobre estratégias reativas” (Moore, Trojanowicz e Kelling, 2000: 50).

os sofisticados crimes de colarinho branco ou de corrupção policial, nos quais os impactos associadas são tão amplamente distribuídos, que as pessoas não conseguem nem se dar conta de que foram vitimizadas; finalmente, não seria adequado para lidar com os tradicionais “crimes de rua” naquelas partes da cidade em que a confiança na polícia foi erodida (Moore, Trojanowicz e Kelling, 2000: 49).

Para Wilson e Kelling (2000 [1983]), a ênfase na função de “enfrentamento do crime”, conferida pelos sistemas de segurança na década de 1970, “fez esquecer a relação entre manutenção da ordem e prevenção ao crime, tão óbvia para as gerações anteriores” (Wilson e Kelling, 2000: 8). Todos esses fatores e indicadores de fracasso convergentes na época estimularam um intenso criticismo em comissões do governo, principalmente no nível federal, e uma pressão negativa cotidiana sobre a polícia. Demandas por mudança foram colocadas: controle comunitário da polícia, desprofissionalização e readequação de algumas tarefas principais da polícia para outras agências de governo e para o setor privado.

Ainda no final da década de 1960, surgem dois relatórios destinados a reavaliar o modelo profissional – o Relatório da *Presidents’ Commission on Law Enforcement and Administration of Justice*, de 1967, e o Relatório da *National Advisory Commission on Civil Disorders*, de 1968 (Skolnick e Bailey, 2002: 60). Nesses dois documentos, as práticas policiais estariam negativamente destacadas: o patrulhamento preventivo⁴⁶ era qualificado como altamente agressivo e ambos os relatórios expressavam a preocupação com o fato de que o modelo profissional parecia “sacrificar a habilidade para as relações humanas e comunitárias do antigo policial” (Sherman, 1974: 257). Os contatos feitos com os cidadãos pelo novo patrulhamento motorizado – o qual se deslocava sem aviso prévio para o interior de localidades com altos índices de criminalidade, realizando vistorias nas ruas, realizando “batidas policiais” de forma intensa e indiscriminada – não correspondiam às demandas efetivamente existentes por ajuda ou auxílio policial. As áreas de *gueto*, em especial, não estariam recebendo adequada proteção e atividades que não eram toleradas em quaisquer outras áreas, eram simplesmente ignoradas nesses locais (Skolnick e Bailey, 2002: 61).

Em resposta, elaborou-se um novo programa de reforma policial, o chamado *controle comunitário*, destinado a romper com a longa cadeia burocrática associada à aplicação da lei (*enforcement*), típica do modelo profissional, e a descentralizar novamente as unidades policiais e seu comando para o nível local (Sherman, 1974: 257).

Para além disso, o ideal do *controle comunitário* reintroduziu a *política* na discussão do policiamento e das questões atinentes à segurança pública (Reiner, 2004). Isso porque o modelo profissional estaria assentado sobre o pano de fundo da discussão acerca da profissionalização das funções estatais, remetendo-se ao ideal burocrático, no qual a relação entre Estado e sociedade seria basicamente uma relação de afastamento. Nesse ideal, supor-se-ia ser necessário

⁴⁶ Naquele momento, o patrulhamento recém passara a ser feito por meio de viaturas, substituindo o modo de patrulhamento anterior, majoritariamente feito a pé.

blindar a Administração Pública da interferência social e política, bem como manter os burocratas afastados da “tendência” de utilizarem a coisa pública para fins privados. No ideal burocrático, a racionalidade técnica desempenharia o papel de legitimação das ações e dos serviços prestados pelo Estado: uma rígida normalização das atividades (por meio da legislação e do treinamento) cumpriria o papel de assegurá-la.

A introdução do modelo de policiamento comunitário questionaria, portanto, o suposto de que o isolamento com relação à sociedade civil serviria à realização do ideal da separação entre o público e o privado, impediria a corrupção e o patrimonialismo – característicos das “antigas” relações entre a população e o policial local (*the old style beat cop*). As normas e treinamentos rígidos não somente teriam sido ineficazes nesse sentido, mas também o isolamento experimentado pelas instituições policiais, para supostamente blindá-las com relação à interferência política e social, teria, ao contrário, dado impulso para o desenvolvimento de uma cultura organizacional ainda mais fechada em si mesma e mais conservadora⁴⁷. Por fim, obviamente, esse fechamento dificultava o controle externo do serviço policial, fazendo, ao contrário, com que sua atuação cotidiana se tornasse cada vez mais autorreferida, discricionária e violenta.

Diversamente, o modelo comunitário, ao fazer um apelo à responsabilização e coprodução do serviço policial por parte da população, introduziria um tema caro à tradição republicana. Ao propor um outro tipo de relacionamento dos cidadãos com a polícia e com seus próprios problemas e demandas, o policiamento comunitário colocaria em xeque o argumento em defesa da apatia e da não participação política, que caracterizou o pensamento hegemônico acerca das relações entre Estado e sociedade durante boa parte do século XX. Ao valorizar a participação social, o engajamento cívico e a responsabilização política como condições para uma nova forma de promover a segurança pública, o modelo de policiamento comunitário, aproximar-se-ia, em tese, de uma perspectiva republicana. Contudo, essa aproximação não se daria de forma automática e não contenciosa. Na verdade, várias seriam as teorias e fundamentações propostas para o policiamento comunitário, com suas diferentes definições e elementos estruturantes e, como veremos, nem todas elas manteria essa afinidade com a perspectiva republicana⁴⁸.

Seja como for, Stephen Mastrofski argumenta (com certa ironia), que a reforma do policiamento começara com uma vantagem, favorável a sua democratização, pelo fato de seus defensores e implementadores prometerem como resultado

aquilo com que o público sempre sonhara, mas recebera apenas nas vizinhanças de classe média: um ‘estilo’ de policiamento ‘orientado ao cliente’. Provavelmente, o policiamento comunitário não alterou aquilo que as pessoas *queriam*, mas aquilo *a que*

⁴⁷ A esse respeito, Mastrofski (2004) aponta ainda um outro fator que teria contribuído para o desencadeamento das críticas à polícia, o distanciamento da classe média em relação à autoridade de governo.

⁴⁸ Isso porque, em grande medida, as reformas orientadas ao policiamento comunitário resultantes seriam, ainda, amplamente influenciadas pelos “modismos” da teoria organizacional em voga à época, orientadas a torná-las menos burocráticas, mais responsivas ao “consumidor” e mais orientadas a resultados (Mastrofski, 2006: 44; Crawford, 1997, 1998); além do fato de que uma orientação descentralizadora também estaria contida no “projeto neoliberal” (O’Malley, 1999). Exploraremos esse ponto crítico mais adiante.

elas achavam que tinham direito, especialmente aqueles segmentos da sociedade que tinham até então menos gozado desse serviço, os econômica e socialmente em desvantagem” (Mastrofski, 2006: 45-6).

Assim, muitos americanos, depois ingleses e cidadãos de outras partes do mundo, passaram a ouvir falar de policiamento comunitário, sem, contudo, conseguir articular com exatidão os pontos centrais dessa inovação. Isso tem a ver com o fato de que a ampla difusão e popularidade encontrada pelo policiamento comunitário estavam associadas a um igualmente amplo e indiscriminado uso do conceito. O policiamento comunitário passou a ser tão popular entre políticos, gestores e o público em geral, que poucas polícias desejariam ‘ser pegas’ sem algum programa que pudessem rotular como policiamento comunitário (Skogan, 2006a: 27).

A partir de 1967, Mastrofski (2004) aponta que muitos acadêmicos e policiais progressistas começaram a experimentar formas de tornar a polícia americana tanto mais efetiva quanto mais democrática sem perderem muitos dos avanços conquistados no policiamento durante o último século. “Esses esforços estimularam um pensamento mais produtivo e uma experimentação sem precedentes”, também segundo Herman Goldstein (2000b: 71). De acordo com o *National Research Council*, iniciou-se a partir da President’s Commission, daquele ano, nos Estados Unidos, um acionamento de pesquisas único no mundo – isso porque nenhum outro país concentrou mais esforços no uso das ciências sociais para estudar o policiamento; também porque esse conjunto de pesquisas possui caráter eminentemente comportamental – ou seja, não se analisou a organização policial do ponto de vista jurídico, como os estudos tradicionalmente o fazem, mas a partir da descrição de sua ação rotineira, individual ou de seus órgãos. Por fim, esse amplo conjunto de estudos policiais foi feito por acadêmicos de fora do governo, embora se reconheça sua crescente dependência de financiamento governamental – o que certamente afeta o objeto dos estudos e a forma como eles são conduzidos, sem invalidar, contudo, o caráter e os achados das pesquisas realizadas⁴⁹ (2004, p. 34).

A primeira documentação e avaliação de um programa de policiamento comunitário de que se tem notícia foi a do Programa Vizinhanças Seguras e Limpas (*Safe and Clean Neighbourhoods Program*), de New Jersey, em meados da década de 1970 – um programa com o objetivo de melhorar a qualidade de vida de comunidades de 28 cidades. A ação era simples: o Estado provinha ajuda financeira para as cidades que tirassem seus policiais dos carros de patrulha e designassem-nos para o patrulhamento a pé. Nessa época, o patrulhamento a pé encontrava-se amplamente desacreditado; a polícia, em geral, acreditava que ele reduzia a

⁴⁹ “Os governos estão mais interessados na avaliação que ajuda a reformar a atividade policial do que na descrição que pode ser usada para explicá-la. Além disso, governos estão mais inclinados a aceitar o que a polícia faz (*outputs*) como medida de efetividade, do que aquilo que eles alcançam (*outcomes*). A polícia é, afinal, parte do governo, e nesse sentido compartilha do interesse de moldar as aparências. Além disso, é mais fácil e barato documentar as atividades feitas (*outputs*) do que os resultados (*outcomes*). Ironicamente, a ênfase no desenvolvimento de ‘indicadores de performance’ das democracias ocidentais encorajou essa tendência” (NRC, 2004: 34-5). Segundo o *National Research Council*, essas pesquisas se tornaram parte da prática institucional do policiamento norteamericano, tornaram-no mais inteligente e menos insulado (em comparação com a situação constatada em 1967), mais responsivo e aberto às opiniões externas; parcerias feitas com observadores independentes ajudaram o público e seus representantes a julgarem a ação policial com base nos princípios de uma sociedade democrática.

mobilidade dos policiais, apresentava dificuldades em responder às demandas por serviço, enfraquecia o comando policial sobre os policiais patrulheiros. Em alguns departamentos, o patrulhamento a pé era usado como forma de punição – e essa era, de fato, a ampla crença que se tinha a respeito dele.

Avaliado cinco anos depois pela *Ford Foundation*, o programa implementado em New Jersey não tinha conseguido reduzir a criminalidade; por outro lado, os residentes das áreas patrulhadas a pé pareciam sentir-se mais seguros do que aqueles que moravam em áreas sem esse tipo de patrulhamento; da mesma maneira, os moradores das áreas com policiamento à pé apresentavam melhor avaliação da polícia, que começava a melhorar sua imagem perante o público (Wilson e Kelling, 2000: 10).

Em 1994, um novo fomento à avaliação dos programas de policiamento existentes foi dado pelo *Violent Crime Control and Law Enforcement Act*, pelo Departamento de Justiça, que criava o COPS – *Community Oriented Policing Services Office* (Escritório de Serviços Policiais Orientados à Comunidade), por meio do qual o movimento de reforma orientada ao policiamento comunitário se institucionaliza definitivamente. Somente naquele ano, o governo norteamericano gastaria 8,8 bilhões de dólares para apoiar e financiar o policiamento comunitário (Skogan, 2006a: 40)⁵⁰. Segundo cálculos feitos a partir das informações contidas em seu site oficial⁵¹, até 2007, o COPS teria gasto cerca de 12,7 bilhões de dólares para incentivar a implementação do policiamento comunitário nos EUA.

Parte do investimento foi destinado para avaliar o sucesso do COPS no fomento da adoção do policiamento comunitário. O relatório dessa avaliação constatou que: áreas com altas taxas de criminalidade receberam praticamente um terço dos fundos destinados pelo COPS; que esse financiamento aumentou, efetivamente, o número de policiais nas ruas; levou à difusão das práticas de policiamento comunitário por todo o país, embora o conteúdo e a qualidade dessas iniciativas variassem consideravelmente (NRC, 2004: 31).

Segundo levantamento realizado por Wesley Skogan (NRC, 2004), até 1997, 85% dos departamentos de polícia norteamericanos relatava já possuir programas de policiamento comunitário ou estavam em vias de fazê-lo. A maior razão apontada dentre os departamentos que não aplicavam o modelo era o fato de ele ser “impraticável” em sua localidade; esses eram, em geral, departamentos pequenos que contavam com um quantitativo muito reduzido de recursos humanos. Em levantamento de 2006, cidades consideradas de médio e grande porte (superior a 100 mil habitantes) tinham todas adotado o policiamento comunitário – metade delas até 1991 (Skogan, 2006b). No ano de 2000, mais de 90% dos departamentos em cidades acima de 250 mil habitantes relataram ter policiais comunitários treinados, em campo e em tempo integral (BJS,

⁵⁰ O referido documento expressava o objetivo de “explorar práticas que melhorarão a qualidade dos serviços policiais (...), um, identificando táticas e tecnologias efetivas; dois, esclarecendo processos e estruturas organizacionais eficientes; três, melhorando os mecanismos pelos quais a polícia identifica as necessidades e expectativas do público; e quatro, informando o debate público a respeito do que a polícia faz em seu trabalho” (apud NRC, 2004: 31).

⁵¹ <http://www.cops.usdoj.gov>

2004).

O financiamento do COPS realizou um segundo grande estudo sobre a atividade de patrulhamento policial, desde o primeiro realizado na década de 1970: a avaliação do Projeto de Policiamento de Vizinhanças (*Project on Policing Neighbourhoods*) de Indianápolis e St. Peterburg, entre 1996-1997. Os principais achados apontaram, positivamente, que os policiais especializados em policiamento comunitário gastavam mais tempo com resolução de problemas do que os demais patrulheiros. Por outro lado, os policiais comunitários tendiam a interagir mais com pessoas de status socioeconômico mais alto; ainda, que as visões dos policiais em geral sobre o policiamento comunitário não produziam qualquer efeito sobre fazer com que os cidadãos obedecessem aos seus comandos, sobre a quantidade de coerção usada contra suspeitos ou sobre a quantidade de tempo gasta com atividades de resolução de problemas. Por fim, resultados positivos foram encontrados acerca dos efeitos do policiamento comunitário sobre a redução da violência armada entre jovens. Enquanto as práticas policiais tradicionais não tiveram qualquer efeito sobre ela, o contrário foi observado em departamentos que trabalharam de maneira cooperativa com a comunidade e outras agências governamentais (NRC, 2004: 32).

Assim, o amplo projeto de reforma comunitária do policiamento que acaba por se consolidar na década de 1990, tendo sido usado para abraçar e conectar iniciativas desde há muito demandadas no moderno policiamento, foram acompanhadas de um novo sentimento de excitação e otimismo, importante em um âmbito da política pública que realmente precisava desse tipo de reação simbólica. A difusão do apoio popular (e também acadêmico) ao policiamento comunitário foi, assim, muito bem-vinda em muitos lugares (Goldstein, 2000b: 71). George Kelling talvez seja o acadêmico que expresse o otimismo mais extremo, chamando as novas relações entre a polícia e a comunidade de uma “revolução silenciosa”:

o retorno do patrulhamento a pé, o levantamento junto aos cidadãos dos problemas das vizinhanças, a busca de alternativas para responder às demandas por serviço, o investimento em recursos para enfrentar o medo do crime, que se tornou prioridade em alguns departamentos, a organização de grupos de cidadãos, a busca por formas avaliar o policiamento no que diz respeito a sua contribuição para a melhora qualidade de vida da vizinhança e não apenas voltada para as estatísticas criminais (Kelling, 2000: 60).

Talvez isso faça de Kelling um autor tão otimista, a ponto de não encontrar muitos limites ou problemas na implementação do policiamento comunitário. Segundo esse autor, as bases para esse otimismo generalizado seriam, justamente, a resposta positiva dos cidadãos face à nova estratégia; as experiências passadas que a polícia teve com esse tipo de inovação na décadas de 1970; os valores das novas gerações das lideranças policiais, mais “urbanas e cosmopolitas” e seu melhor nível educacional; e as pesquisas em andamento sobre a efetividade policial, que estariam mostrando resultados positivos (Kelling, 2000: 65-ss).

Contudo, os vários estudos que avaliam essas estratégias não autorizam uma interpretação tão otimista quanto a de Kelling, seus resultados apresentando-se altamente contestados – embora isso não signifique que não haja resultados positivos ou motivos para comemoração. Não obstante, esses achados, não definitivos e amplamente controversos quanto aos resultados

alcançados, não tiveram influência significativa sobre o otimismo generalizado existente com relação ao policiamento comunitário nem sobre o ritmo de sua difusão. Ao contrário, essas iniciativas proliferaram em um ritmo bastante considerável no contexto norteamericano e internacional (Crawford, 1999; Mastrofski, 2000; Goldstein, 2001; Skogan, 1997; 2006a).

O outro lado desse fenômeno é o fato de o “policiamento comunitário” ter passado a ser amplamente usado como um rótulo, sem muita preocupação com sua definição substantiva. Gestores e, principalmente, lideranças políticas abusaram do rótulo por conta da imagem positiva que evocava, deixando de investir no aprofundamento de seu conceito e das condições fundamentais e necessárias para sua efetividade. Seu uso abrangente e descuidado fez com que passasse a abranger “praticamente todas as inovações feitas no policiamento, desde as mais ambiciosas às mais superficiais, das mais cuidadosamente pensadas às mais casuais” (Goldstein, 2000b: 71).

Cria-se, com isso, enormes problemas para a análise do alcance das mudanças efetivas. Mesmo iniciativas cuidadosamente desenvolvidas em torno do conceito de policiamento comunitário tornam-se frágeis por sua própria natureza, porque a difusão de programas superficiais as torna extremamente vulneráveis à crítica. Uma outra consequência negativa, apontada por Crawford (1997; 1998), Goldstein (2000), Mastrofski (2000), Moore, Trojanowicz e Kelling (2000), e provavelmente por muitos outros estudiosos, é a de que o uso intensivo desse conceito aumentou as expectativas da população. Expectativas no sentido de que ele proverá uma solução definitiva para os problemas da criminalidade, da desordem; também para as questões relacionadas às tensões interraciais, bem como para muitos outros problemas agudos que incidem sobre as áreas urbanas. Goldstein resume bem os problemas associados a essa ampla manipulação discursiva em torno do conceito de policiamento comunitário:

A extrema simplificação (...) pode ser um inimigo mortal para o avanço no policiamento. O campo já sofre muito, *porque muito daquilo que diz respeito ao policiamento já sofre de uma ampla simplificação*. Crime, violência e desordem, por exemplo, são termos simples e convincentes, mas eles dizem respeito a problemas amorfos, complexos. Seu uso comum e indiscriminado, especialmente na definição das responsabilidades da polícia, coloca um fardo muito grande sobre ela e complica a tarefa policial. (...) Se o policiamento comunitário assume seu lugar ao lado da aplicação da lei ou do patrulhamento como uma outra resposta genérica a uma já caracterização simplística da função policial, não se ganhará muito e o conceito rapidamente perderá sua credibilidade. (...) (Goldstein, 2000b: 189).

O policiamento comunitário envolve uma série de funções associadas à “manutenção da ordem”, para além das tarefas associadas à aplicação da lei e enfrentamento da criminalidade. Para tanto, é necessário aumentar os recursos e, principalmente, mudar de maneira significativa a administração e estrutura da organização policial. Assim, para um gestor ou comandante policial, a tarefa de decidir implementar um programa de policiamento comunitário torna-se um grande desafio. Para se chegar a essa decisão, são necessárias várias ações: (1) convencer definitivamente gestores e políticos de que as estratégias e táticas existentes chegaram ao limite; (2) convencer da plausibilidade da ideia de que aumentar a efetividade policial depende de se

trabalhar as causas que geram a criminalidade e a participação da população – e que essa proposição encontra respaldo na teoria e nas avaliações empíricas; (3) por fim, são necessárias evidências de que a proposta “funciona”.

Além disso, o policiamento comunitário, sendo um conceito amplo, implica em viabilidades distintas, pois depende do foco que lhe é dado. Na maior parte das vezes, esses focos são ambíguos e de difícil avaliação. Diferentemente de muitas reformas que restringiram seu foco, o policiamento comunitário permaneceu diversificado e multifacetado. Algumas polícias enfatizaram o “policiamento de *janelas quebradas*”, implementado nessa linha, desde intervenções no ambiente urbano a “intervenções rápidas para mediar comportamentos desordeiros”; estilos de policiamento “tolerância zero”, em que comportamentos desordeiros são mais do que mediados, são tratados como ofensas “sérias”. Outras instituições enfatizaram um policiamento orientado a “áreas de risco” (*hotspots*), utilizando para tanto de estratégias de planejamento, novas tecnologias de georreferenciamento e estudo de padrões de criminalidade e deslocamento do crime no território. Por fim, existem aqueles que enfatizaram mais o conceito de policiamento orientado a problemas, o que contaria, em tese, a realização de parcerias mais fortes entre a polícia e a população. Boa parte da literatura internacional sobre a reforma policial sugere que todos esses focos são desejáveis e compatíveis – o que não é exatamente a nossa opinião. Mas, se esse é ou não o caso, está claro que elementos diferentes do policiamento comunitário se tornam atraentes, dependendo do público ou da audiência a que se destina. Muitos autores também afirmam que essa ambiguidade e flexibilidade dão ao policiamento comunitário seu caráter de “fazer tudo ao mesmo tempo para todos os públicos” e que tem, portanto, contribuído para sua viabilidade política há algumas décadas, tendo sido abraçado por líderes e gestores de todo o espectro político (Mastrofski, 2006: 44).

Entre os anos de 2000 e 2003, o *National Research Council* organizou um comitê de pesquisadores com o objetivo de entender, dentre outros, o que significou de fato a reforma do policiamento realizada no contexto norteamericano, amplamente fomentada e financiada por aquele governo. Uma das conclusões foi a de que “o policiamento comunitário seria simplesmente um conceito amorfo demais para ser submetido a avaliação empírica” e recomendou que os pesquisadores avaliassem os diferentes programas a partir de seus componentes mais específicos (NRC, 2004: 232-3 apud Mastrofski, 2006: 44-5). Essa grande ambivalência, consensual dentre os pesquisadores do campo, torna, em primeiro lugar, muito difícil conduzir uma investigação rigorosa acerca dos méritos do policiamento comunitário. Mas, além disso, para avaliar a efetividade dos programas é necessário se posicionar acerca de qual modelo (principalmente, os princípios sobre os quais se assenta) promove os maiores benefícios no sentido de promover um serviço policial mais democrático, menos violento e mais justo.

Outrossim, segundo Mastrofski,

as promessas do policiamento comunitário choveram sobre o público, deixando-o com uma suposição razoável, mas não testada, de que ele promove algum impacto. O policiamento comunitário tem tido uma presença constante nos noticiários locais e,

virtualmente, em todos eles sua imagem tem sido positiva. Assim, parece que o policiamento comunitário parece estar construindo um campo de sonho nas mentes do público (Mastrofski, 2006: 46).

Com esse alerta, Mastrofski pretende reforçar a imagem e o forte discurso que vem sendo construído sobre o policiamento comunitário, que compreende dois elementos básicos: responsividade policial e efetividade. O policiamento comunitário promete maior controle do serviço policial por parte da população, dado que ele se tornaria mais acessível ao público; ainda, porque a polícia se predisporia a conhecer e dar atenção aos problemas dos cidadãos e às suas demandas – a expectativa de civilidade e cuidado, que foi centro da crise da década de 1960 no contexto norteamericano. No que se refere à efetividade, o policiamento comunitário, em geral, promete mais segurança, melhora da qualidade de vida nas comunidades e, não raras vezes há um forte apelo a uma “comunidade mais forte”, por meio do fortalecimento de valores compartilhados e da ação coletiva – o que Mastrofski chama do ideal do “*get back to Mayberry*” – expressão norteamericana que remete a um retorno nostálgico à vida na pequena comunidade (Mastrofski, 2006: 46-ss).

Isso posto, Mastrofski se pergunta: “Se o público vier a abraçar as promessas do policiamento comunitário como *direitos* [entitlement], o que isso significará para o futuro do policiamento comunitário?”. O autor chama a atenção para que as expectativas construídas matizarão de maneira significativa a forma como os cidadãos avaliarão o policiamento que receberem: “Os reformadores encorajaram o público a esperar tanto, que torna tanto mais imperativo para as organizações policiais demonstrarem resultados” (Mastrofski, 2006: 46). De nossa parte, acreditamos que se o público, ou os diferentes públicos, passarem a esperar maior responsividade por parte das instituições policiais e maior efetividade, tanto melhor – desde que seja definido (e essa é tarefa crucial) o que se deve entender por *efetividade* do ponto de vista do policiamento comunitário.

2.2. O que é o policiamento comunitário? O que os policiais comunitários “fazem de fato”? Para quê? Teorias, elementos definidores e objetivos do policiamento comunitário segundo duas perspectivas

O comitê criado pelo *National Research Council*⁵², organizado dentre 2000 e 2003, recebeu o objetivo de revisar a pesquisa acerca da política pública de segurança e das práticas policiais. Focando sua atenção sobre a pesquisa produzida pelas ciências sociais, o comitê encontrou um substantivo conjunto de pesquisa sobre o assunto, e entendeu que o policiamento comunitário constitui a maior inovação em policiamento discutida atualmente, envolvendo, contudo, variados programas e adaptações organizacionais. Além disso, chamou atenção para o fato de que a maior parte delas vinha sendo avaliada a partir de medidas e indicadores

⁵² Associação norteamericana constituída desde 1916, por uma ampla comunidade de acadêmicos, com o propósito de fomentar o conhecimento e ajudar o governo federal acerca de suas políticas públicas.

majoritariamente capturados pelos sistemas de informação policial, os quais não necessariamente permitiriam apreender bem sua eficiência e efetividade.

No mesmo sentido, levantamento organizado pelo *Bureau of Justice Statistics* no ano de 2001 buscou identificar “o que fariam de fato” os policiais comunitários ou quais seriam as atividades empreendidas no interior de programas de policiamento comunitário. Dentre as principais atividades, verificou-se: patrulhamento a pé (75%) ou em cavalos, bicicletas; treinamento de civis nas academias de polícia; abertura de postos de policiamento nas vizinhanças; condução de pesquisas para medir a satisfação da comunidade com o serviço policial; condução de pesquisas de porta em porta para identificar problemas locais; publicação de jornais de circulação local; condução de projetos de educação contra as drogas; articulação com outras agências do sistema de justiça para ajudar na aplicação da lei e na regulação sobre segurança pública (BJS, 2003 apud Skogan, 2006a: 27).

Note-se que a lista acima apresenta um conjunto de atividades muito diversificadas entre si. Outrossim, um programa não se constitui apenas de ações elencadas; se partimos da proposição de que “programas são teorias” (Pawson et al., 2004), as intervenções devem estar justificadas no sentido do mecanismo causal que as liga ao objetivo que buscam alcançar, conforme vimos no capítulo 1. Para tanto, as teorias criminológicas servem como guias para as políticas públicas, ou seja, elas identificam as causas dos problemas e, nesse sentido, justificam a adequação ou não da intervenção.

Buscamos, nesse sentido, identificar distintas vertentes dentro da literatura sociológica que teorizam o policiamento comunitário. Ao revisar as teorias de policiamento comunitário, levantamos não apenas os elementos que as teorias apontam como constitutivos do policiamento comunitário, seus objetivos presumidos, mas também os aspectos do modelo de policiamento tradicional aos quais se opõem, uma vez que constituem, em geral, o ponto de partida para a propositura de reformas no fazer policial. Como resultado, identificamos duas grandes perspectivas no conjunto das teorias de policiamento comunitário, as quais seguem muito proximamente a distinção identificada nas seções anteriores deste capítulo acerca das perspectivas em prevenção comunitária – uma perspectiva comunitarista e uma perspectiva que estamos chamando neste trabalho de republicana.

2.2.1. A perspectiva comunitarista aplicada ao policiamento comunitário: “policiamento de janelas quebradas”, “policiamento de desordem” e policiamento voltado à “defesa comunitária”.

Na revisão da literatura sobre policiamento comunitário, identificamos um conjunto de autores bastante citados que se apóiam em uma perspectiva claramente comunitarista, em especial, a teoria das janelas quebradas, de Wilson e Kelling (1982) e Kelling e Coles (1996). Dentre eles, identificamos o próprio George Kelling, autor da teoria, bem como outros, como

Mark Moore e Robert Trojanowicz, em diversas obras sobre o assunto. Em suas definições, o policiamento comunitário se torna uma estratégia de “*policimento de janelas quebradas*”, como é comumente denominado o policiamento voltado ao controle da desordem. Também, um policiamento de defesa comunitária, ou seja, de proteção das instituições da comunidade, tarefa vista como similar ou associada à de prover reforço aos mecanismos de controle sociais informais.

Moore, Trojanowicz e Kelling (2000) citam como funções do policiamento comunitário: aumentar a presença da polícia, melhorar a vigilância e limitar o avanço de criminosos perigosos, obter maior acesso a informações na comunidade, fazer intervenções rápidas para prevenir o desenvolvimento da desordem e do crime, realizar atividades de prevenção, proteger as instituições comunitárias de controle social (Moore, Trojanowicz e Kelling: 2000: 53-56).

Em seu texto mais conhecido, Wilson e Kelling (1982), contrapõem o modelo tradicional de policiamento ao policiamento comunitário, afirmando que, no primeiro, a polícia colocar-se-ia na função de “defesa primária” contra a desordem e a criminalidade. “Essa ortodoxia, que esteve na base da estratégia policial por uma geração”, definia a função policial como a atividade de “enfrentar o crime” por meio do patrulhamento motorizado, das chamadas por serviço policial e pela investigação retrospectiva dos crimes. Nesse modelo,

[Os policiais] serão julgados exclusivamente por sua capacidade de enfrentamento do crime. Nesse caso, os administradores policiais continuarão a concentrar o pessoal da polícia nas áreas de maior crime (embora não necessariamente em áreas mais vulneráveis à invasão criminal), enfatizarão o treinamento na lei e apreensão criminal (e não na administração da vida nas ruas), e engrossarão rapidamente campanhas para descriminalizar comportamentos 'inofensivos' (embora beber em público, prostituição e *outdoors* pornográficos possam destruir uma comunidade mais rapidamente do que qualquer time de assaltantes profissionais) (Wilson e Kelling, [1982] 2000: 15).

O policiamento comunitário se distingue do modelo tradicional porque, em primeiro lugar, “protege as comunidades assim como os indivíduos. As estatísticas criminais não medem as perdas comunitárias” (Wilson e Kelling, [1982] 2000: 15). Em segundo lugar, a polícia comunitária não se coloca como mecanismo de “defesa primária” das comunidades, que são os próprios cidadãos. A polícia deveria servir para reforçar os mecanismos de autodefesa da comunidade.

No passado, os jovens, principalmente das minorias, se tornaram os alvos dos interrogatórios policiais de campo. Os resultados foram desastrosos; o crime não foi afetado e os jovens se tornaram cada vez mais hostis à polícia, assim como os bons cidadãos (...) Os cidadãos de maneira alguma queriam perder o controle de suas vizinhanças para policiais distantes e oficiosos que não lhes mostravam qualquer respeito! (Kelling, 2000: 63)

É digna de nota a definição de *comunidade* presente em Wilson e Kelling [1983] (2000): “a vizinhança estável, de famílias que cuidam de suas casas, preocupam-se com as crianças dos outros e, com confiança, *desencorajam intrusos não desejados*”. A comunidade seria caracterizada pelo “sentimento de preocupação mútua e obrigações de civilidade” e opor-se-ia à

“atomização”, sentimento que estaria presentes em residentes para quem “a comunidade não é seu 'lar', mas apenas 'o lugar onde vivem’” (Wilson e Kelling, 2000: 6, grifos nossos).

No marco da teoria das janelas quebradas, o policiamento comunitário deveria lidar com os sinais de desordem da comunidade, com o objetivo de reduzir o medo e desencorajar a aparecimento de “predadores”; para tanto, deve “confiar nos cidadãos em termos de legitimidade e assistência” (Kelling, 2000: 61). O autor não define exatamente o que seria *assistência* nem *legitimidade*, embora o conservadorismo do autor se torne evidente ao levantar os resultados que considera positivos decorrentes da introdução do policiamento comunitário. Nesse esforço, Kelling dá bastante ênfase à ampliação das atividades realizadas pelo policiamento comunitário (elencando-as) para além da função de “enfrentamento do crime”. Contudo, com relação à participação da população, resume-se a apontar a “melhora das relações entre a polícia e os cidadãos e aumento da satisfação dos cidadãos com a polícia” (Kelling, 2000: 61-ss). Em última instância, a população contribui em termos de melhora da informação recebida pela polícia, ou então em sua capacidade de autodefesa “contra intrusos não desejados”, a qual é reforçada pelo policiamento comunitário. Nesse sentido,

papel essencial do policiamento comunitário na manutenção da ordem é reforçar os mecanismos de controle informais da própria comunidade. A polícia não pode (...) ser um substituto para aquele controle informal. Por outro lado, para reforçar essas *forças naturais*, a polícia deve acomodá-las (Wilson e Kelling, 2000: 10, grifos nossos).

Baseado no suposto de que “as instituições da comunidade são a primeira linha defesa contra a desordem e o crime”, a estratégia do policiamento comunitário deveria ser se envolver “apenas minimamente; [quando] a razão entre pessoas respeitáveis e não respeitáveis é significativamente alta, o controle social informal é efetivo” (Wilson e Kelling, 2000: 9).

A polícia nunca explorou totalmente as capacidades de autodefesa da própria comunidade. Elas ofereceram avisos a comerciantes e grupos de cidadãos sobre como se proteger, (...) ajudaram a organizar grupos de vizinhos. Mas os principais esforços foram para ajudar as comunidades a se tornarem auxiliares operacionais mais efetivos dos departamentos de polícia. (...) Os grupos de vigilância foram instruídos a chamar a polícia, mais do que intervir eles próprios. Isso era consistente com os desejos da polícia de manter seu monopólio tanto sobre a *expertise* quanto sobre a capacidade operacional de lidar com o crime (Moore, Trojanowicz e Kelling, 2000: 52).

Já chamamos atenção, no capítulo anterior, que a teoria das janelas quebradas indica um ponto limite para esse tipo de intervenção. A chave para identificar o momento de aplicar o policiamento comunitário nas comunidades que dele necessitam é:

identificar vizinhanças em um ponto de 'decadência' [*tipping*] – em que a ordem pública está se deteriorando, mas ainda não é irreclamável, onde as ruas são usadas frequentemente por pessoas apreensivas, onde uma janela será provavelmente quebrada a qualquer hora e pode ser rapidamente consertada para que todas não sejam destruídas (Wilson e Kelling, 2000: 14).

Essa orientação claramente denota a não indicação do policiamento comunitário para localidades com altas taxas de criminalidade, localidades que, em geral, concentram populações em desvantagem. Nesse caso, tratar-se-iam de comunidades consideradas “irredimíveis”?

Em primeiro lugar, essa perspectiva para o policiamento comunitário professa um comunitarismo ingênuo, dado que interpreta o problema da criminalidade “como um problema de ausência de comunidade”. Conforme também já abordamos, a literatura da *economia política da comunidade* chama a atenção para o fato de que essa interpretação é cega para as relações econômicas ou de poder externas à comunidade, bem como para os padrões existentes entre as diferentes “comunidades” no interior do espaço mais amplo da cidade, os quais determinam sua capacidade de lidar com o crime (W. Wilson, 1987; Sampson e W. Wilson, 1995; Morenoff, Sampson e Raudenbush, 2001⁵³; Sampson, 2003; 2009; Hope, 1999; 2001).

A esse respeito, as evidências indicadas pelas inúmeras pesquisas de Robert Sampson (ver, por exemplo, Sampson e Raudenbush, 1999; Morenoff, Sampson e Raudenbush, 2001) lançam luz a essa questão. Por um lado, os autores concluem que as correlações entre desordem e criminalidade, pressupostas pela teoria das janelas quebradas, seriam espúrias. Por outro, embora corroborem o suposto de que comunidades com altas taxas de eficácia coletiva realmente possuem taxas mais baixas de crime e desordem, as pesquisas demonstram que a teoria das janelas quebradas e o policiamento comunitário nela proposto, não respondem ao problema de como criar eficácia coletiva em locais onde ela não exista ou ocorra em níveis muito baixos.

Ademais, o “policiamento de desordem” foi amplamente interpretado pelos departamentos de polícia como fornecimento de respostas imediatas e agressivas aos comportamentos de desordem ou, simplesmente, como ações de “tolerância zero”. Na visão do comitê do *National Research Council*, o programa implementado em Nova Iorque, baseado justamente em uma “intensiva atividade repressiva sobre a criminalidade” foi parte de uma ampla mudança e redefinição do Departamento de Polícia de Nova Iorque, além de outros fatores não relacionados à atividade policial; não podendo, portanto, ser isoladamente responsabilizado pelo declínio das taxas de crime observadas na cidade na década de 1990 (NRC, 2004: 230).

Por fim, Mastrofski chama atenção para o fato de que, paralelamente aos esforços e financiamento providos pelo COPS, o *Department of Homeland Security* passou a distribuir bilhões de dólares para as polícias estaduais e locais “juntarem-se ao governo federal na guerra contra o terror” (Mastrofski, 2006: 64). Nessa visão que incorporaria o conservadorismo mais extremo, o policiamento comunitário encorajaria os cidadãos a se aproximarem da polícia com informações úteis às medidas contraterroristas. O cético autor questiona quão realística seria essa visão de um policiamento comunitário orientado ao combate do terrorismo. Na medida em que o “tolerância zero” de Nova Iorque e programas similares teriam falhado em demonstrar benefícios substantivos na redução do crime “comum”, essa perspectiva parece ainda menos provável de se efetivar. Suporia o provimento de informações confiáveis acerca do terrorismo, justamente por

⁵³ A pesquisa de Morenoff, Sampson e Raudenbush (2001), em especial, concluiu que as dinâmicas espaciais intraurbanas, associadas às desigualdades das vizinhanças em termos de capacidade social e econômica, explicariam os níveis de violência urbana.

parte daquelas comunidades onde residiria a informação “mais valiosa” – as comunidades de imigrantes, em especial, as islâmicas (Lyons, 2002 apud Mastrofski, 2006: 64).

2.3. A perspectiva republicana no policiamento comunitário: policiamento participativo orientado a solução deliberativa de problemas

Embora tenhamos identificado uma linha de interpretação na literatura sobre o policiamento comunitário apoiada em concepções fortemente comunitaristas, como apontamos na seção anterior, a maior parte dos autores da área parece concordar que o policiamento comunitário deveria incorporar um maior envolvimento por parte da população na definição dos problemas, nas atividades policiais de prevenção e no controle da criminalidade (Skolnick e Bayley, 1998, 2002)⁵⁴. Identificamos, assim, uma vertente que pode ser associada ao ideal republicano para a política de segurança e justiça criminal, conforme desenvolvemos no capítulo anterior, focada na resolução participativa e deliberativa dos problemas da população.

Para Mastrofski, por exemplo, o elemento definidor do policiamento comunitário é a proximidade com a população, que deve ocorrer a partir do desenvolvimento de atividades conjuntas para a coprodução de serviços e resultados desejados; ao dar à comunidade uma maior voz no que diz respeito às atividades policiais; e pelo engajamento mútuo orientado a produzir um sentimento maior de compatibilidade entre a polícia e a comunidade (Mastrofski, 2006: 45).

Goldstein (1977; 2000) afirma que “aplicar a lei” é apenas um fragmento de um horizonte maior, que compreende as várias atividades que compõem a função mais geral da polícia de “lidar com problemas”:

o trabalho policial exige que lide com uma ampla gama de problemas comportamentais e sociais que surgem em uma comunidade – o produto do policiamento consiste em lidar com esses *problemas* (Goldstein, 2000: 23).

E, nesse sentido, o autor entende que é preciso rever a função policial para além do foco exclusivo na atividade de enfrentamento do crime, assim como alterar as expectativas do público acerca da polícia, movendo-se para uma atividade mais descentralizada, executando tarefas mais permanentes e desenvolvendo parcerias entre a polícia e a comunidade (Goldstein, 2000b: 73).

Skogan, que vem avaliando o programa de policiamento comunitário implementado em Chicago por duas décadas (Skogan, 1997; 1999; 2002; 2006a; 2006b), define como elementos fundamentais do policiamento comunitário: o envolvimento da população, a resolução de problemas e a descentralização. De maneira similar, Archon Fung, expoente da teoria da democracia deliberativa, explora o policiamento comunitário implementado em Chicago como um experimento de democracia deliberativa voltado ao *empoderamento*, e inclui como elementos definidores do mesmo: o foco em problemas tangíveis da população; o envolvimento de pessoas

⁵⁴ Essa foi, inclusive, a conclusão do amplo conjunto de acadêmicos envolvidos no comitê do *National Research Council* (NRC, 2004: 231).

comuns afetadas por esses problemas, bem como de gestores e policiais próximos a eles; e o desenvolvimento deliberativo de soluções para esses problemas (Fung, 2001). Explorar o policiamento comunitário sob as lentes da teoria deliberativa será importante para melhor explicitar como essa estratégia se enquadra no ideal republicano, o que faremos logo adiante.

Por ora, é importante mencionar que essa vertente de interpretação do policiamento comunitário contrapõe-se ao modelo tradicional de policiamento, em vários sentidos. Em primeiro lugar, porque o modelo tradicional deposita um maior foco sobre crimes considerados “mais sérios”, nem sempre a população sente-se segura para confiar na polícia para resolver problemas “mais comuns”. Como consequência, muitas questões em segurança pública não dariam origem a reclamações ou demandas por serviço policial e, como resultado, a polícia e os órgãos do sistema acabariam sabendo muito pouco sobre eles. O policiamento comunitário, ao contrário, advoga uma compreensão mais abrangente sobre os “problemas” que afetam a população. Segundo, as rotinas do trabalho policial tradicional fariam com que os policiais interagissem sempre com cidadãos “em perigo” ou recém vitimizados, ou com suspeitos e “causadores de problemas”. Diferentemente, o policiamento comunitário requer que os órgãos policiais desenvolvam novos canais para conhecer os problemas da população, bem como sistemas para responder a esses de maneira efetiva (Skogan, 2006a: 29).

Para Goldstein, a perspectiva do policiamento comunitário tenta reequilibrar “o interesse sobre as questões organizacionais e procedimentais e a preocupação com o conteúdo do policiamento”. Considerando que no modelo profissional, os *meios* – os métodos e técnicas administrativas – acabaram sobressaindo-se aos *fins* do policiamento: “o suposto, claro, é o de que ambos estão relacionados, de que melhoras na administração interna eventualmente aumentarão a capacidade da polícia de atingir os objetivos para os quais essas agências foram criadas” (Goldstein, 2000: 17). A grande preocupação com o tempo de resposta a uma chamada, por exemplo, implicou “pouca atenção (...) ao que o policial faz na administração da ampla gama de problemas com que ele se defronta ao chegar, em geral, rápido, no local onde foi requisitado” (Goldstein, 2000: 18).

Assim, o foco na solução de problemas busca uma visão ampliada do serviço policial e da política de segurança pública, apontando para a necessidade de cooperação com a população e parcerias com outras agências do Estado, quando necessário. Implica, no âmbito da prevenção, lidar com as causas que dão origem à criminalidade. Segundo esses autores, no modelo profissional, as “causas imediatas” que geram os “crimes sérios” teriam maior importância para a polícia “do que as questões mais amplas acerca das causas profundas do crime”:

A polícia é chamada para resolver diferentes problemas e comportamentos; ela tem um enorme poder, desde negar a liberdade a usar a força, inclusive matar; os policiais exercem uma enorme discricionariedade no uso de sua autoridade e ao tomar decisões que afetam nossas vidas. *Precisamos, assim, entender melhor o que é complicado, ao contrário de buscar o simples* (Goldstein, 2000b: 73, grifos nossos).

Nesse sentido, essa visão do policiamento comunitário rejeita a proposição da abordagem situacional, de que o objeto primordial do serviço policial e da própria política de segurança seriam os “fatores situacionais” que criariam a oportunidade do cometimento de um crime. Ao contrário,

o policiamento orientado a problemas se foca na importância de descobrir as condições que produzem as demandas por assistência policial, identificar as causas por detrás deles e designar táticas para lidar com essas causas; (...) reconhece que as soluções para esses padrões podem envolver outras agências e podem ser ‘não policiais’ por natureza; encorajam os policiais a responder criativamente aos problemas que encontram ou remetê-los apropriadamente a outras agências (Eck, 2004 apud Skogan, 2006: 34).

Uma investigação acerca das causas “menos imediatas” da criminalidade revelaria que questões relacionadas à injustiça social, falta de oportunidades econômicas ou falta de reconhecimento social, problemas na estrutura familiar, entre outros – questões até então não importantes da perspectiva policial – seriam fatores importantes a desencadear a criminalidade. Nesse sentido, até mesmo Moore, Trojanowicz e Kelling, autores afinados com uma perspectiva mais comunitarista, reconheceriam, por exemplo, que a literatura sobre carreiras criminais (focada, em geral, sobre aqueles criminosos que são responsáveis por boa parte dos crimes de uma dada localidade), teria demonstrado que “uma investigação sobre as causas de tais padrões de conduta mostram fortes influências da desvantagem social e do mau trato psicológico na emolduração da personalidade dos criminosos” – embora *situações* criminogênicas ou *oportunisticas* “sejam importantes para pensar a parcela restante dos crimes, (...) como uso de drogas e álcool” (Moore, Trojanowicz e Kelling, 2000: 46). Além disso,

Em geral, o ofensor é visto como aquele que saiu ‘menos machucado’ após o conflito. Contudo, essa perspectiva podem não ser a melhor do ponto de vista da prevenção. A resposta apropriada deve ser trabalhar os relacionamentos sociais por meio da mediação, de sua reestruturação ou dissolução. É o caso de violência doméstica, entre vizinhos, relacionado a empregos ou contratos etc (Moore, Trojanowicz e Kelling, 2000: 48).

O modelo tradicional de policiamento subestimaria crimes ou conflitos de menor potencial ofensivo ou menos violentos, mas que possuem alta significância simbólica. Como exemplo,

a ênfase atual na violência doméstica, entre outros, ajuda a sustentar um movimento normativo que está mudando o status das mulheres no interior dos casamentos. O interesse nos crimes econômicos do colarinho branco e a corrupção policial podem ser explicados pelo desejo de se instituir padrões mais altos de conduta àqueles em posições de poder. Uma resposta social para essas ofensas é importante, por causa de sua força ou porque redefine normas sociais mais amplas (Moore, Trojanowicz e Kelling, 2000: 45).

O foco nos crimes “mais sérios”, comumente denominados “predatórios”, ou aqueles patrimonialmente significativos obscureceria as perdas resultantes de conflitos que provocam rupturas significativas nas relações sociais, que transformariam vizinhanças em territórios isolados, desestruturando importantes instituições sociais e produzindo um efeito polarizador do medo. A visão alternativa oferecida seria aquela que reconhece a violência como um componente

chave dos crimes sérios, mas acrescenta a questão da segurança nas relações sociais – também chamada de estratégia de pacificação. Essa concepção ampliada jaz no suposto de que a polícia e os demais órgãos do Estado, em ações de cooperação com a população, podem e devem defender terreno social mais amplo do que as ruas. Seu desafio é preservar a justiça na sociedade, incluindo as diferentes “comunidades” que a compõem.

Em consequência, quando Goldstein afirma que a função policial é “lidar com problemas” (Goldstein, 1977), o autor se refere ao amplo conjunto de situações conflituosas que fazem os cidadãos se voltarem para a polícia:

Muitos problemas que recebem a atenção da polícia se tornam sua responsabilidade porque nenhum outro meio foi encontrado para resolvê-los. São os problemas residuais da sociedade. (...) Há agora um apoio crescente e persuasivo para a descentralização, para o desenvolvimento de tarefas permanentes e de ‘parcerias’ entre a polícia e a comunidade – tarefas que representam apenas um fragmento de um horizonte maior. (...) precisamos nos mover para além do foco exclusivo na ação policial (...); alterar as expectativas do público acerca da polícia. E precisamos rever as determinações fundamentais que nós como sociedade fizemos no sentido de levar adiante a função policial (Goldstein, 2000b: 73).

O policiamento orientado a problemas pode, contudo, seguir sem um compromisso participativo. Uma diferença chave entre o policiamento orientado a problemas enquanto “mais uma atividades especializada que a polícia pode criar” (NRC, 2004: 84) e o policiamento comunitário é que o último ressalta o engajamento cívico na identificação e priorização do conjunto de problemas sociais, enquanto o primeiro se foca com frequência nos padrões de crimes tradicionalmente definidos e que são identificados usando-se os tradicionais sistemas de dados policiais. Por outro lado,

o policiamento comunitário envolve a participação dos residentes como um fim em si, e em termos de avaliação é importante que isso conte como um fator do 'sucesso' desses processos. O problema de se confiar nos dados que já estão nos computadores da polícia é que, quando os residentes passam a participar, eles frequentemente demandam por um foco em temas não documentados pelos sistemas de informação do departamento (Skogan, 2006: 34-5).

Esclarecedor é o argumento apresentado por John Eck e Ronald Clarke (2003), para quem, no policiamento orientado a problemas enquanto atividade especializada, a participação da população é um *meio* para resolver os problemas criminais, enquanto que no policiamento comunitário, trabalhar com as comunidades é um fim em si, e voltado a angariar legitimidade e publicidade⁵⁵.

⁵⁵ Nesse caso, “em geral se inspira nas ideias do patrulhamento dirigido (locais específicos) e do policiamento de zonas quentes” (NRC, 2004: 84). Para além de não incorporar a participação como elemento definidor, essa diferença gera uma *concepção de efetividade* do serviço policial amplamente diferente, mensurando resultados focados predominantemente na redução da criminalidade, mas não englobando outras questões como redução da insegurança, “provisão de serviços” e aumento de legitimidade (embora seja digno de nota que as evidências apontam para uma *grande efetividade em termos de redução da criminalidade, no curto prazo*, por parte dessas estratégias – ver a revisão do conjunto de pesquisas produzidas no contexto norteamericano em NRC, 2004: 235-246). Essa concepção, cuja referência é o conhecido texto de Eck e Spelman (1987), parece ser também a de Moore, Trojanowicz e Kelling (2000), autores já amplamente referenciados aqui (e esse é mais um argumento para que esses autores não estejam enquadrados na perspectiva republicana do policiamento comunitário que estamos defendendo).

Assim, uma das mudanças mais comuns associadas ao policiamento comunitário é o fato de atribuir aos policiais, de maneira permanente – em especial, àqueles que estão no nível da rua⁵⁶ – a função de realizar patrulhamento, em geral, a pé, com o objetivo específico de conhecer e se relacionar com a população; além disso, de desenvolvimento de “parcerias” entre a polícia e a comunidade, para a solução conjunta dos problemas. Para tanto, seria ainda necessária uma significativa descentralização na estrutura organizacional da polícia (Goldstein, 2000b: 73)

Um tema comum apontado pela literatura é a “ênfase na melhora das relações com a comunidade”. Tal melhora seria essencial para se reduzir as evidentes tensões, alterar as expectativas do público em relação à polícia e desenvolver a confiança mútua entre a polícia e o público. Goldstein aponta, no entanto, que a polícia precisa buscar “ir além do bom relacionamento”, envolvendo mais a comunidade na “substância do policiamento”. Se a melhora nas relações com a comunidade constitui, por um lado, o grande resultado advogado por algumas experiências de policiamento comunitário, por outro, muitos argumentariam que essa melhora deve servir apenas para “preparar terreno para um ambiente em que se busca mais”. Quando não se avança para além disso, corre-se o risco de que o policiamento comunitário se torne “apenas outro meio pelo qual a polícia opera, sem efetuar um impacto significativo e demonstrável sobre os problemas que se espera que ela administre” (Goldstein, 2000b: 75).

Em consequência, Goldstein (2000b: 75) afirma que seria necessário “atribuir maior substância ao policiamento comunitário”, tornando a população mais envolvida na análise dos problemas específicos e nas respostas dadas a eles quando são objeto de atenção da polícia. Nesse mesmo sentido, Skogan aponta que a polícia deve “levar a sério a definição do público acerca de seus problemas” (Skogan, 2006: 28). Para esse autor, o policiamento comunitário, deveria ser, em consequência, definido em parte pelos esforços para se envolver em parcerias com a população e com as organizações da sociedade civil que a representa. Requer, de outra parte, que a polícia se engaje com o público para delinear prioridades e desenvolver estratégias:

O policiamento comunitário efetivo requer responsividade para com as demandas dos cidadãos a respeito tanto das necessidades da comunidade quanto as melhores formas pelas quais a polícia pode resolvê-las (...). A polícia e o público são, nesse sentido, co-produtores da segurança, nenhum podendo reclamar monopólio sobre o enfrentamento do crime (Skogan, 2006: 28-9).

Uma perspectiva especialmente nfocada no adensamento e na qualidade da participação requerida nos experimentos de policiamento comunitário é desenvolvida por Archon Fung (1999,

⁵⁶ Seguimos aqui o conceito de Michael Lipsky (1980) dos *street level bureaucrats*. Nesse texto considerado, Lipsky se propõe a examinar o que acontece no ponto em que a política pública se traduz em prática, argumentando que, em última instância, a execução das políticas públicas resume-se às pessoas que realmente implementam-na. Eles são os “burocratas do nível da rua”, os quais exercem uma enorme influência (discricionariedade) sobre a forma como a política pública é efetivamente realizada. Isso sugere, em consequência, que eles também devam ser vistos como parte da comunidade de tomadores de decisão da política pública. O argumento de Lipsky, que diz respeito a toda a administração pública, vai de encontro à argumentação de Bittner (1967), acerca da discricionariedade exercida pelo policial de rua, em específico. Como todo “burocrata de rua”, haveria grande discricionariedade no trabalho policial; contudo, Bittner acrescentaria que a possibilidade do uso da força atribui a esse serviço uma “unicidade temática”. Segundo o autor, até mesmo quando os policiais não usam a força, o fato de se saber que eles possuem autoridade para usá-la molda o comportamento tanto do público quanto dos policiais. Exploremos as consequências dessa discricionariedade policial no capítulo seguinte, no estudo de nossos casos.

2001, 2002, 2004a, 2004b), teórico da democracia deliberativa. Para Fung, os processos de deliberação implicados no policiamento comunitário constituiriam “experiências de democracia no nível da rua”, segundo sua tese de doutoramento (Fung, 1999), de “democracia deliberativa orientada para o empoderamento” (Fung, 2001) ou experiências de criação de “minipúblicos”, conforme caracterização contida em texto de 2004 (Fung, 2004a). Seja qual for a denominação recebida, em linhas gerais, para essa vertente da teoria democrática, esses arranjos deliberativos conformam a esfera pública mais ampla, e são vistos como processos de discussão pública nos quais os participantes oferecem propostas e justificações para sustentar decisões coletivas (Fung, 2004a: 179). São, para além disso, formas de se “reinventar a democracia urbana” (Fung, 2004b)⁵⁷.

Dado que o sistema representativo formal e estruturação da mídia de massa não permitem um processo mais adensado de formação da opinião pública nas democracias contemporâneas, tornar-se-ia necessário reformar, adensar o processo de democratização da esfera pública. Haveria duas alternativas para tanto: promover uma reforma disruptiva, que buscasse reinventar o sistema político e/ou promover aperfeiçoamentos em larga escala desse sistema; ou apelar para processos incrementais de reforma. A criação de instituições participativas inserir-se-ia nessa última alternativa, ao criar múltiplos espaços de deliberação orientados a melhorar a qualidade da esfera pública. Os “minipúblicos” seriam, nesse sentido, instâncias de esferas públicas aperfeiçoadas, que reuniriam cidadãos, às dúzias, centenas ou milhares, mas nunca aos milhões, em deliberações públicas organizadas de maneira autoconsciente. “Seriam exercícios de reparação reformista, ao invés de ações revolucionárias” (Fung, 2004a: 174).

Embora sejam pequenos fóruns (em termos do tamanho da população envolvida), a literatura concorda majoritariamente que eles estão entre os atuais esforços mais promissores de adensamento da esfera pública, de engajamento cívico e de deliberação pública na contemporaneidade. Segundo, dada a fragmentação da vida cultural e política, é mais provável promover uma reforma na esfera pública por meio da proliferação de melhores minipúblicos ou instituições participativas (segundo conceito de Avritzer, 2009), ao invés da melhora de um “único grande público” – se é que é ainda possível falar nesses termos na “modernidade tardia”. Por fim, mesmo que se argumentasse a favor de aperfeiçoamentos em larga escala, seria necessário entender detalhes “locais” para se exercer uma deliberação pública efetiva, para o qual um exame detido dos pequenos públicos pode ajudar (Fung, 2004a).

Embora constituam experimentos de reforma incremental, Fung e Wright (2001) argumentam que são “reais”, factíveis, e ligam a deliberação à ação. São, por esse motivo,

⁵⁷ Há vários conceitos para esses “arranjos deliberativos”, segundo a teorização de Joshua Cohen (1989). O conceito de “minipúblico” foi cunhado, na verdade, por Nagel (1987). Outros autores os denominam de “públicos múltiplos” (Honohan, 2002), “públicos participativos” (Wampler e Avritzer, 2004), “instituições híbridas” (Avritzer e Pereira (2005) e “instituições participativas” (Avritzer, 2009). O conceito “instituições participativas” é o de nossa preferência, e que passaremos a usar a partir da seção seguinte. Seja como for, todos eles parecem convergir no sentido de que se refere a processos de deliberação e tomada de decisão nos quais podem se envolver os cidadãos e governos, que pode ocorrer em diferentes níveis e em variados tipos de processos. Participação e representação, nesse sentido, não se excluem; ao contrário, combinam-se de variadas formas nesses arranjos.

“empoderadores”. Para os autores, tratam-se de experimentos que pressionam ao limite os valores da deliberação, da participação e do emponderamento sem deixarem de ser viáveis. Por fim, trata-se de estratégias de reforma tanto da sociedade civil quanto do Estado; buscam, por meio da reorganização das instituições formais, estimular o engajamento democrático da sociedade e, assim, formar um círculo virtuoso de reforço recíproco. Constituiriam

formas de se levar a sério o projeto de uma democracia participativa, e que põem em relevo tanto suas vulnerabilidades quanto suas vantagens: elas oferecem uma alternativa real aos projetos políticos e administrativos de aprofundamento da democracia (Fung e Wright, 2001: 6)

Seus princípios definidores são três: possuem foco em problemas específicos, tangíveis; envolvem pessoas comuns afetadas por esses problemas, gestores e servidores públicos próximos a eles (em geral, burocratas do nível da rua); envolvem o desenvolvimento deliberativo de soluções para esses problemas. Ou seja, esses experimentos se comprometem a colocar em prática os valores da comunicação, justificação pública e deliberação. Usa-se conceitos abstratos para pensar questões concretas, tais como a melhoria da segurança de uma localidade. Assim, esses arranjos estabelecem empiricamente processos de deliberação, em organizações e estratégias específicas. Finalmente, constituem “parte de uma colaboração mais ampla orientada a descobrir e imaginar instituições democráticas que sejam, ao mesmo tempo, mais participativas e efetivas do que a configuração tradicional da representação política e da administração burocrática” (Fung e Wright, 2001: 21).

Seguindo sua investigação empírica acerca desses experimentos, incluindo o policiamento comunitário implementado na cidade de Chicago, os autores chegam à conclusão de que certas condições institucionais parecem estabilizar e aprofundar esse tipo de experiência. Em primeiro lugar, é necessário processo de descentralização, como forma de devolução da autoridade pública com poderes de decisão para a base local. Segundo, essas unidades de ação local não seriam completamente autônomas, mas ligadas entre si e a níveis superiores de coordenação, que têm por função alocar recursos, resolver problemas comuns e fronteiros e difundir inovações e aprendizagem. Assim, as instâncias de supervisão e coordenação centralizadas seriam importantes para a criação de vínculos formais de responsabilidade, distribuição de recursos e comunicação, conectando essas unidades entre si e a uma autoridade superior. Terceiro, esses arranjos colonizariam e transformariam as instituições de governança formais, de tal forma que as burocracias administrativas encarregadas de resolver estes problemas seriam reestruturadas para esses grupos deliberativos. Não são, portanto, arranjos informais ou “voluntarísticos”. Em contrapartida, o poder desses grupos para implementar os resultados de suas deliberações vem da autorização do Estado⁵⁸.

⁵⁸ Essa concepção parece vir de encontro à de Skogan, para quem o policiamento comunitário “é uma estratégia organizacional que deixa, de maneira ampla, o levantamento de prioridades e meios de alcançá-las aos residentes e à polícia que serve nas vizinhanças. O policiamento comunitário seria um processo, mais do que um produto. Tem três elementos nucleares: envolvimento dos cidadãos, resolução de problemas e descentralização. Na prática, essas três dimensões tornam-se densamente interrelacionadas e os departamentos que mudam um ou outro

Assim, uma importante característica das instituições participativas é que elas se diferenciam dos esforços ativistas espontâneos ou movimentos sociais, uma vez que esses últimos procuram influenciar os resultados do Estado por meio da pressão externa. Ao fazer isso, o mais bem sucedido desses esforços faz avançar, decerto, os princípios da participação e talvez até da deliberação em organizações cívicas ou políticas. Mas deixam intactas as instituições básicas da governança do Estado. Em contraste, as instituições participativas buscam reformar as instituições oficiais em torno desses princípios. Este caminho, formal, aproveita-se do poder e dos recursos do Estado para a deliberação e a participação popular e, portanto, para tornar essas práticas mais duráveis e mais amplamente acessíveis (Fung e Wright, 2001).

Em consequência, esses esforços de reforma buscam institucionalizar a participação dos cidadãos comuns, movendo-os de seu papel de *consumidores* de bens públicos para atores que determinam ativamente o que são esses bens e como devem ser prestados. Esta participação institucionalizada contrasta, por exemplo, com os momentos relativamente breves de democracia contidos tanto nas campanhas dos movimentos sociais quanto nos momentos de discussão pública que antecedem as competições eleitorais, típica da política representativa tradicional.

Segundo Honohan (2002), a defesa republicana dos minipúblicos ou, como a autora prefere denominar, “múltiplos públicos”, reflete sua origem na necessidade da tolerância, necessariamente priorizando a publicidade e a deliberação, e seu papel de fomento da confiança. Nesse sentido, há aqui uma clara aproximação com a proposta de Jane Jacobs (2009), conforme vimos no capítulo anterior. Os espaços públicos necessários para o republicanismo são claramente discursivos; focam-se na troca de opiniões e na deliberação de questões comuns, em público e entre diferentes. Na visão republicana, além disso, não necessariamente distinguem-se da sociedade civil e do Estado, do privado e do público; podem ser “híbridos” – público e privado estão implicados e são contínuos aos processos de tomada de decisão formais. Por fim, tais arranjos da esfera pública devem ser responsivos; e as desigualdades que porventura gerem devem ser enfrentadas.

A importância de se engajar na deliberação com diferentes sugere que nem a vizinhança física, o local de trabalho ou os grupos culturais devem ser vistos como bases absolutas para a interação política, mesmo onde haja provisões especiais para sua representação. A necessidade de se permitir que vozes sejam articuladas deve ser equilibrada contra a probabilidade de se ossificar os níveis intermediários de expressão. Promover a interação com outros favorece mais amplamente grupos inclusivos (Honohan, 2002: 240).

A substância da política republicana está baseada na interdependência (e não na comunalidade), é criada na deliberação (não pré politicamente), emerge em públicos múltiplos para os quais todos podem contribuir, e não é definitiva, mas está aberta a mudança” (Honohan, 2002: 249).

2.4. Resultados do policiamento comunitário: o que dizem as evidências existentes?

não adotariam um programa muito efetivo. (...) Ele *envolve mudar os processos de decisão e criar novas culturas dentro dos departamentos de polícia*” (Skogan, 2006: 26-7, grifos nossos).

A perspectiva republicana considera a participação e a deliberação como valores em si, importantes e independentes. No entanto, acadêmicos, profissionais e outros observadores irão avaliar esses experimentos tanto por suas consequências (*outputs*) tanto quanto pela qualidade de seus processos (*outcomes*). É preciso, portanto, definir quais são os objetivos colocados para as experiências de policiamento comunitário enquanto “minipúblicos” ou “instituições participativas”.

Contudo, antes disso, revisaremos brevemente a literatura que buscou avaliar os efeitos e impactos desses experimentos; com isso, buscamos levantar quais os objetivos e resultados ela investigou, e a quais conclusões chegou.

Como já apontado na primeira seção deste capítulo, há um grande consenso por parte da literatura acerca do modelo tradicional de policiamento: o grande volume de pesquisa, acumulada durante décadas, que investigou os seguintes resultados – redução do crime, da desordem ou da insegurança subjetiva (medo) da população – não encontrou qualquer eficácia nesse sentido. As pesquisas examinaram diferentes estratégias desse modelo, compreendendo: esforços para reduzir o tempo de resposta às chamadas da população, aumento no número de policiais, introdução de estratégias de investigação prosseguida ou atividades genéricas de intensiva aplicação da lei (“repressão”).

Em contraste, há evidência de que estratégias de policiamento focalizado sejam efetivas para os resultados acima investigados. A esse respeito, pode-se citar o uso de estratégias de “repressão” direcionadas para locais específicos, comumente denominados *hot spots*, ou “zonas quentes”. Além disso, grande parte das avaliações tentou mostrar que as reduções alcançadas na criminalidade não significaram deslocamento da criminalidade; ao contrário, há alguma evidência de que houve difusão dos resultados de redução do crime para áreas adjacentes às focalizadas, e que esses benefícios superam, por assim dizer, o eventual deslocamento da criminalidade produzido⁵⁹. Seja como for, para esses fins, os programas policiais tem se baseado na racionalidade das teorias referidas no capítulo anterior – teoria da escolha racional aplicada à atividade criminal, teoria das atividades rotineiras e teoria dos padrões do crime; e, nesse sentido, não entendemos necessário repetir todos os problemas associados à assunção dessa racionalidade. É necessário acrescentar que, na teoria criminológica, há também uma grande discussão acerca dos *custos* dessas estratégias, amplamente baseadas no poder da polícia de captura de criminosos e seu posterior aprisionamento por parte do sistema de justiça criminal. Diversos autores apontam para seus altos custos, tanto em termos financeiros quanto humanos, e, em consequência, sugerem fortemente que esse tipo de estratégia deva ser a mais limitada possível. Além disso, a escolha da estratégia policial ou das que comporão a política de segurança como um todo deve ser objeto de ampla discussão normativa; ou seja, não deve ser apenas considerada em termos de sua eficácia para reduzir a criminalidade e a desordem, mas também em sua relação com os

⁵⁹ Contudo, essa última afirmação ainda não é consensual na literatura. Ver, especialmente, a discussão feita por Crawford (1998) em seu capítulo 2.

efeitos mais gerais que impactam as localidades mais específicas, bem como a sociedade mais ampla. Assim, grande expectativa tem sido depositada em estratégias ou modelos de “prevenção comunitária”, que vão além da aplicação da lei (repressão policial), e que podem ser efetivas no controle da criminalidade e na redução do medo (resultados geralmente investigados pela literatura).

Programas de policiamento comunitário em geral envolvem não somente patrulhamento a pé e baseado localmente⁶⁰ – demanda considerada fundamental principalmente na literatura da década de 1980, que demandou a reforma do policiamento –, a criação de fóruns ou encontros de discussão com a população local⁶¹, bem como a criação de redes de vigilância entre vizinhos (*neighbourhood watches*).

Há um amplo conjunto de avaliações do policiamento comunitário implementado nas cidades norte-americanas. Wycoff e Skogan (1994) avaliaram o policiamento comunitário em Madison, encontrando diminuição nas taxas de furtos, mas não nas taxas de roubo, que se mantiveram estáveis após a introdução do programa. Capowich e Roehl (1994) avaliaram a experiência de San Diego, onde não teria havido qualquer redução do crime. Skogan (1994) possui a pesquisa que avalia, comparativamente, um maior número de cidades norte-americanas, encontrando que o policiamento comunitário teve impacto na redução do medo do crime em 5 das 6 cidades avaliadas, enquanto não teria havido qualquer impacto significativo da incidência do crime em si.

Lindsay e McGillis (1986) avaliaram o policiamento comunitário de Seattle; Rosenbaum, Lewis e Grant (1986), a experiência inicial de Chicago. Skogan (1990) avaliou, além do policiamento de Chicago durante boa parte das décadas de 1990 e 2000, a experiência de Minneapolis. Nenhum desses estudos demonstrou ter havido redução nas taxas de criminalidade, embora tenha havido melhoras nos níveis de insegurança subjetiva (medo); houve melhora na coesão comunitária, de maneira mais esporádica. Avaliação de impacto controlada feita em Flint concluiu que foi reduzido o registro da criminalidade (Trojanowicz, 1986). Uma avaliação de impacto considerada mais rigorosa, acerca do policiamento comunitário de Newark encontrou que esse não produziu efeitos de redução da vitimização criminal, mas reduziu o medo do crime (Police Foundation, 1981 apud Kelling, 2000). Pesquisa realizada em Indianápolis e St. Petersburg sugeriu, igualmente, que as parcerias tiveram os efeitos desejados de redução da percepção de insegurança (Reisig e Parks, 2004).

Há também um conjunto de estudos conduzidos pela *Police Foundation*, incluindo a avaliação do policiamento comunitário de Baltimore (Pate e Annan, 1989), Houston (Wycott e Skogan, 1986), Newark (Pate e Skogan, 1985) e Madison (Wycoff e Skogan, 1993) – com desenhos de pesquisa similares, incluindo estudos *cross-sectional* ou de painéis de dados de *survey* que avaliaram o medo do crime entre indivíduos de locais em que a estratégia foi

⁶⁰ Isso, em geral, demanda a implementação de bases locais ou postos fixos de policiamento nas localidades.

⁶¹ Como é o caso dos conselhos comunitários de segurança existentes no Brasil.

implementada, comparando-os com locais não tratados (grupos de controle). As pesquisas, em geral, apresentaram resultados ambivalentes, porém dois padrões gerais foram observados. Em primeiro lugar, mostraram que as experiências caracterizadas por envolvimento direto da polícia e dos cidadãos (patrulha a pé, postos fixos) frequentemente tiveram efeito redutor do medo do crime entre os indivíduos ou no nível do indivíduo em termos de sua preocupação com o crime na vizinhança onde reside. Contudo, esses resultados não foram uniformes para todos os grupos sociais: entre residentes negros e não-proprietários o medo não foi reduzido com a presença das patrulhas ou dos postos fixos de policiamento.

Sherman (1997) realizou uma avaliação do policiamento comunitário, buscando separar as diferentes estratégias implementadas e, com isso, analisar os efeitos de redução de crime associados a cada uma delas. Segundo sua pesquisa, os postos fixos de policiamento comunitário não reduziram a criminalidade, mas influenciaram percepções de desordem. Esse último resultado é consistente com as pesquisas de Skogan acerca do policiamento comunitário de Chicago. O patrulhamento a pé e os encontros com a comunidade não reduziram a criminalidade, mas influenciaram as percepções de desordem, resultados que também coincidem com os achados de Skogan para Chicago (Skogan et alii, 1997). A estratégia das visitas porta a porta (chamadas comumente no Brasil de “visitas tranquilizadoras”) foi a única que teria reduzido níveis de criminalidade e desordem (Sherman, 1997).

Bennett (1994) analisou o policiamento comunitário em Londres, encontrando efeito menos consistente na redução do medo do que aqueles encontrados nos Estados Unidos. Fielding (1995) resumiu os resultados da pesquisas feitas acerca do policiamento comunitário na Grã Bretanha, concluindo que barreiras institucionais, em geral, tenderam a sufocar esses experimentos em seus primeiros estágios de desenvolvimento. Em consequência, traduzir os ideais em prática tem provado ser problemático e, apesar das referências abundantes ao policiamento comunitário, haveria pouco consenso sobre as estratégias que o constituem e ainda menos evidência de resultados efetivos, no contexto britânico.

Um capítulo à parte são as redes de vigilância entre vizinhos (*neighbourhood watches*), que têm sido intimamente associadas à filosofia do policiamento e, para alguns, representa até mesmo sua expressão de maior êxito. As primeiras experiências foram instituídas ainda na década de 1960, nos Estados Unidos e apareceram, segundo Crawford (1998), no ano de 1982, na Grã Bretanha. Nesses dois contextos, tais arranjos têm apresentado um enorme crescimento e difusão, extraordinariamente rápidos, principalmente entre o final dos anos 1980 e início dos 1990.

As redes de vigilância entre vizinhos é uma estratégia criada como meio para envolver os residentes, encorajando-os a se reunirem em grupos de vigilância mútua, assistidos pela polícia. Seu objetivo primário é a redução do crime, notadamente o oportunístico, bem como o roubo e furto a residência, e também o roubo ou arrombamento de veículos. Além disso, busca reduzir o medo do crime, ao encorajar maior atenção (e melhora) aos mecanismos de prevenção da

criminalidade no âmbito doméstico. O mecanismo causal pressuposto nesse tipo de programa é a criação de um maior contato entre vizinhos e uma melhora das conexões com a polícia. Os membros das redes comprometem-se a prestar atenção ao “comportamento suspeito”, tornando-se “os olhos e ouvidos da polícia”.

Sobre as redes de vigilância entre vizinhos, a pesquisa disponível não encontrou nenhum resultado positivo no que se refere a redução da criminalidade⁶². Esses programas se baseiam amplamente na racionalidade da teoria da defesa comunitária e, em menor grau, na teoria das janelas quebradas. Bennett, que avaliou amplamente esses programas no contexto inglês (1988, 1989, 1990), argumenta que os resultados negativos devem-se às altas taxas de não ocupação dos domicílios durante boa parte do dia, à alta rotatividade de moradores nas vizinhanças, bem como a presença normal de estranhos nas localidades, o que dificulta a identificação de atividades suspeitas. Além disso, para Bennett, a combinação, feita pela rede de vizinhos, de elementos tanto da prevenção situacional (redução das oportunidades) quanto da prevenção comunitária (controle social informal), “não deixa claro exatamente como a rede de vizinhos supostamente funciona” e, portanto, não é possível saber o que deve realmente ser feito para se alcançar os resultados esperados (Bennett, 1990: 19). Hope é enfático ao atribuir os resultados extremamente pessimistas acerca das redes de vizinhos ao paradigma da defesa comunitária adotado, o qual adotaria estratégias equivocadas de prevenção comunitária à criminalidade (Hope, 1995: 50).

Desconsiderando-se as estratégias das redes de vigilância entre vizinhos, as evidências existentes sobre os resultados dos programas de policiamento comunitário apontam poucos impactos sobre os níveis de criminalidade. Há, por outro lado, evidência de que o maior uso de patrulhas a pé e policiais comunitários alocados em postos fixos (baseados localmente) reduz a insegurança da população e melhora a satisfação da mesma com relação ao serviço policial. Principalmente nos estudos de Skogan, acerca do policiamento implementado em Chicago, há amplas evidências de que o programa reduz os níveis de medo da população principalmente quando se focam na interação com a população (Skogan, 2006b).

As ambivalências encontradas nos resultados são geralmente atribuídas a problemas de desenho e implementação das políticas (Hope, 1995; Crawford, 1998; Mastrofski, 2000; NRC, 2004). Os estudos tem mostrado, contudo, que o aspecto da participação da população é aquele implementado mais problemáticamente. Segundo Mastrofski, mesmo onde o policiamento foi mais vigorosamente implementado (por exemplo, em Chicago), as parcerias mais fortes com a população não parecem acrescentar muito à capacidade da própria comunidade de controlar o crime e a desordem. Isso porque as organizações policiais ainda não fazem muito esforço para desenvolver melhores relações com o público; e porque a polícia ainda não desenvolveu sistemas que podem processar a informação que realmente a ajudaria a desenvolver estratégias específicas.

⁶² Há várias pesquisas avaliando o impacto da rede de vizinhos. Para o caso norteamericano, ver Sherman, 1997; Rosenbaum, 1988; Skogan, 1990. Para o caso da Grã Bretanha, ver Bennett, 1988, 1989, 1990; McConville e Shepherd, 1992; Hussain, 1990. No geral, todas essas pesquisas convergem para achados extremamente pessimistas e sugerem ser necessário pensar mais sobre a abordagem das redes de vizinhos para extrair maior proveito desse tipo de arranjo.

Mesmo buscando formas de gerar hábitos cívicos nos cidadãos, de compartilhar o poder de decisão com a polícia e dos níveis impressionantes de participação nos encontros, segundo o autor, o departamento de polícia de Chicago não teve muito sucesso em mobilizar os residentes para agirem de maneira autônoma (Mastrofski, 2006: 46-59). Além disso, a polícia mostrou uma alta taxa de rotatividade entre os oficiais que iam aos encontros, o que mina o estabelecimento de relações de confiança entre a polícia e a população (Skogan et al. 2004: 154). Para Mastrofski, a imagem dos “comitês aconselheiros distritais” do policiamento comunitário de Chicago poderia ser mais positiva, pois faltaria um objetivo claro a ele e, principalmente, porque a população que comparece, mais do que dar, toma conselhos da polícia (Mastrofski, 2006: 59).

De todo modo, as pesquisas até então realizadas sugerem potenciais efeitos benéficos – quando os programas são bem desenhados (observadas certas condições) e conseguem superar os recorrentes problemas de implementação. Não se pode deixar de destacar, contudo, conforme já ressaltado, que várias pesquisas indicam que vizinhanças mais pobres e em maior desvantagem são as que menos se beneficiam dos programas de policiamento comunitário implementados (Rosenbaum, 1989; Skogan, 1990; 2006a, 2006b; Skogan e Harnett, 1997; Skogan et alii, 1998, 1999, 2002; Hope, 1986a; Bennett, 1989; Reisig e Parks, 2004). Dado que a população em desvantagem tem menos recursos para se organizar coletivamente, uma pergunta essencial emerge: o policiamento investe mais nessa população, no sentido de buscar sua participação e receber os potenciais benefícios do policiamento comunitário? Por que se isso não ocorre o policiamento comunitário pode, em consequência, exacerbar os diferenciais de quantidade e qualidade dos serviços policiais distribuídos entre grupos de possuidores e despossuídos, ou entre brancos e minorias raciais.

Skogan possui, novamente, a pesquisa mais ampla focada nessa questão, confirmando que os mais ativos nos encontros de Chicago são realmente aqueles grupos em maior vantagem, especialmente nas áreas de bairros latinos (maioria da população de Chicago). Haveria, assim, segundo esse pesquisador, apenas uma fraca correspondência entre aquilo que preocupa a população e a população ativa nos encontros, e os indivíduos ativos nesses programas tendem a ter julgamentos mais positivos acerca da qualidade dos serviços policiais (Skogan, 2004: 65-67). Contudo, onde as organizações da vizinhança trabalham mais energicamente com a polícia, a resposta do município tende a corresponder mais às prioridades tanto dos residentes quanto daqueles que participam com regularidade.

Schulmeister (2007), por outro lado, relata experiência que constitui exceção, nesse sentido. Trata-se da criação do fórum participativo-comunitário de Bradford, Inglaterra, cuja origem, em 2001, esteve vinculada a problemas de exclusão socioeconômica de grande parte da população da cidade, da diversidade de grupos étnicos habitantes dela e dos atentados terroristas sofridos no país, que arrefeceram as relações e a integração entre os grupos sociais. Isso significa que, originalmente, o desenho do programa esteve prioritariamente focado para a aproximação da polícia com a população em maior desvantagem, e tinha como objetivos

(...) promover e melhorar as relações entre o público e a polícia; 2. permitir uma melhor compreensão sobre o uso dos recursos policiais disponíveis; 3. debater sobre o planejamento da autoridade policial; e 4. dar à população a oportunidade de discutir com oficiais de alto escalão sobre suas preocupações e de fazer sugestões sobre a vigilância na comunidade local (Schulmeister, 2007: 86).

A propósito, as “melhores práticas” ou as histórias de sucesso tem sido uma força importante para sustentar o movimento de reforma comunitária do policiamento; elas alimentam os mecanismos de isomorfismo institucional que têm levado o ideário a muitos locais do mundo. O policiamento comunitário de Chicago carrega a vantagem de ser objeto, por mais de uma década, de intensa avaliação empírica – o que certamente é uma grande exceção quando se trata desse aspecto do policiamento comunitário: se e com que frequência é avaliado. E, obviamente, embora não funcione “como um relógio suíço, é um esforço digno de nota que parece ter rendido muitas melhoras importantes sobre o policiamento que o precedeu” (Skogan et al. 2004: 189).

Esse deve ser decerto um fator de encorajamento para a difusão do policiamento comunitário, mas há outras lições a tirar das “histórias de sucesso”: sua implementação efetiva é extremamente difícil, requer identificar e corrigir erros e requer, também, um compromisso sustentado em muitos níveis dentro e fora da organização policial, conforme buscaremos mostrar no capítulo final. Além disso, poucos gestores e políticos terão vontade efetiva para fazê-lo; eles sempre se apóiam nas “melhores práticas”, mas falham em atentar para os desafios. A maioria das polícias e dos públicos simplesmente não quer ou não se comprometer com os tipos de mudanças e demandas requeridas pelo policiamento comunitário, de maneira que muitos não vão além de uma transformação meramente superficial.

Mais do que isso: os dois fundamentos sobre os quais a *legitimidade* do policiamento está ancorado são a responsividade para com o público e os resultados em termos de um serviço policial mais justo e equitativo. Para ambos os casos, não há qualquer evidência empírica, o que significa que também a academia tem negligenciado aspectos importantes demandados pelas reformas orientadas ao policiamento comunitário.

Apenas recentemente, alguns estudos tem ampliado seu foco, buscando avaliar outras questões para além dos efeitos sobre a criminalidade e a insegurança subjetiva da população. Embora muito se fale sobre a melhora da *legitimidade* da polícia com o modelo de policiamento comunitário, poucos teóricos e pesquisadores se preocuparam em defini-la, operacionalizá-la ou verificar o efetivo alcance dessa dimensão, por mais difícil que essa tarefa possa parecer.

Ainda assim, alguns autores têm buscado mostrar que, quando o policiamento comunitário consegue melhorar seus níveis de *legitimidade* perante os cidadãos *e também perante ofensores*, há uma probabilidade de que haja um menor engajamento em atividades criminosas⁶³. Mastrofski, Snipes e Supina (1996), por exemplo, investigaram a influência do comportamento dos policiais sobre os cidadãos, em sua capacidade de moldar seu comportamento. A partir de observação sistemática de encontros entre policiais e civis em

⁶³

Vale notar que a grande maioria dos estudos existentes nessa direção é de caráter não experimental.

Richmond, os autores estudaram se o tratamento dado pelo policial aos cidadãos influenciava a obediência deles aos pedidos dos policiais. Controlando-se por outras características da situação, os autores encontraram que quando os policiais eram desrespeitosos com os cidadãos, esses tinham menos chances de obedecer suas demandas.

Em um estudo relacionado, baseado em observações de encontros entre polícia e cidadãos em St. Peterburg e Indianapolis, McClusky, Mastrofski e Parks (1999), também encontraram que o desrespeito dos policiais resultou em menor obediência por parte da população. Além disso, nesse estudo mais amplo, os pesquisadores encontraram que policiais que eram respeitosos tinham maior probabilidade de ter seus pedidos cumpridos (controlando-se por outros fatores da situação).

2.5. Justiça procedimental e efetividade no policiamento comunitário

Segundo o relatório final produzido pelo *National Research Committee*, a questão mais debatida em suas deliberações, ocorridas dentre os anos de 2000 a 2004, foi a da justiça (*fairness*) no policiamento (NRC, 2004: vii). De acordo com os mais de vinte pesquisadores que o compõe, quanto maior for a legitimidade que a polícia tiver perante seus diferentes públicos, mais efetiva ela poderá ser ao perseguir seus objetivos (NRC, 2004: 291). Assim, uma importante agenda de pesquisa se refere a perseguir a legitimidade do serviço policial, a qual, supõe-se, estaria associada a maior confiança por parte dos cidadãos, maior predisposição a cooperar com a polícia, mais chances de participar dos arranjos deliberativos, menor preocupação com o abuso da discricionariedade policial.

Justiça policial (police fairness) é, para esses pesquisadores, um fim em si: “Em uma democracia, na qual cidadãos são policiados por consentimento, o exercício do poder do Estado deve ser visto como expressão da comunidade e não uma ação contra ela” (NRC, 2004: 291). A justiça no exercício do fazer policial, sua legitimidade, adviria da forma como o agente da lei percebe e trata vítimas, ofensores, testemunhas, passantes, denunciante e a sociedade em geral, ou certos públicos, em específico. Segundo Tom Tyler (2004), que pode ser considerado um dos principais pesquisadores da questão, a justiça policial, ou o que ele chama de justiça procedimental – legitimidade – aumenta quando a polícia (policial ou organização) adere às normas, age com neutralidade e trata os cidadãos com respeito e reconhecimento.

Trata-se, na visão desse autor, de um ideal procedimental, que é bastante similar aos princípios aplicados especificamente a programas no âmbito do sistema de justiça criminal, como na justiça restaurativa, na mediação ou composição de conflitos, mas que também se aplicaria ao policiamento. Tyler (2004) sustenta que o apoio e a cooperação do público com relação à polícia estão relacionados a juízos acerca de sua *legitimidade*; ou seja, as pessoas cooperam com a polícia, dentre outros, porque a reconhecem como autoridade legal legítima – que detém legitimidade para ser obedecida. Um fator fundamental que determina esses julgamentos acerca

da legitimidade da polícia envolveria as apreciações públicas sobre a forma com que a polícia exerce sua autoridade. Trata-se do que o autor, amplamente amparado nos aportes da teoria política, denomina de “julgamentos acerca da justiça dos procedimentos”. Esses seriam centrais para a avaliação da polícia por parte do público e seriam independentes das apreciações acerca de sua eficácia – ou seja, seus resultados em termos de enfrentamento e redução da criminalidade (Tyler, 2004: 84-ss).

A perspectiva de Tyler difere, com isso, da visão de que, para reforçar sua legitimidade, a polícia precisaria combater eficazmente a criminalidade e apreender criminosos. Sua proposição defende que a legitimidade das autoridades e instituições policiais funda-se nas visões do público acerca da adequação da forma com que elas exercem sua autoridade. Nesse sentido, o público avalia se a instituição usa ou não um procedimento justo quando pratica as atividades de policiamento. Tais julgamentos processuais seriam distintos dos julgamentos sobre a eficácia, validade ou a equidade dos resultados dessas atividades.

Tyler afirma ainda que, quando as pessoas interpretam as ações das autoridades como sendo justas, elas se tornariam mais dispostas a aceitar voluntariamente as decisões das autoridades. O autor lança mão de um conjunto de estudos que avaliam vários tipos de autoridades – desde policiais e juízes a líderes políticos, gestores e professores – os quais têm dado forte sustentação para o argumento em defesa dos “procedimentos justos”. Os achados dessas pesquisas sugerem que a justiça dos procedimentos tem um impacto considerável sobre a forma com que os indivíduos reagem às experiências com a polícia; em particular, *no julgamento sobre se foi tratado com justiça* pela polícia. A evidência mostra ainda que a conseqüente deferência, quando é o caso, mantém-se ao longo do tempo e molda o comportamento futuro dos indivíduos, fazendo-os manter um comportamento em conformidade com a lei.

O autor cita exemplos de estudos sobre mediação de conflitos, os quais mostraram que essa joga papel especialmente importante na formação da adesão a acordos ao longo do tempo. Pruitt et al. (1993 apud Tyler, 2004: 91-ss) estudaram os fatores que levam indivíduos em disputa, envolvidos em procedimentos de mediação, a aderir aos acordos, e descobriram que a equidade processual definida no início do processo da mediação foi um determinante central da adesão das pessoas ao acordo final, o qual foi realizado apenas meses depois.

Resultados similares se repetem no que diz respeito aos encontros entre a polícia e a população. Tyler e outros pesquisadores iniciaram um conjunto de pesquisas a esse respeito. Tyler e Huo (2002) constataram que as avaliações da população acerca da justiça (*fairness*) dos procedimentos policiais moldam a disposição das pessoas para aceitar as decisões tomadas por eles e são mais importantes que os juízos que porventura fazem acerca da equidade ou da eficácia do resultado atingindo no desfecho do encontro. O estudo mais recente sobre encontros da polícia com moradores de localidades de duas cidades norteamericanas descobriu que cinco aspectos de justiça procedimental influenciaram a disposição de cooperar com demandas da polícia. Controlados os fatores externos, encontrou-se que cidadãos que recebem um tratamento

respeitoso por parte das autoridades teriam o dobro da probabilidade de cumprir a lei, e pessoas que recebem tratamento desrespeitoso são quase duas vezes mais propensas a aderir a comportamentos “rebeldes”. Quando a polícia demonstra seu compromisso de tomar uma decisão de maneira informada, solicitando informações sobre a situação, os cidadãos têm duas vezes mais probabilidade de cooperar com a polícia (McCluskey, 2003 apud Tyler, 2004: 92).

Como nem todos os indivíduos já tiveram contato pessoal com a polícia, Tyler considera ainda importante levar em conta a opinião das pessoas em geral sobre a polícia e as ações de policiamento em suas vizinhanças. Resultados de pesquisa realizada por ele (Tyler, 2001b) sugerem que as pessoas, quando avaliam a polícia e os tribunais, levam em consideração tanto o desempenho no controle do crime quanto a justiça dos procedimentos. O autor encontrou, em estudo com residentes de áreas com alto nível de criminalidade, na cidade de Oakland, que o principal fator determinante da avaliação positiva da polícia e dos tribunais foi justamente a crença dos cidadãos de que a forma com que esses as trataram foi justa. Sunshine e Tyler (2003) também encontraram achados semelhantes, que dão suporte a esse argumento, em duas pesquisas com moradores de Nova York.

Para Tyler (2004), são dimensões da justiça procedimental: a participação, a neutralidade e transparência dos procedimentos, tratamento com reconhecimento e confiança. Procedimentos participativos são considerados aqueles que permitem aos cidadãos participar, seja explicando sua situação, seja comunicando seus pontos de vista sobre as situações às autoridades. Esse efeito participativo explica, por exemplo, por que processos de mediação seriam “populares”. Isso sugere que

O que as pessoas querem é sentir que sua participação foi solicitada e serem levadas em consideração pelos tomadores de decisão, os quais podem então enquadrar suas preocupações para resolver adequadamente a situação (Tyler, 2004: 94).

Neutralidade e transparência referem-se à imparcialidade das autoridades no processo de tomada de decisões a partir de indicadores objetivos, e não seguindo pontos de vista pessoais. A transparência, por seu turno, provê as condições para se fazer esse julgamento (2004: 94).

Além disso, as pessoas atribuem alto valor a quando têm seus direitos reconhecidos ou quando recebem polidez no tratamento. Sua importância, nos estudos sobre os procedimentos alternativos de resolução de conflitos, revela-se no fato de que as pessoas valorizam “quando as autoridades levam a sério os litigantes e a própria disputa” (Lind et al. 1990 apud Tyler, 2004: 94). Esse tipo de tratamento atribui importância aos participantes acerca de seu estatuto social e sua autoestima:

Reafirmar o sentido de sua posição na comunidade, especialmente no contexto de eventos que rebaixam o *status*, como a vitimização à criminalidade ou ser publicamente parado e interrogado pela polícia, pode ser uma questão chave para o tema de como as pessoas lidam com as autoridades legais (Tyler, 2004: 95).

Tyler sustenta, por fim, que quando os indivíduos confiam nos motivos dos tomadores de decisão – por exemplo, acreditam que as autoridades se preocupam com seu bem estar ou que estão levando em consideração suas necessidades e preocupações – tendem a avaliar os procedimentos como mais justos. As autoridades podem, portanto, criar mecanismos para que os indivíduos as vejam como confiáveis, por exemplo, explicando suas decisões e justificando seu comportamento, de forma a tornar clara sua preocupação em dar atenção às necessidades das pessoas.

Os resultados revisados por Tyler, assim como os de seus próprios estudos, sugerem ainda que a justiça dos procedimentos é percebida de maneira igualmente importante para os membros dos três principais grupos étnicos investigados no contexto norteamericano – brancos, negros e hispânicos. Sua análise sugere que a importância da justiça procedimental se mantém, abarcando diferentes grupos étnicos, de gênero ou mesmo entre diferentes grupos categorizados segundo sua renda, escolaridade, idade, ideologia e partido político. Assim, um policiamento baseado em dito “ideal procedimental” seria uma maneira de enfrentar importantes divisões sociais existentes na sociedade (Tyler, 2004: 95-6).

Braithwaite, um dos teóricos da criminologia republicana, e também autor conhecido por seus estudos sobre mecanismos de “justiça restaurativa”, explorou os valores associados ao que propôs de “policiamento restaurativo” (Braithwaite, 1999). O autor tem conduzido, nos últimos anos, várias pesquisas empíricas na Austrália sobre os efeitos dos arranjos de justiça restaurativa (incluindo o policiamento restaurativo) sobre a formação de comportamentos de “conformidade com a lei” (*law-abiding behavior*). Em suma, os estudos tem mostrado que pessoas que passam por essas experiências tem maior respeito pela lei e veem a polícia como autoridades mais legítimas, em comparação com quando seus casos são processados pela justiça tradicional. Isso sugere que a atuação específica de cada um dos órgãos do sistema de justiça criminal produz efeitos difusos sobre os demais, aumentando a confiança e a legitimidade por parte dos cidadãos sobre o sistema como um todo.

Nesse sentido, Tyler sugere a importância do papel da legitimidade das instituições na formação de comportamentos em conformidade com a lei nos indivíduos, indicando a possibilidade de se criar o que chama de uma “sociedade de cumpridores da lei” (*law-abiding society*). Em uma tal sociedade, os cidadãos internalizam os valores que levam ao cumprimento voluntário da lei e das decisões das autoridades legais, como a polícia.

Tal sociedade é baseada no consentimento e na cooperação dos cidadãos. Essa cooperação se desenvolve a partir dos sentimentos dos próprios indivíduos acerca do comportamento social adequado e não está relacionada aos riscos de ser preso ou de ser punido ou suas avaliações acerca da natureza e magnitude do problema da criminalidade (Tyler, 2004: 96).

Essa sociedade, baseada em fundamentos reconhecidamente republicanos, não se cria do dia para a noite, mas é possível por meio da socialização e da valorização de certos valores dentre os cidadãos que a conformam, e também por meio de reformas nas instituições políticas que os

fomentem e que alterem os benefícios associados à cooperação. Ela depende da crença de que as autoridades legais exercem sua autoridade seguindo esses mesmos valores, ou seja, que seguem o ideal da justiça procedimental.

2.6.O policiamento comunitário como instituição participativa: o que esperar?

Na seção anterior, revisamos a literatura que buscou avaliar os efeitos e impactos do policiamento comunitário no contexto anglossaxão. Uma das intenções foi a de identificar quais os objetivos e resultados foram por ela investigados. Esse levantamento nos deu uma boa dimensão dos resultados e objetivos perseguidos, até recentemente, por essas experiências⁶⁴ - redução da criminalidade, da desordem e do medo da população. Seguindo uma perspectiva republicana, contudo, também chegamos à conclusão de que os experimentos (e também a literatura que avalia sua efetividade) deve buscar explorar outros resultados, relacionados à qualidade da participação e da deliberação pressupostos nesses programas; como outros fatores relacionados a esses processos contribuem potencial ou efetivamente para o adensamento dos processos de democratização e republicanização das instituições policiais, das ações por eles implementadas e, em consequência, da própria política pública de segurança. Vimos, por fim, que essas outras dimensões vêm sendo exploradas por alguns estudos mais recentes, em especial, por uma parte da literatura dedicada à *justiça procedimental e a legitimidade* do policiamento.

Esses outros resultados – que vão além da redução da criminalidade, da desordem e da percepção de insegurança por parte da população – relacionados ao tema da legitimidade, embora constituam fins em si para a perspectiva republicana, jogam papel importante na própria avaliação da polícia, da segurança e da justiça, em várias de suas dimensões, conforme observado na seção logo acima. Embora o argumento não seja novo, esses estudos recentes, que buscam introduzi-lo na seara do policiamento, mostram que são importantes – e alguns sugerem que são *mais* importantes do que os tradicionalmente perseguidos – para aumentar a efetividade dessas instituições.

Seguindo essa perspectiva, resumiremos, abaixo, os resultados a serem esperados pelo policiamento comunitário enquanto instituição participativa:

- *Promover arenas de cooperação para a resolução efetiva dos problemas*: talvez o mais importante objetivo institucional desses experimentos democrático deliberativos seja fazer avançar os fins públicos de maneira mais efetiva do que os arranjos institucionais tradicionais. Se não produzem tais resultados, não podem ser vistos como projetos de reforma atrativos. Seu bom

⁶⁴ Já que, em boa parte deles, essa dimensão (objetivos perseguidos), além de outras, não estejam muito claras, pelo menos em seu desenho inicial.

desempenho, por outro lado, garante que esse arranjo ganhe apoio popular generalizado e, até mesmo, de grupos sociais já empoderados⁶⁵.

- *Mobilizar a população*, congregando cidadãos para deliberarem uns com os outros e participar, assim, da vida pública. Além de alcançar resultados públicos efetivos e justos, essas experiências também tentam avançar o valor democrático de engajar os cidadãos comuns em formas de participação política sustentadas e significativas. Tais experimentos buscam sustentar altos níveis de engajamento de duas maneiras principais: estabelecendo canais adicionais de voz aos cidadãos sobre questões que lhes dizem respeito; e oferecendo um especial incentivo à participação, qual seja, a perspectiva real de compartilhar poder com o Estado. Além desses escopos mais “próximos” da participação, alguns autores argumentam que essas experiências também fomentam o desenvolvimento de “sabedoria (ou capacidade) política” nos cidadãos comuns. Trata-se do que Pateman (1989) chama de “efeito pedagógico” da participação, uma vez que impulsionam a criação de uma nova cultura cívica e funcionam como “escolas de democracia”, fazendo com que os indivíduos adquiram, a medida em que participam da política, habilidades relativas ao exercício da cidadania – passam a entender as interconexões entre os interesses públicos e seus interesses individuais, assim como passam a considerar aqueles de forma cada vez mais acentuada quando da consideração de suas próprias preferências e inclinações.

- *Promover justiça social*: tais arranjos podem fazê-lo de duas maneiras – produzindo uma distribuição mais equitativa dos serviços públicos; e alcançando, nos “minipúblicos”, justamente aqueles grupos sociais não incluídos na esfera pública “tradicional”, dando-lhes voz e aumentando, assim, a franquia democrática. Podem, com isso, favorecer as vozes daqueles em desvantagem e oferecer um antídoto procedimental para aumentar a equidade das decisões a respeito das políticas públicas.

- *Promover um resultado mais efetivo das políticas públicas*, uma vez que alinham-nas às preferências bem arrazoadas decorrentes da deliberação nesses espaços. Na perspectiva orientada à solução de problemas, promovida pelo policiamento comunitário, os cidadãos podem contribuir com informações ou perspectivas novas inacessíveis aos gestores e tomadores de decisão. Em geral, os cidadãos, baseados localmente, estão mais bem posicionados para avaliar os efeitos dos programas e intervenções públicos e, assim, oferecer *feedbacks* aos gestores públicos e representantes políticos, pois possuem, em tese, profundo conhecimento sobre as situações que são relevantes; além disso, em muitos contextos problemáticos, estes indivíduos, ou mesmo os “burocratas do nível da rua” a eles associados, provavelmente conhecem melhor as formas de melhorar a situação. Além disso, arranjos deliberativos aumentam o compromisso dos participantes para implementar as decisões, porque não são impostas de cima para baixo. Por fim, essas experiências encurtam a distância e o tempo entre as decisões, a intervenção, os efeitos, a

⁶⁵ Vários recursos ou condições para a deliberação descentralizada podem aumentar a efetividade, mas esses serão explorados no capítulo de análise do caso concreto.

observação dos mesmos e sua reconsideração – processos inerentes às intervenções públicas –, criando, assim, um estilo ágil de ação coletiva que pode rapidamente reconhecer e responder a estratégias errôneas ou ineficazes. A capacidade de aprendizado do sistema como um todo, portanto, pode ser reforçada com a combinação de deliberação descentralizada empoderada com coordenação e retorno centralizados.

- *Aumentar a legitimidade da polícia e das políticas públicas implementadas*: dado que, nesses arranjos deliberativos incorporados pelo policiamento comunitário, os cidadãos têm a oportunidade de deliberarem sobre um importante interesse público, aumentam a legitimidade da política pública e da autoridade policial. Ainda, porque ao serem consultados, transmitem suas preferências e essas, ao serem combinadas em uma escolha social, fazem com que os cidadãos desenvolvam ligações com os gestores e tomadores de decisão, tornando o sistema político e a administração pública mais próximos da cidadania. Nesse sentido, pode-se ainda falar de *processos de governança mais democráticos*, uma vez que buscam incorporar as diferentes vozes dos grupos de cidadãos diretamente na determinação das políticas públicas e das agendas do sistema político.

- *Promover accountability*: pois ao tornar os órgãos do Estado mais próximos dos cidadãos, aumentam-se as chances de que eles se tornem mais responsivos e de que aumente a transparência sobre a forma como as instituições policiais atuam.

- *Prover espaços públicos nos quais os indivíduos podem refletir melhor sobre suas próprias concepções e ganhar confiança em suas perspectivas*: esses arranjos também podem servir para melhor informar os cidadãos comuns, tornando a *expertise* (ou seja, conhecimentos específicos acerca da política pública, geralmente encerrados nas burocracias) mais acessível. Logo, podem também aperfeiçoar a qualidade da opinião dos cidadãos. Além disso, ao expor, ao escrutínio público, suas opiniões, os cidadãos têm a possibilidade de testá-las – corrigindo-as ou ganhando maior consistência sobre elas (Gutmann e Thompson, 2007).

Postos os objetivos, é necessário então perguntar como o policiamento comunitário, seguindo os objetivos acima enumerados, pode ser desenhado e implementado de forma a atingi-los? Ou seja, como pode promover uma intervenção efetiva, equitativa e que fomente uma participação suficientemente ampla, profunda e sustentada? Finalizamos esse capítulo fornecendo questões (ver Quadro 5) que consideraremos como guias para a investigação empírica a ser feita no capítulo 5.

Quadro 5. Questões referentes ao desenho, implementação e avaliação dos resultados dos programas participativos em segurança pública (policiamento comunitário)

Etapa do ciclo da política pública	Questões / Tópicos
<i>Desenho</i>	Que elementos do desenho favorecem a participação e/ou envolvimento dos cidadãos?

	<p>A participação está prevista nas legislações, nos documentos normativos, nas missões e nos planejamentos estratégicos das organizações? De que maneira?</p> <p>Quais as “teorias de fundo”? Quais as intervenções propostas para os diagnósticos apresentados? Qual o papel da participação cidadã neste mecanismo causal?</p>
<i>Implementação</i>	<p>Qual o contexto (social, político, discursivo) de implementação dos programas?</p> <p>Foram empreendidas mudanças no sistema de segurança pública?</p> <p>Foram empreendidas mudanças no sistema de justiça criminal?</p> <p>A introdução dessas novas diretrizes na legislação e nos documentos normativos mudou a(s) organização(ões) policial(is)?</p> <p>Houve descentralização da estrutura organizacional?</p> <p>Foi dada maior autonomia aos comandantes no nível médio?</p> <p>Foi dada maior autonomia para policial de rua?</p> <p>Mudou a forma com que o policiamento é feito e organizado?</p> <p>O policiamento implementado está orientado à resolução de problemas? As organizações policiais mudaram seu foco (dos “crimes mais sérios” aos “problemas”)?</p> <p>Quais as resistências encontradas por parte da organização em mudar?</p> <p>Quais as resistências encontradas por parte dos policiais dos “níveis de rua” em mudar?</p> <p>Quais as resistências impostas pela “cultura policial”?</p> <p>As polícias criaram canais para entrar em contato com a população?</p> <p>Quais (fóruns, encontros, conselhos, mobilização para criação de intervenções coletivas, patrulhamento a pé, fórum para resolução de problemas, etc)?</p> <p>A interação com a população é de tipo consensual ou conflitivo? E a interação com os demais órgãos públicos e associações privadas?</p> <p>Houve a criação de projetos de “prevenção”?</p>
<i>Avaliação dos resultados</i>	<p>Houve efetivo envolvimento por parte da população? Quais as principais resistências encontradas?</p> <p>Qual a qualidade da participação e da deliberação? Qual o formato participativo assumido: de ratificação, compartilhamento de poder ou “de cima para baixo”?</p> <p>Qual a efetividade distributiva do programa? Os benefícios são distribuídos equitativamente entre os diferentes grupos sociais?</p> <p>Melhorou o acesso dos grupos minoritários aos serviços de segurança pública?</p> <p>Houve mudanças na relação das polícias com os jovens?</p> <p>Houve mudanças na relação das polícias com as minorias?</p> <p>Houve mudanças na forma como os policiais vêem a sociedade?</p> <p>Houve mudanças na forma como a sociedade vê a polícia?</p> <p>Aumentou a legitimidade da política de segurança?</p> <p>Aumentou o grau de satisfação e apoio à polícia? (houve aumento de sua legitimidade)?</p> <p>Os policiais estão mais satisfeitos com seu trabalho?</p> <p>Houve redução da criminalidade? De que tipo?</p> <p>Houve redução da desordem?</p> <p>Houve redução da sensação de insegurança?</p>

Fonte: Elaboração própria.

Capítulo 3

A origem da discussão no campo da segurança pública brasileira

No capítulo anterior, buscamos tratar de algumas estratégias recentes na área da prevenção em segurança pública, que compreendem a chamada prevenção comunitária. Como vimos, essas suas estratégias de intervenção sobre o problema criminal surgem em um contexto de intenso debate, em que as estratégias tradicionais do paradigma de bem estar penal vem sendo contestadas, principalmente a partir da década de 1970, nos países centrais. Essa contenda, que ocorre tanto no sistema político quanto no campo da criminologia internacionais, ainda não se deu por encerrada. Ao contrário, resta ambíguo o lugar ocupado pela prevenção comunitária no interior dessa disputa: para alguns, ela é teorizada de maneira a se mais aproximar da racionalidade situacional, que emerge como paradigma alternativo ao pano de fundo cognitivo e normativo do bem estar penal. Para outros, a prevenção comunitária se insere em uma estratégia de refundação do paradigma incluyente, ou seja, incorporado aos princípios normativos de um bem estar penal “renovado” e adequado ao novo contexto social e político pós 1970.

O objetivo deste segundo capítulo consiste em compreender como esse debate foi apreendido e traduzido para o contexto brasileiro. Entendemos que algumas iniciativas recentes evocam o modelo comunitário emergente nos diversos países do mundo, tal como explicitado no capítulo 1. Surgidas na agenda contemporânea da segurança pública brasileira, principalmente após a década de 1980, no contexto de redemocratização do Estado e da sociedade brasileira, essas iniciativas vem sendo mais recentemente interpretadas como parte de um novo paradigma de segurança para o Brasil, denominado de *segurança cidadã*.

Em linhas gerais, a agenda da *segurança cidadã* se define pela construção de formas alternativas de contenção da violência e da criminalidade, compatíveis com o Estado Democrático de Direito e com a afirmação dos valores republicanos. Busca, por um lado, explicitamente romper com importantes heranças associadas à trajetória histórica da política de segurança e do sistema de justiça criminal no Brasil. De forma menos explícita, busca se afastar do paradigma contemporâneo no campo da criminologia que incentiva a adoção de medidas cada vez mais repressivas e discriminatórias⁶⁶. O ideário da segurança cidadã mobiliza, como elemento estruturante, o princípio da participação social ou da mobilização comunitária (quase sempre utilizados como sinônimos pelos discursos correntes). No Brasil, são comuns as estratégias de policiamento comunitário, conselhos comunitários de segurança e redes de vigilantes (uma tradução nativa dos *neighbourhood watches* do contexto anglossaxão), entre outros. Contudo, de forma similar ao que ocorre nos demais países, a operacionalização desse princípio traduz-se em estratégias de prevenção pouco claras e muitas vezes ambíguas. Ademais, resta igualmente

⁶⁶ Segundo a revisão feita no cap. 1, é o que a criminologia contemporânea chama de Criminologia do Outro ou Estado Punitivo, entre outros.

ambíguo o papel das intervenções comunitárias no interior do ideário da segurança cidadã. Em um cenário ideal, essas estratégias, bem como a nova orientação da política de segurança na qual se inserem e da qual se tornam estruturantes, deveriam ser capazes de provocar uma ruptura importante no que se refere à qualidade e ao grau de democratização das intervenções; assim como solucionar o grave e histórico problema de legitimação de que perecem as instituições do sistema de justiça criminal e segurança pública brasileiras.

Neste capítulo, buscamos então percorrer a construção dessa agenda e analisá-la com maior profundidade. A metodologia utilizada é a mesma do capítulo anterior, baseada no institucionalismo discursivo. Buscamos traçar, ao longo do período democrático recente, o percurso do debate público da segurança no Brasil, identificando seus pontos nodais – os principais problemas diagnosticados por alguns dos principais protagonistas desse debate – políticos, governo (incluindo seus gestores públicos) e, principalmente, a academia, bem como as distintas soluções propostas. Nesse contexto, buscamos ainda entender o surgimento da temática da participação, bem como das estratégias participativas e “comunitárias” mais específicas que, a despeito de terem sido iniciadas na década de 1980 e praticamente abandonadas nos anos 1990, foram retomadas e ocuparam papel de destaque na agenda recente da segurança cidadã, a partir de meados dos anos 2000.

Alguns aportes do institucionalismo histórico serão necessários: partimos da suposição de que na explicação histórica reside uma importante chave para se compreender as contradições e limites encontrados na agenda recente dessa política pública. Ao se abordar historicamente os discursos, práticas e fundamentos do sistema de justiça criminal e segurança pública, inserimos o tema na problemática mais geral da teorização e organização da sociedade nacional; buscamos construir, com isso, um objeto de estudo privilegiado, à medida que a própria política de segurança e justiça criminal passa a ser captada não apenas como resposta a dados perfis de violência e criminalidade, mas também como representação social (Da Matta, 1993). Buscando entender a relação entre a trajetória histórica da política de segurança e as ideias de seu tempo, tentando desvelar as percepções sobre a ordem pública que embasam suas instituições, o sentido da punição que orienta suas práticas e seu impacto ao longo do processo de republicanização do país, a abordagem histórica ajuda a compreender a ligação da política de segurança com a institucionalização, universalização e ampliação da cidadania na sociedade brasileira no período democrático recente.

3.1. Os legados históricos da segurança no Brasil

Boa parte das análises que fizeram um balanço sobre a política pública de segurança e justiça criminal no Brasil reconheceu a existência de numerosos limites e contradições históricas a serem superadas em sua busca pela democratização (Adorno, 1993; Kant de Lima, Misse e

Miranda, 2000; Alvarez, Sala e Souza, 2004). A maior parte dessas revisões remonta ao período iniciado com a redemocratização do país; os limites apontados referem-se, portanto, a uma literatura sociológica nacional que começa a se desenvolver apenas há alguns anos, na década de 1970. Até então, o debate se restringira aos campos jurídico e militar. Parcela menor dessas revisões aprofunda o argumento de que boa parte dos legados negativos, com os quais éramos e ainda somos confrontados no presente, deriva de um percurso histórico mais longo da segurança e justiça criminal no Brasil. Neste aspecto, destacam-se alguns autores⁶⁷, para quem o conjunto de estratégias, instituições e práticas que estrutura a política de segurança no Brasil apresenta importantes padrões ou tendências originados de sua trajetória histórica mais longa.

Para Alvarez, Salla e Souza (2004), compreender historicamente as condições e estruturas que sustentam as práticas das instituições da justiça criminal que desafiam a vigência plena de um Estado Democrático de Direito é tarefa fundamental para se entender os desafios contemporâneos da política de segurança. Nesta primeira seção, salientamos, em linhas gerais, alguns aspectos, em sua maioria persistentes, dessa trajetória histórica mais longa.

Em primeiro lugar, importa identificar um padrão histórico de tentativa de exclusão das camadas populares e dos grupos minoritários da disputa pelo significado da política de segurança. Esse padrão decorreria, entre outros aspectos, da visão de que os setores populares não se constituiriam atores relevantes desse campo político ou que sua participação representaria, ao contrário, um risco. Essa seria uma visão generalizada e difundida entre os grupos dominantes – na política, na economia e no governo –, que são protagonistas das diferentes definições de “ordem pública” ou segurança que fundamentaram as estratégias nesse campo (Alvarez et alii, 2004)⁶⁸. Esse padrão pode ser encontrado nos primórdios do projeto de reforma penal implementado no Brasil e em boa parte dos demais Estados latinoamericanos, ainda na primeira metade do século XIX, fazendo parte do projeto de liberalização e modernização dessas nações recém independentes. Visando ajustar-se à marcha da “civilização” e do “progresso”, o movimento da reforma penal somente pode ser entendido se compreendemos o próprio caráter ambivalente do liberalismo associado ao grande projeto de modernização.

No caso brasileiro, esse aspecto pode ser ilustrado, por exemplo, pelo desejo de se realizar a “modernidade liberal”, mas sem que a liberdade figurasse como valor universal e princípio

⁶⁷ Entre eles, Alvarez, Sala e Souza, 2004; Neder, 2000; Zaluar, 1999; Barreira e Adorno, 2010, entre outros.

⁶⁸ “As percepções importantes e o consequente desenho das políticas para o setor partem quase que exclusivamente dos grupos que ocupam as esferas dirigentes do Estado, em sintonia com as elites econômicas e intelectuais. Em nenhum dos períodos estudados, nem mesmo naqueles mais democráticos em que estiveram presentes amplas disputas políticas, camadas populares, suas organizações e lideranças foram reconhecidas como interlocutores na identificação de diferentes percepções da ordem nem mesmo na definição dos *issues* a comporem a agenda das políticas nessa área. Pelo contrário, de forma geral, a ‘boa’ ordem pública foi sempre pensada como a ausência da manifestação popular, da participação de grupos, partidos, sindicatos no cenário urbano através de atos de contestação. Ressalte-se igualmente que teorias supostamente científicas, que justificavam a hierarquização da cidadania através de argumentos baseados em estereótipos tais como raça, classe ou gênero, também dominaram o pensamento das elites envolvidas com a elaboração de políticas de segurança na maior parte dos períodos estudados – quer sejam as teorias lombrosianas, que penetram no Brasil já nas últimas décadas do século XIX, quer sejam as idéias de “defesa social”, presentes na primeira metade do século XX, quer sejam os estigmas associados a determinados setores da população, originalmente produzidos pelas teorias criminológicas e depois disseminados na mentalidade dos agentes e nas práticas institucionais” (Alvarez et alii, 2004-12).

organizador da sociedade. Outrossim, tratava-se de um projeto de modernidade liberal que não incluía a maior parte da população no conjunto da cidadania – a grande maioria não chegava sequer a ser considerada “pessoa”, mas sim, propriedade de outrem (“coisas” ou “objetos semoventes” – como os escravos, as mulheres, os “índios” e outros grupos sociais⁶⁹). Anos antes da instituição da República, a abolição da escravidão incorporara à sociedade nacional parcela substantiva de pessoas antes excluídas, podendo-se, a partir daí, pensar em uma nação brasileira⁷⁰. No entanto, a república somente os incorporava parcialmente, apenas do ponto de vista da titularidade de certos direitos civis. Ademais, outros foram incorporados de maneira ambivalente – pois muitos dos ainda não incorporados como titulares de direitos (as mulheres e os estrangeiros, por exemplo) tinham, em contrapartida, deveres e obrigações perante o Estado e a sociedade.

Um segundo aspecto, amplamente decorrente do primeiro, refere-se ao padrão histórico de tratamento e acesso não igualitário desses grupos ao sistema de justiça criminal. Ou seja, tratar-se-ia de uma justiça seletiva. A dificuldade de inclusão (de fato ou de direito) de boa parte da população no conjunto da cidadania constituiu importante legado a determinar, em especial, as práticas discriminatórias do sistema, o acesso restrito ou diferenciado de certos setores ao sistema de justiça criminal, bem como o atual e expressivo descolamento da política criminal e de segurança da agenda da cidadania e das agendas das demais políticas públicas⁷¹.

Em uma sociedade em que as relações entre os grupos sociais são definidas pela violência (no caso da relação entre senhor e escravo), pelo paternalismo (entre as classes ricas e pobres), ou pelo domínio patriarcal (entre homens e mulheres), o sistema de justiça que ultrapassa o período colonial e adentra o projeto de nação moderna e liberal pós-independência e atribui a certos grupos dominantes⁷² – que concentram poderes econômicos, sociais e políticos – o papel de dizer a justiça, distribuir castigos e fornecer proteção aos demais. Substituindo o próprio Estado, “cuja ação se detém na porteira das fazendas”, essa configuração social se caracteriza pelo conluio entre poder estatal e poder privado na governança social (J. M. Carvalho, 2010). Herança do período colonial, quando a escassez de recursos humanos e financeiros por parte da Coroa a obrigava a recorrer à cooperação dos potentados rurais locais para expandir a colonização e

⁶⁹ A esse respeito, os trabalhos de Grinberg (2008) e Mattos (2000) oferecem importantes pistas. A respeito da legislação e das instituições criminais do século XIX, ver Neder (2000), entre outros.

⁷⁰ Os debates relativos à instituição do Código Civil constituem as melhores ilustrações deste ponto. Somente a partir da abolição, pode-se superar um debate de mais de 80 anos sobre a constituição do conceito de “cidadania”, sem contradizer um regime social em que alguns seres humanos não poderiam contar como sujeitos de direitos (civis).

⁷¹ É consenso dentre os autores do campo que um dos elementos constantes da história da política de segurança pública no Brasil é o recurso ao uso da violência ilegal por parte dos órgãos do Estado contra os segmentos populares ou o reduzido e desigual acesso à justiça criminal, por parte desses de setores e outros grupos minoritários (como as mulheres e os negros, por exemplo). Isso refletiria o padrão histórico de desenvolvimento das relações entre Estado e sociedade no Brasil, em particular, um processo de construção da cidadania profundamente restrito ou seletivo e que se encontra ainda inacabado.

⁷² Sobre a construção e emergência de diferentes “elites” durante o período pós Independência, em especial, aquelas que cuidarão da administração do Estado e seu sistema de justiça criminal, há uma série de estudos – dentre os quais podemos citar: Neder, 2000, J. M. Carvalho, 2010a, 2010b, Uricoechea, 1978 – explorá-los, contudo, extrapolaria os objetivos deste trabalho.

administrar a nova terra, a dinâmica patrimonial trouxe como consequências o estabelecimento de uma relação ambígua entre poder público e poder privado, bem como um fundamento contraditório para aquele, caracterizado por um governo forte e, ao mesmo tempo, sem recursos.

No regime patrimonial, o Estado distribuiu seus bens (terras, empregos, títulos) em troca de cooperação e lealdade. Não há cidadãos, mas súditos envolvidos num sistema de trocas com o Estado, o qual é regido pelo favorecimento pessoal do governante, de um lado, e pela lealdade, de outro. O coronelismo e o clientelismo advindos dessa dinâmica, por um lado, caracterizam fundamentalmente a dinâmica política brasileira e o desenvolvimento das relações entre os diversos níveis de governo no Brasil – o que a literatura por vezes caracterizou como “federalismo predatório”⁷³. Esse padrão impactou diretamente, por sua vez, no funcionamento do sistema de justiça criminal brasileiro, que se tornou um claro exemplo de como se mesclou o poder do Estado e do particular no governo do social.⁷⁴

O apogeu desse regime ocorreu durante a Primeira República (1889-1930) e sustentou mutuamente o poder do Estado e o poder privado dos proprietários, em detrimento da massa dos cidadãos do campo e das cidades que restou à margem do sistema político e destituída de qualquer poder de participação ativa ou de voz na política de segurança. Para completar o quadro, a Constituição 1891 garantiu aos estados o poder de criarem exércitos nos estados, assegurando a total federalização da estrutura da segurança pública⁷⁵.

Enquanto nos países centrais estava em curso um movimento de profissionalização da polícia, orientado à sua desvinculação com relação aos poderes locais; no Brasil, ao contrário, a estrutura da segurança pública não se desvinculou da dinâmica do mandonismo local. Com isso, nossas polícias militares, por exemplo, nunca funcionaram como instituições policiais propriamente ditas, mas sobretudo como corporações militares empregadas para fins de segurança interna e defesa nacional. Poucos foram os períodos em que atuaram como polícias urbanas e ostensivas (Muniz, 2001)⁷⁶.

⁷³ Ver Abrúcio, 1998.

⁷⁴ O funcionamento da Guarda Nacional é exemplar dessa dinâmica. Criada em 1831 para substituir as ordenanças da época colonial, a Guarda não era paga pelo Estado e não fazia parte da burocracia oficial, mas era sustentada (seus praças) pelos coronéis, proprietários rurais ou comerciantes ricos. Os coronéis se transformaram, portanto, nos chefes políticos locais. Quando a República, em 1889, introduziu o federalismo, os governadores dos estados passaram a ser eleitos; precisavam do apoio dos coronéis para vencer as eleições. Ficava assim estruturado o pacto entre governantes e coronéis, segundo o qual esses garantiam os votos aos candidatos do governo, enquanto os primeiros lhes entregavam o controle dos cargos políticos locais. Ver J. M. Carvalho, 2010a, 2010b, Uricoechea, 1978; Leal, 1975; Fausto, 1994.

⁷⁵ Somente em 1918 houve a efetiva extinção da Guarda Nacional; nesse sistema altamente federalizado, cada estado se manteve autônomo no que diz respeito à política de segurança e funcionando a partir de duas polícias: uma polícia civil, encarregada inicialmente da investigação e do patrulhamento ostensivo; e uma militar, que funcionou como Exército Estadual até boa parte do século XX.

⁷⁶ Aparentemente, apenas a Intendência Geral de Polícia do Império, criada em 1808 e que operava apenas no âmbito da capital, incorporou funções relativas à “administração da cidade” ou “manutenção da ordem”, estando envolvida inclusive com processos de urbanização e saneamento da cidade, realização de censos populacionais, iluminação pública, expedição de alvarás e licenças para casas de jogos, controle de emissão de passaportes etc. Essa atuação ampla e variada estava relacionada à função de “organizar os espaços da cidade e disciplinar os costumes de sua população segundo o paradigma da civilização europeia”. Nesse sentido (e, obviamente, não sem distorções), estaria relacionada à organização do Estado de bem estar no Brasil. Em contraponto, a Guarda Nacional teria como objetivo defender a Constituição, a independência e a integridade do Império – fora criada principalmente para

A associação da agenda da segurança à agenda do poder local, consequência do desenvolvimento extremo da agenda do federalismo brasileiro nesse âmbito, sua imbricação com interesses locais e privados, e o expressivo enraizamento que essa dinâmica encontra para o caso específico do arcabouço institucional da segurança no Brasil constituem a característica decisiva dessa trajetória histórica. Apesar das tendências mais ou menos centralizadoras e social desenvolvimentistas do Estado (iniciadas com o governo Vargas e que se refletem em percursos muito distintos nas trajetórias das demais políticas públicas no Brasil), a trajetória paralela da segurança pública pode ser amplamente responsabilizada por duas importantes dificuldades encontradas hoje na agenda de democratização dessa política pública: a de se construir uma agenda nacional para a segurança; e a de incorporar essa política à agenda do desenvolvimento social ou do Bem Estar no Brasil.

Apesar de sua permanência ao longo do tempo, esses padrões acima referenciados não permanecem estanques durante todo o percurso histórico, associando-se a diferentes ideias, conceitos e discursos que se intercambiam em diferentes momentos da construção da segurança pública no Brasil, de forma a constituir as bases para a discussão e formulação da política pública.

De todo modo, e apesar de desenvolvimentos paralelos que entrecruzam essa trajetória⁷⁷, eles apontam para importantes continuidades no processo de construção da segurança pública (ou da “ordem social”) e da justiça penal no Brasil, cujo saldo constitui um padrão em que “as ações governamentais nessa área respondem aos interesses das elites políticas e econômicas dentro de um processo de construção da cidadania profundamente restrito”. Em complemento, torna-se constante e legítimo “o recurso ao uso da violência ilegal por parte dos

conter os motins urbanos que “perturbaram a ordem”, urbana e rural, principalmente na primeira metade do século XIX. Ver, também, Holloway (1997) e Bretas (1998).

⁷⁷ Assim, no que diz respeito não à trajetória de continuidade, mas às discontinuidades, veremos os debates criminológicos se deslocarem:

- Do paradigma da *reforma penal*, predominante no século XIX (principalmente por influência das reformas penais operadas na Europa e EUA desde meio século antes), a partir do momento pós-independência e cuja preocupação é a de modernizar e humanizar o sistema penal herdado do período colonial;

- Ao paradigma da *defesa social* (1890-1930), quando, nos debates públicos, a preocupação com a criminalidade extrapola a discussão “estritamente penal” para uma problematização mais ampla das condições de manutenção da sociedade, compreendendo o problema da adequação dos costumes e hábitos dos imigrantes e das classes populares, da assistência aos menores, da tutela das mulheres, entre outros, e cuja idéia principal expressa é a do papel protetor e tutelar do Estado diante do problema criminal.

- Por fim, ao paradigma da *segurança nacional*, que se inicia no governo Vargas, com a legislação da Segurança Nacional do ano de 1933) e se amplia com o regime militar. A esse respeito, há uma importante polêmica sobre a ambiguidade do projeto varguista de desenvolvimento social e o cerceamento de direitos políticos – para o qual lançaria mão de estratégias reconhecidamente repressivas. Não somente a introdução da legislação sobre a segurança nacional em 1933, mas o reconhecimento, em 1934, das forças militares estaduais como forças auxiliares do Exército e o decreto de 1936 que reforça sua militarização constituem importantes indícios. Por outro lado, há a interpretação, plausível, de que esse teria sido o preço cobrado pelos governadores para a implantação do projeto nacional de desenvolvimento social de Vargas. Desenvolver esse aspecto, embora reconhecidamente crucial, extrapolaria ele também os limites deste trabalho e constitui, por si só, uma agenda de pesquisa. Para atenuar o descontentamento do leitor, indico, a esse respeito, o instigante debate travado entre John French (2001) e Adalberto Cardoso (2010), sobre as dificuldades encontradas pela “utopia varguista de construção do Estado de Bem Estar em uma sociedade estruturalmente desigual” como a brasileira. Em especial, a discussão feita por Cardoso (cuja interpretação reiteramos) nas páginas 806 e seguintes. Sobre os diferentes “momentos” da história da segurança pública no Brasil, ver nosso verbete: Godinho, Letícia. “Justiça criminal e política de segurança no Brasil”, in Avrtizer et alii (orgs.). Dimensões políticas da justiça. Belo Horizonte; Ed. UFMG, 2011.

órgãos e agentes do Estado contra os segmentos sociais compostos por cidadãos considerados de segunda classe ou simplesmente não cidadãos” (Alvarez et alii, 2004). Essa prática ilustra apenas um dos aspectos do sistemático cerceamento do exercício dos direitos da maior parte da população, a despeito de sua inscrição formal no quadro normativo legal.

Decerto, as práticas autoritárias e ilegais estão presentes de forma mais intensa nos regimes ditatoriais e autoritários, sendo, a princípio, atenuadas no momento democrático de 1945-64:

os períodos de autoritarismo e de ditadura levam ao extremo a violência ilegal dirigida a os segmentos não reconhecidos pela política e incorporam também os integrantes da oposição política, que muitas vezes envolvem outros segmentos que não são rotineiramente atingidos pela ação violenta da polícia, nem residem em locais comumente devassados pela intervenção ‘saneadora’ ou ‘civilizadora’ do poder público (Alvarez et alii, 2004).

A partir de 1964, a doutrina de segurança nacional se amplia e se torna a racionalidade hegemônica no campo da segurança. Embora orientada a um “novo” problema, o de um suposto inimigo interno pronto a colocar em risco a segurança nacional, ela aprofunda, de progressiva e extrema, o processo de corrupção das práticas do sistema de justiça e segurança orientadas ao enfrentamento do “crime comum”.

O movimento de 31 de março de 1964 fora lançado, aparentemente, para “livrar o país da corrupção e do comunismo e restaurar a democracia”. As Forças Armadas, nesse contexto, impuseram-se um papel permanente e ativo, tendo por objetivo derrotar o inimigo da “guerra revolucionária”, garantindo a segurança e o desenvolvimento da nação. Nascia a doutrina da segurança nacional e, pela primeira vez, os militares assumiam o poder com a perspectiva de ali permanecer, instaurando um regime autoritário. O novo regime começou a mudar as instituições do país através dos chamados Atos Institucionais; já em 1964, o AI-1 suspendeu as imunidades parlamentares, cassou mandatos e suspendeu direitos políticos; suspendeu as garantias de vitaliciedade e estabilidade dos servidores públicos (para facilitar seu expurgo); criou as bases para a instalação dos Inquéritos Policial-Militares (IPMs), a que ficaram sujeitos os responsáveis pela “prática de crime contra o Estado ou seu patrimônio, contra a ordem social e política, ou por atos de guerra revolucionária”. Desencadearam-se perseguições aos adversários do regime, envolvendo prisões e torturas, principalmente de estudantes, dirigentes sindicais e integrantes das Ligas Camponesas. Um clima de medo foi gradativamente se instalando no país, exacerbado com a criação do Serviço Nacional de Informações (SNI), com o objetivo de “coletar e analisar informações pertinentes à Segurança Nacional, à contra-informação e à informação sobre questões de subversão interna”. Em 1968, foi decretado o AI-5, em resposta ao crescimento da mobilização social, sem prazo de vigência, estabeleceu a censura aos meios de comunicação; criou a pena de banimento do território nacional, aplicável a todo brasileiro que “se tornasse inconveniente, nocivo ou perigoso à Segurança Nacional”; a tortura passou a fazer parte integrante dos métodos do governo e estabeleceu-se a pena de morte para casos de “guerra

subversiva” – que nunca foi aplicada formalmente, preferindo-se as execuções sumárias ou no correr das torturas.

Nos anos mais repressivos desse período, os grupos armados urbanos chegam praticamente a desaparecer como resultado da eficácia da repressão, que abrange os ativistas da luta armada e seus simpatizantes. Mas as atrocidades do regime não se concentram apenas sobre os “crimes políticos”, estendendo-se também sobre a criminalidade “comum”. Nos estados, as chefias de polícia ganham poderes equivalentes a de ministros, criando órgãos com carta branca para “caçar marginais onde quer que estivessem”. Torna-se especialmente conhecido o Serviço de Diligências Especiais (SDE) do Rio de Janeiro, cujos integrantes possuíam autonomia para investigar, julgar e condenar supostos criminosos. Na prática, a polícia instaurou a pena de morte, com o aval de políticos, de boa parte da população civil e da imprensa. O SDE possuía uma força de elite com o objetivo de “limpar” a cidade, grupo composto por doze homens, que ficariam conhecidos como o “Esquadrão da Morte”, e sobre o qual nos remeteremos adiante.

Assim, quando do processo de redemocratização e abertura política, iniciado em 1978, este caracterizou-se por ser “lento, gradual e seguro”, como bem o definiu o general Geisel. O padrão negociado da transição democrática brasileira, que distinguiu o país do restante de dos da América Latina, impôs um movimento de retorno “controlado” ao Estado de Direito, inclusive para evitar que as esquerdas chegassem muito cedo ao poder. A partir de 1979, o AI-5 deixou de ter vigência e a tortura nas dependências do DOI-CODI cessou, mas as violências não terminaram. A Lei de Anistia, que foi um passo importante na ampliação das liberdades públicas, fez, ao mesmo tempo, uma importante concessão à “linha dura”.

No primeiro governo posterior à redemocratização, o foco político se concentrou na revogação de leis que vinham do regime militar e na eleição de uma Assembléia Constituinte. Reconheceram-se as liberdades públicas, mas não os elos com o passado não foram eliminados. Enquanto a nova Constituição de 1988 ampliou inúmeras áreas da política social, com relação à segurança ela limitou-se a por fim aos vestígios formais do regime autoritário. Na agenda do sistema político, os problemas não foram muito além da garantia dos direitos políticos. Para muitos autores, o fato de que tenha havido um aparente acordo geral pela democracia facilitou a continuidade de práticas contrárias a uma verdadeira democracia. A desigualdade, a ausência de instituições estatais confiáveis e abertas aos cidadãos, a corrupção e a questão da segurança pública não foram enfrentados neste momento crucial (Fausto, 1994).

O relativo esquecimento com relação à estrutura do sistema de segurança, em especial, das instituições policiais, em meio a um processo de transição política em que praticamente todas as instituições e procedimentos públicos foram revistos, foi funcional à perpetuação do modelo de controle da população defendido pelos setores conservadores. A polícia parecia continuar organizada para defender o Estado e não os cidadãos. Ao mesmo tempo, as práticas de violência arbitrária contra pobres e negros, a tortura, a extorsão, a humilhação cotidiana e a ineficácia no enfrentamento do crime continuaram sendo reproduzidos por essas organizações.

Se há, por um lado, após a Constituição de 1988, uma tentativa de se superar as práticas derivadas da noção de segurança nacional, substituindo-a pela noção de “segurança pública”; por outro, mantém-se as mesmas estruturas para o aparato de segurança e justiça criminal desenhadas pelo regime militar, herdeiras de uma política pautada em um direito penal total. Trata-se daquilo que Dias Neto⁷⁸ caracterizou como a redução da política de segurança à intervenção penal com a predominância de um ponto de vista criminalizador na interpretação dos conflitos sociais. O próprio termo que passou a ser utilizado no Brasil posteriormente à redemocratização, “segurança pública”, é distinto do termo “segurança cidadã”, mais comum nos demais países da América Latina. Esse estranhamento é revelador da continuidade sublinhada nesta seção: o fato de ainda haver uma notável dissociação entre a noção de cidadania e a noção de segurança, como se constituíssem dois temas diversos ou, não raras vezes, opostos e inconciliáveis (Cano, 2006).

Assim, a literatura que se preocupou em fazer um balanço da política de segurança posterior à redemocratização, operada na década de 1980, lança importantes dúvidas sobre a efetivação, naquele momento, das necessárias rupturas com esse legado histórico. Ao contrário, reforçaram a interpretação de que boa parte das dificuldades encontradas na construção de uma agenda democrática e republicana para a segurança pública, no período da transição democrática, representou a continuidade desse padrão. Uma análise mais profunda da literatura e do debate sobre a segurança pública no Brasil, no período mais recente, é realizada nas seções seguintes.

3.2. A fundação do campo⁷⁹: questão social e o debate sobre a segurança pública nas ciências sociais brasileiras

O debate sobre a política de segurança pública se coloca de maneira mais substantiva ao final da década de 1970. Tema até então restrito aos campos militar, jurídico e, com menor expressão, à área da saúde, os debates nas ciências sociais se iniciam apenas quando cresce o volume de crimes violentos e as conseqüentes respostas, também violentas, por parte das agências policiais. De acordo com César Barreira e Sérgio Adorno (2010: 306-ss), o que desperta grande interesse é o surgimento dos chamados “esquadrões da morte” nas grandes cidades, dos quais participavam sobretudo policiais e criminosos, em disputa pelo controle dos diversos mercados ilegais (de drogas, prostituição e jogos). A criação desses grupos, inicialmente por parte do próprio regime militar, resultou em um elevado número de mortes no período – especialmente se comparamos o desempenho das agências policiais brasileiras com as de outras

⁷⁸ DIAS NETO, T. *Segurança urbana: o modelo da nova prevenção*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

⁷⁹ Utilizamos aqui o conceito de *campo* tal como enunciado na teoria de Pierre Bourdieu, representando o espaço simbólico no qual o embate entre os diferentes atores determinam, validam e legitimam representações sociais. Trata-se de um campo de poder simbólico, no qual se estabelece uma classificação do que é adequado, do que pertence ou não a um código de valores; as normas e rituais que os constituem, e como são delineados dentro de cada estrutura. O *campo* é também um local empírico de socialização e impõe, assim, significações como os instrumentos por excelência de integração social, tornando possível a reprodução da ordem estabelecida. Sobre a aplicação do conceito para a área da segurança pública, ver Azevedo, 2010.

sociedades ocidentais. Segundo César Caldeira (1998), a lenta e inócua reação das autoridades da época aos extermínios praticados pelo Esquadrão da Morte pode ser parcialmente entendida quando se remonta à indiferença e mesmo apoio popular a essas práticas. Uma pesquisa da revista *Veja*, em 1970, apontava que 33% das pessoas consultadas no Rio de Janeiro apoiava suas operações⁸⁰.

Segundo Marcos Rolim, a violência e a criminalidade foram temas que estiveram, durante muito tempo, relegados a uma posição secundária e até mesmo marginal, “porque suas vítimas, em esmagadora maioria, sempre foram percebidas pelas elites como ‘secundárias’ ou ‘marginais’”. Havia, então, algo como um “cordão sanitário” que isolava as manifestações mais agudas da violência nas regiões empobrecidas, carentes da presença estatal. Desde o início dos anos 1980, entretanto, estas manifestações de violência ‘transbordaram’ e, sem que tenham migrado das periferias – onde sempre estiveram –, passaram a frequentar espaços antes reservados às camadas sociais mais privilegiadas, produzindo, também ali, uma escalada de vitimização, notadamente nos grandes centros urbanos. (Rolim, 2007: 5).

É nesse contexto que se inicia uma percepção de difusão do problema da criminalidade e da violência, bem como seu tratamento como “problema público”. Até então, o regime militar e sua doutrina de segurança nacional, lançada oficialmente em 1964, orientada ao “inimigo interno” eminentemente pronto a colocá-la em risco, tornara impossível a colocação do debate na esfera pública.

O início da distensão preparou o terreno para que a contribuição acadêmica sociológica emergisse em meados da década de 1970, consolidando-se como campo de estudos apenas na década seguinte, no período da redemocratização⁸¹. Inicia-se o estudo da política de segurança e de suas estratégias específicas, conformando-se um novo campo de pesquisa que buscava “considerar as propostas de segurança pública não apenas como um confronto de opiniões ou de posições político partidárias, mas de valores profundamente interiorizados na sociedade, que se explicitam através de imagens de ordem e de modelos de atuação das autoridades públicas” (Kant de Lima, Misse e Miranda, 2000: 54, apoiado em C. Caldeira, 1998). Trata-se de apreender as políticas de segurança como “representação social” (Da Matta, 1993; cf. também Paixão e Beato, 1997); que se constituem a partir das disputas entre os distintos grupos sociais e o próprio Estado, que visam à negociação e ao controle das várias violências e seus processos de legitimação⁸².

Destaca-se assim, por exemplo, estudo pioneiro de Maria Célia Paoli realizado em 1977, na Universidade de São Paulo, sobre populações marginais e estereótipos criminalizadores (Paoli, 1977), bem como o início de uma sequência de orientações de trabalhos sobre formas de

⁸⁰ O slogan forjado por um de seus agentes, que supostamente carregava uma metralhadora dentro de uma pasta 007, dizia: “Bandido bom é bandido morto, e enterrado em pé para não ocupar muito espaço” (cf. entrevista com Sivuca em RIBEIRO, 1997: pp. 154-239 apud Caldeira, 1998).

⁸¹ Para a escrita deste capítulo, bem como seleção da literatura analisada, baseamo-nos amplamente nas revisões da literatura consultadas: Adorno, 1993; Zaluar, 1997, 1999a, 1999b; Kant de Lima et alli, 2000; Lima, 2009; Barreira e Adorno, 2010.

⁸² A inserção da antropologia nesse campo, desde seu início, ao final da década de 1960, certamente contribuiu para o reforço dessa abordagem.

contenção da violência urbana; dois anos após, Paulo Sérgio Pinheiro inicia um conjunto de pesquisas sobre a violência do Estado e classes populares (Pinheiro, 1979). São também dessa época os estudos de Antônio Luiz Paixão e Edmundo Coelho sobre o perfil dos indiciados da justiça e da população penitenciária, bem como sobre os grupos criminais surgidos nas prisões (Paixão, 1978; Coelho, 1978a).

Boris Fausto (1984) destaca a influência exercida por Foucault e as palestras proferidas na USP no início da década de 1980 – impulsionando a emergência de pesquisas que visavam compreender o sentido das práticas, dos atores e da administração das organizações do sistema de justiça criminal, em especial, o sistema penitenciário. É criada, na mesma época, mesa redonda sobre violência na Anpocs; Motta e Misse publicam *Crime: o social pela culatra*, em 1982 (Motta e Misse, 1982); é deste ano a coletânea organizada por Pinheiro, *A violência brasileira*, contendo ensaios de importantes autores (Pinheiro, 1982), dentre eles, Da Matta, que escreve sobre as raízes da violência no Brasil (Da Matta, 1982), e Paoli, sobre violência e espaço civil (Paoli, 1982). Também em 1982, Renato Boschi organiza *Violência e cidade* (Boschi, 1982), incluindo artigo de Paixão (1982), que apontava já naquela época os problemas das estatísticas oficiais, entre outros artigos igualmente importantes. No ano seguinte, Mariza Correa publica *Morte em família: representações jurídicas de papéis sexuais* (Correa, 1983), que se tornará referência pioneira no estudo sobre a violência contra a mulher. Em 1984, surge o livro de Fausto, *Crime e cotidiano*, que, a partir de uma análise dos padrões da criminalidade em São Paulo na primeira metade do século XX, realiza uma importante história social do crime (Fausto, 1984). É de 1985 *A máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza*, de Alba Zaluar (1985), que promove um enorme impacto no debate da área, ao analisar o efeito do crime e de suas percepções, por parte das classes populares, sobre seus modos de vida e a organização de suas comunidades.

Data também, do início dos anos 1980, a criação do Núcleo de Estudos sobre Violência (NEV), no interior da Universidade de São Paulo, coordenado por Paulo Sérgio Pinheiro; os primeiros trabalhos na área desenvolvidos pela Fundação João Pinheiro (Fundação João Pinheiro, 1984), em Belo Horizonte/MG, e a posterior criação, em seu interior, do Núcleo de Estudos em Segurança Pública (NESP).

Em torno à redemocratização, institucionaliza-se, portanto, o estudo da política de segurança por parte das ciências sociais (Kant de Lima, Misse e Miranda, 2000). Dá-se início a um movimento de progressivo aumento e importância do papel da academia e seus estudos na mediação e na produção de uma opinião pública especializada, ao lado da mídia (Lima, 2009). No interior da academia, um conjunto de estudos busca estabelecer as relações entre as tendências da criminalidade e a política de segurança, objetivando entender como a manifestação de certos padrões de criminalidade, em especial a urbana, influenciariam as respostas produzidas pelo sistema político, bem como seu inverso: como e quais estratégias de segurança poderiam determinar inflexões nos padrões criminais.

Vale destacar, dentre as importantes contribuições desses estudos pioneiros, a consolidação da ideia de que as estratégias historicamente adotadas pelos órgãos de segurança, bem como suas práticas, contribuíram para o agravamento do problema. Em consequência, no ano de 1980 (ainda sob o regime militar, portanto), é criado pelo Ministério da Justiça um grupo de trabalho voltado a analisar a questão da segurança no Brasil, sob a coordenação de José Arthur Rios. O relatório produzido torna-se o primeiro diagnóstico oficial sobre violência e crime no Brasil (Adorno, 1993).

As revisões da literatura no período apontam, neste momento de fundação do campo da segurança pública, uma importante categoria que une a tônica do discurso sociológico, a “relação entre pobreza e crime”, que se torna objeto de amplo debate. O tratamento ambíguo da questão, principalmente a ambivalência das críticas dirigidas a essa relação, produziria reflexos sobre a forma de se pensar as necessárias rupturas no sistema de justiça e segurança pública, bem como o papel dessa política pública na agenda de desenvolvimento social do Brasil. De forma mais específica, os equívocos produzidos por esse debate teriam contribuído para a dificuldade de se aprofundar a discussão das estratégias de prevenção difundidas a partir de então, mas que restam, ainda hoje, carente de maior teorização.

Retomar essa discussão importa, ainda, para entender seu posterior desdobramento e os impactos sobre a agenda da política de segurança, em especial na década 1990. Trata-se, ainda hoje, de uma equação cujos termos ainda são difíceis de serem estabelecidos, a despeito do contexto de um país em que a pobreza e a questão social ganham tamanha dimensão e permanência.

Para ilustrar o debate, reconstruímos aqui duas posições distintas acerca da questão: a de Edmundo Coelho, quem inicia o debate em dois textos de 1978 (e em textos posteriores, como Coelho, 1980), e a posição de Michel Misse, em textos de 1993 (como também, Motta e Misse, 1979 e Misse, 1995). Certamente, os discursos e argumentos que conformam esse debate não se restringiram aos dois teóricos citados e algumas referências de caráter não exaustivo serão feitas a outros autores ao longo da exposição. Embora constitua um recorte, a revisão lança luz à polêmica e permite posicionarmo-nos diante dela, bem como relacioná-la, por fim, à discussão sobre questão social e bem estar penal no Brasil. Avançamos mais um pouco, com isso, na discussão sobre as estratégias de prevenção participativas e “comunitárias” e seu papel na agenda social brasileira.

Em texto de 1978, intitulado “*A criminalização da marginalidade e a marginalização da criminalidade*”, Edmundo Coelho colocava-se o objetivo de questionar a relação causal entre marginalidade e criminalidade urbanas. Para o autor, as frequentes associações entre marginalidade⁸³ e criminalidade seriam altamente espúrias e careceriam de evidências empíricas

⁸³ A “marginalidade” e a população que a constitui é ela própria um conceito controverso; a literatura sobre a pobreza e sobre a questão social tem uma longa trajetória de discussão que, inclusive, propõe novos conceitos em substituição (ver, a esse respeito, a revisão feita por Escorel, 1999, entre outros). Para os fins desta tese, entendemos não ser necessário aprofundar essa discussão. É suficiente entender que, assim como diversos outros conceitos que

robustas (Coelho, 1978a). Ao final da década de 1970 e início de 1980, esse questionamento era fundamental para o debate que se iniciava nas ciências sociais brasileiras sobre criminalidade. A nosso ver, o debate apresentado por Coelho indicava a importância e a oportunidade de se aprofundar e adensar o campo, de estabelecer pontes com um conhecimento acumulado no exterior, bem como de apropriar-se dele para compreender as especificidades do problema criminal brasileiro⁸⁴. Já em 1979, Motta e Misse argumentaram, da mesma maneira, que a crítica da “tese da pobreza e crime” era importante, embora restasse incompleta e unilateral⁸⁵.

O desdobramento desse debate ao longo da década de 1980 e 1990, contudo, não parece ter produzido as consequências positivas acima enunciadas. Assim, se é certo que a literatura brasileira, sobretudo a partir da contribuição de seus pioneiros, avançou em termos teóricos e metodológicos nas décadas seguintes; por outro lado, não podemos concordar, no que diz respeito a esse tema específico, com Lima quando afirma que “o esforço da produção nacional para ir além de modelos consagrados” explorou e atualizou as contribuições da sociologia clássica e contemporânea, “reinterpretando-as segundo as características de organização e de sistemas culturais próprios e vigentes na sociedade brasileira contemporânea” (Lima, 2009: 43). Ao contrário, a maior parte dos estudos que buscou “testar” e “contestar” a “tese que unia pobreza e crime”, a qual “teria permanecido no senso comum” (segundo os termos de Lima), ao invés de avançar no debate, provocou equívocos maiores. Vários fatores contribuem para explicar a polêmica trajetória desse debate, os quais serão retomados ao final da seção. Em primeiro lugar, reconstruímos o debate sobre a tese que “unia pobreza e criminalidade”.

Analisando dados do Juizado de Menores do Rio de Janeiro, entre 1964-1971, Coelho afirmava que a distribuição percentual de delinquentes por região de residência refletia o ordenamento das regiões segundo a magnitude de suas populações: as regiões mais populosas, portanto mais pobres, contribuía com percentuais mais altos de delinquentes. A partir de dados do Censo Demográfico da Guanabara de 1970, ele identificava, ainda, de maneira consistente com o achado anterior, que as zonas periféricas contribuía proporcionalmente para a composição da massa presidiária (Coelho, 1978a: 149-150).

A despeito dessas constatações, o autor refutava a interpretação da pobreza como causa da concentração territorial identificada⁸⁶. As razões para se questionar a identificação da pobreza em

trata do “papel” e do “lugar” das classes em desvantagem no interior da discussão sobre crime, violência e vitimização no contexto urbano.

⁸⁴ Na década de 1980, uma profusão de estudos de base etnográfica contribuiu enormemente para a compreensão da “especificidade” da questão criminal no Brasil; ao mesmo tempo, essa grande influência da antropologia pode ter contribuído para um expressivo fechamento do campo criminológico brasileiro, limitando o debate que poderia ser travado com a literatura internacional, incluindo a “literatura clássica, sob a justificativa de que aquela parecia cada vez mais inócua ou inadequada para se pensar a realidade brasileira.

⁸⁵ Um primeiro equívoco do debate diz respeito ao fato de que o campo abordou, majoritariamente, a tal “tese” como abrangendo, indistintamente, as relações entre “crime e pobreza”, mas também entre “crime e desigualdade social” e “crime e questão social”, entre outros.

⁸⁶ Em estudo do mesmo ano, denominado “A ecologia do crime” (Coelho, 1978b), em que examina a evolução de vários tipos de crimes tais como distribuídos sobre o território da “ex-Guanabara” entre 1970 e 1974, Coelho concluiria, dentre outros, que não haveria suporte para a afirmação de que as áreas mais pobres da cidade do Rio de Janeiro forneceriam maior proporção de criminosos (Coelho:1978b: 223).

si como a causa geradora da criminalidade seriam de três ordens. Em primeiro lugar, existiria uma interpretação alternativa de que a densidade da pobreza (e não a pobreza em si) permitiria a elaboração de subculturais criminais. Em segundo lugar, o problema não residiria tanto na natureza das evidências (a despeito de reconhecer que as evidências existentes não eram robustas), mas nas referências teóricas e na moldura conceitual utilizadas para coletar os dados e interpretá-los. Os problemas residiriam, ademais, tanto no nível do conhecimento não especializado quanto no da produção técnica, científica e administrativa. Como consequência, as próprias análises, ao se apoiarem sobre as estatísticas oficiais – crimes conhecidos e prisões efetuadas – determinariam um importante viés. Para Coelho, essa tendência refletiria o fato de que as classes populares não possuiriam as imunidades institucionais que estariam presentes entre as classes média e alta. Teriam, portanto, maior probabilidade de serem detectadas, detidas, processadas e condenadas:

A forma pela qual as leis são formuladas e administradas introduz o elemento da profecia que se auto realiza. Isto é, são criados os mecanismos e procedimentos legais pelos quais se tornam altas as probabilidades empíricas de que os marginais cometam crimes (no sentido legal) e sejam penalizados em consequência (ou, inversamente, reduzem-se as probabilidades empíricas de que grupos de status socioeconômico alto cometam crimes, ou sejam penalizados por suas ações ilegais. Por essa forma, dá-se a criminalização da marginalidade (Coelho, 1978a: 159).

Em 1980, em “*Sobre criminólogos, crime e pobreza*”, Coelho reforça a necessidade de uma crítica sistemática da tese da associação entre pobreza e criminalidade. O problema, segundo o autor, residiria em “versões epidérmicas e popularizadas desta proposição que têm desaguado entre nós em retórica sobre ‘o crime como reação às condições de pobreza’, ou sobre o ‘crime como estratégia de sobrevivência’”. Obviamente, nesses discursos, a tese se tornaria metodologicamente frágil, politicamente reacionária e sociologicamente perversa. Em outras palavras, Coelho defendida um aprofundamento da hipótese, de maneira a não reforçar o discurso conservador da “criminalização das classes populares”.

Segundo nosso ponto de vista, Coelho identificara corretamente que o problema residiria em certa moldura cognitiva ajustada à hipótese da relação entre pobreza e criminalidade. Coelho critica, neste texto de 1980, a versão da tese que “postularia a existência de algum princípio de cálculo pelo qual indivíduos em condições de pobreza (...) avaliam a (...) utilidade da escolha de comportamentos criminosos na consecução de seus fins”. Segundo vimos, o institucionalismo discursivo alerta para a apropriação e manipulação intencional que servem a determinados propósitos dos atores políticos (Brint, 1994). No caso em questão, Coelho identificara que “a tese da associação entre pobreza e criminalidade estaria servindo para conceder aval às distorções produzidas pelas estatísticas oficiais (...) bem como às perversões da prática policial que as reforçam. Deixar-se-ia de lado a reflexão crítica dos mecanismos de poder que informam e conformam a formulação das leis penais” (Coelho, 1980: 375), cuja função principal, note-se, seria criminalizar, seletivamente, os comportamentos sociais. A seleção de símbolos e retórica para “propósitos emolduradores” dos discursos “técnicos” é uma atividade estratégica e

deliberada; os emolduradores estão cientes de que uma moldura que se ajusta ao “humor público” é importante para gerar apoio público para as propostas políticas (Campbell, 2001). Segundo Coelho, os discursos conservadores propõem ser necessário um mecanismo “dissuasor” que, “em curto e médio prazo, desembocariam em políticas repressivas contra os segmentos criminalizados nas estatísticas oficiais (mais ação policial, maior rigor dos tribunais, penas mais duras etc)” (Coelho, 1980: 378).

Note-se, contudo, que dito postulado utilitarista, presente nos discursos emolduradores dos agentes do sistema de justiça penal e na retórica conservadora, não estava presente nas “teorias da sociologia clássica” referenciadas. Voltaremos a esse ponto adiante.

Coelho sugere, em consequência, cautela nas investigações que estabelecem associações entre nível socioeconômico e criminalidade; defende, de maneira consistente, que essas associações não sejam tratadas como resultantes de uma relação de causalidade. A pobreza não explicaria, por si só, as diferenças de criminalidade entre os sexos, entre as faixas etárias, a relação inversa com a taxa de desemprego e o motivo pelo qual os infratores das classes baixas constituírem fração tão reduzida da população total das classes baixas. Esse argumento leva o autor a afirmar que “os cientistas sociais estavam se tornando fatores da criminalização da pobreza e da marginalidade social”. Contudo, nota Misse, a bem da verdade e de forma irônica, mas certa, que não é possível saber com precisão quem seriam os sociólogos que Coelho e outros passaram a criticar, pois não se tratavam de teses “publicadas em lugar nenhum, mas que, por outro lado, pensariam coisas impressionantes, fortemente deterministas (...) e cuja realidade espanta” (Misse, 1995: 3).

Ao invés de levar em consideração as pertinentes cautelas de Coelho, buscando qualificar o debate, o campo em geral optou por se concentrar então em estudos, importantíssimos, acerca da ação dos órgãos oficiais de controle do crime, buscando: entender por que certos comportamentos seriam rotulados como criminosos; como, em última instância, produziriam leis penais criminalizadoras extremamente seletivas; bem como intervenções – detenção, sentenças, encarceramento – igualmente seletivas por parte das instituições do sistema de justiça criminal e de segurança pública (polícias, cortes, sistemas prisionais); outros buscaram, por fim, entender como essa atuação seletiva contribuiriam para produzir identidades e carreiras criminais⁸⁷.

Contudo, a própria seletividade na atuação dos órgãos e do sistema, encontrada amplamente nos estudos acima mencionados, não seria ela própria reflexo da ampla desigualdade na distribuição do poder, dos recursos e dos bens sociais (incluindo recursos relativos à capacidade de evitar contatos com as agências de controle)? Os autores evitaram relacionar os achados de suas importantes pesquisas com o tema “genérico” da “relação entre pobreza e

⁸⁷ O impacto da vinda de Michel Foucault ao Brasil, em 1973, e a posterior publicação de *Vigiar e Punir* [1975] (1977) teria tido um caráter propriamente “fundador” do campo, segundo Misse (Misse, 1993: 4). É como se esses acontecimentos tivessem “deslocado os velhos enfoques de 'causalidade' na questão criminal para dentro dos dispositivos que tem o poder de produzir a verdade criminal e de discipliná-la”. Isso também teria influenciado o posterior desinteresse pelas teorias criminológicas ainda em pauta na América do Norte e Europa (Misse, 1993: 5). Os trabalhos da década de 1970 e 1980 indicam o investimento sistemático nessa perspectiva por parte dos cientistas sociais brasileiros.

crime”; contrariamente, seus achados serviriam para reforçar a crítica da tese “superficial” e típica do “marxismo vulgar” prevalecente nas análises brasileiras⁸⁸.

A necessidade de cautela no tratamento da relação entre pobreza e crime, bem como a necessidade de um maior aprofundamento da mesma transformou-se no abandono, na interdição do tema por boa parte do campo e em uma profusão de críticas à “tese”. Era como se expurgar o tema da “relação entre pobreza e crime” do campo da segurança pública efetivasse sua “despolitização” (tomada em sentido positivo)⁸⁹, cumprindo com o objetivo de tratar o crime como “objeto autônomo”, a partir de uma perspectiva “tecnicamente adequada” (Coelho, 1978a; Paixão, 1982)⁹⁰.

Misse identifica três grandes conjuntos de críticas feitas à tese, difundidas na literatura dos anos 1980 (Misse, 1993: 7). Havia a crítica ao argumento “estrutural” – argumento que impediria que a pobreza, em si mesma, explicasse qualquer coisa, dado que resultaria da estrutura social que produziria exploração, pobreza e “revolta”. Esse argumento estaria explícito no texto de Motta e Misse (1979). A crítica “relativista” argumenta que a criminalidade estaria em todos os lugares e em todas as classes; que nem todos os pobres seriam criminosos; que eles próprios não se reconheceriam como tal, mas como “trabalhadores”; não seria, portanto, a pobreza que levaria ao crime, mas a “revolta”. A criminalidade seria apenas mais perseguida nas classes subalternas, pelos órgãos do sistema de justiça criminal, do que nas dominantes. Essa crítica é defendida principalmente por Zaluar (1985). Por fim, a crítica “estatística” procuraria demonstrar o caráter espúrio dessa relação a partir da análise e cruzamento de dados sobre segurança pública e da crítica ao processo de coleta e organização desses dados. Os principais autores dessa vertente seriam o próprio Edmundo Coelho, mas também Paixão e Beato, em um conhecido texto em que defendem a não correlação entre desemprego e crime (Paixão e Beato, 1992).

⁸⁸ Como mencionamos, ao evitar uma certa perspectiva “associada” à criminologia crítica ou neomarxista, os estudos adotaram a perspectiva de Foucault que, em *Vigiar e Punir* (1977), enfatizou a função institucional do sistema prisional, na qual está inserida a noção de retribuição e, em sua manifestação extrema, direcionar-se-ia à “destruição dos corpos”. Contudo, a *prisão* constitui, em Foucault, o emblema do universo disciplinar moderno; é uma metáfora destinada menos aos prisioneiros, e mais à sociedade em geral. Seu maior efeito seria que “ele induziria no encarcerado um estado de visibilidade consciente e permanente, que asseguraria o funcionamento automático do poder” (1977: 201). Existiria, então, uma interação entre os dois pólos do universo disciplinar, sem os quais o mecanismo em si não poderia funcionar. Esse princípio já estaria presente no paradigma institucional arquitetado por Bentham (1789), o *Panóptico*, no qual em um certo arranjo do espaço esperar-se-ia induzir uma internalização do poder e das normas: a autodisciplina induziria ao autogerenciamento das normas. O problema contido nessa perspectiva, em uma interpretação digamos “extrema”, é que, ao final, tudo se resume a “tecnologias do exercício do poder” e, nesse sentido, a teoria é tão tautológica quanto os argumentos do “marxismo vulgar” criticado pelos autores brasileiros. Se não é possível especificar os diferentes tipos de exercício do poder dentro do Estado e na sociedade, incluindo aqueles que se utilizam das formas de dominação baseadas nas desigualdades sociais, então também essa perspectiva falha na explicação da causalidade do crime e das instituições designadas para seu controle.

⁸⁹ Misse nota que foi justamente a propósito dessa “despolitização” que emergiu na sociologia um movimento alternativo, o movimento Viva Rio, buscando reatar a conexão entre a pesquisa e a reflexão acadêmicas com a “política” (Misse, 1995: 2).

⁹⁰ É curioso que, enquanto nas demais áreas da política social, inicia-se justamente uma tendência de tratar os temas das políticas públicas de maneira transversal, no campo da segurança pública, ao contrário, buscava-se autonomia e independência de seu objeto; a transversalidade era vista como impedimento à construção do campo de estudos.

Tais críticas, muito bem fundamentadas, levantaram questões e argumentos importantes para o debate. Por outro lado, todas elas “colocaram novos problemas” (Misse, 1993: 8), no que diz respeito ao enfrentamento da questão. Primeiro, porque pareciam se dirigir mais ao senso comum do que a posições sociológicas. Como mencionado, não havia referências, nos textos críticos, a trabalhos científicos que defendessem uma correlação linear entre pobreza e crime.

Assim, por um lado, um dos problemas do texto “fundador” de Coelho (1978a) era a ausência de um interlocutor nítido: “não conhecemos os autores da tese, apenas a abundância de argumentos que lhe são contrários” (Misse, 1995: 9). Por outro, o problema se nutria da ampla popularização da tese que associava pobreza e criminalidade, a qual teria, decerto, há muito se tornado “lugar comum” no imaginário social. A ideia e sua popularização “sempre beneficiou-se da maleabilidade das categorias relacionadas (...), adquirindo matizes mais ou menos abrangentes e definições mais ou menos particulares, de modo a englobar outras variáveis causais em uma ou outra das categorias” (Misse, 1993: 2-3).

Misse argumenta que se, para além dos argumentos acima mencionados, a crítica se dirigiria (implicitamente) ao argumento marxista estruturalista, ela seria então improcedente. Na tese marxista, o problema reside na desigualdade produzida pela estrutura de classes. Segundo Misse, “se fosse possível estabelecer uma correlação empírica, ela deveria ser “entre estrutura e efeitos, e não de efeitos entre si fora de uma matriz estrutural” (Misse, 1993: 10)⁹¹. Ademais, a crítica se dirigia aos estudos que sustentam a “tese” (os quais seriam distintos em foco e objeto), no entanto, compartilhariam o suposto ingênuo de uma correlação causal direta entre indicadores de pobreza e criminalidade. Coelho (entre outros) teriam, em consequência, estabelecido uma relação implícita e incorreta entre marxismo e as “teorias da marginalidade” (Motta e Misse, 1979).

Ao contrário, as teorias sociológicas clássicas “alertaram para as dificuldades dessa correlação, mas não a negaram, procurando ou incluí-la numa formulação sistêmica mais abrangente (em que “pobreza” era subsumida por “subcultura” ou por “privação relativa”, por exemplo, e “crime” por “desvio”), ou relativizá-la, alargando o crime para outras categorias (...)” (Misse, 1993: 3).

Curiosamente, o próprio Edmundo Coelho, ao final do artigo de 1980, lançaria uma recomendação acerca de como abordar a questão:

PS. Ocorreu-me observar, após elaborado este trabalho, que a crescente taxa de criminalidade e violência nas metrópoles brasileiras não deveria constituir razão *moral* para a denúncia dos fatores socioeconômicos que permitem a existência e permanência de situações de pobreza e marginalidade. Esta denúncia deve vir, tão indignada quanto nos seja possível, da constatação de que a pobreza e a marginalidade constituem violação dos direitos fundamentais do homem. Direito a habitação decente, à educação e

⁹¹ Nota Misse que, não obstante, a abordagem marxista tradicional encontraria dificuldades em desenvolver a correlação herdada do socialismo, porque a questão criminal não sucumbiria a uma análise de classes, resultando de uma estrutura social inteira que sucumbia em suas próprias contradições internas. A teoria crítica teria preferido, segundo Misse, investir nas diferentes formas assumidas por essas contradições, alertando, por exemplo, para os crimes do capital ou para os dispositivos de violência do Estado. Além disso, a própria correlação entre crime e pobreza que servia ao discurso conservador deveria ser desmascarada, conforme bem aponta Zaluar (1994).

ao trabalho. E à própria vida, se considerarmos as altas taxas de mortalidade infantil nas camadas socioeconômicas desprivilegiadas. A pobreza e a marginalidade jamais serão as causas do crime pelo simples fato de que *são o crime do Estado e da sociedade* contra o despossuídos de poder (Coelho, 1980: 383, grifos do autor).

Ou seja, parece-nos que tratar o crime como “objeto científico autônomo”, ao final, não significaria defender a necessidade de abandonar a agenda social e da cidadania. Por outro lado, Misse lançaria a questão, já indicada, do porquê de “não se perguntar pela utopia que comanda o olhar crítico e escrutinador que não vê qualquer relação entre pobreza e crime?”

Decerto, no período em que escrevem os pioneiros do campo, o tráfico de drogas, ao preferir as favelas para se organizar, recrutando boa parte de seus agentes ali e na população pobre de bairros adjacentes, confere à associação entre crime e pobreza uma nova dimensão, conforme advoga Zaluar, em seu trabalho⁹², também crítico da tese marxista vulgar (Zaluar, 1985). Por um lado, essa nova criminalidade se distinguiria da criminalidade convencional até então inserida nos roteiros típicos do sistema de justiça criminal; por outro, argumenta Misse, a “nova” criminalidade pode ser percebida como continuidade, pois estaria ligada à tradicional pelo tema da “revolta”, segundo a tese da autora (Misse, 1993: 11-12).

Para Misse, haveria então uma correlação: um “tipo de criminalidade” selecionado pela percepção social para representar o principal componente da “criminalidade urbana” que precisaria “ser combatida”, a “criminalidade pobre”. Essa, que engloba diferentes tipos penais, mas distingue-se do “crime do colarinho branco” e dos crimes de corrupção, em geral perpetrados pelas classes média e alta. Essa outra criminalidade, que vai desde o crime empreendido pelo “pé de chinelo” até os recrutados (inclusive pela polícia) pelo “crime organizado”, são os tipos e crimes que frequentam o sistema de justiça criminal, como confirmaram as inúmeras pesquisas. O conceito de “sujeição criminal”, elaborado mais recentemente pelo autor (Misse, 2010), busca dar conta desses processos: não seria possível negar a correlação existente entre a criminalidade produzida pelos mecanismos institucionais de perseguição, socialmente contaminados por “estereótipos desiguais, perversos e hipócritas” (Misse, 1993: 12), e o fato de constituírem uma realidade criminal específica (a “criminalidade pobre”) em relação a qual a percepção social produz demandas de políticas públicas. O conceito abarcaria vários outros “processos de sujeição criminal” que não abordamos aqui, mas seria especialmente importante, no sentido de recuperar a relação fundamental entre a abordagem institucionalista-foucaultiana e a compreensão dos processos sociais de incriminação e sujeição criminal em uma sociedade profundamente desigual, como é o caso da brasileira:

O conceito de “sujeição criminal” é proposto com a finalidade de determinar três dimensões incorporadas na representação social do “bandido” e de seus tipos sociais. A primeira dimensão é a que seleciona um agente a partir de sua trajetória criminável, diferenciando-o dos demais agentes sociais, através de expectativas de que haverá, em algum momento, demanda de sua incriminação. A segunda dimensão é a que espera que esse agente tenha uma “experiência social” específica, obtida em suas relações com

⁹² Os estudos de Zaluar e o impacto que produziram no campo para o entendimento do fenômeno do tráfico de drogas serão tratados adiante.

outros bandidos e/ou com a experiência penitenciária. A terceira dimensão diz respeito à sua subjetividade e a uma dupla expectativa a respeito de sua autoidentidade: a crença de que o agente não poderá justificar sensatamente seu curso de ação ou, ao contrário, a crença em uma justificação que se espera que esse agente dê (ou que possa ser dada legitimamente a ele) para explicar por que segue reiteradamente nesse curso de ação criminoso. Práticas criminais são todas as práticas criminosas, isto é, que têm chance objetiva, numa dada sociedade e dada uma determinada “definição da situação”, de serem criminosas e cujo agente sabe ter chance objetiva de ser submetido a um processo de incriminação (Misse, 2010: 24).

Tentativa similar de “analisar a organização social das relações de força que são legal e administrativamente definidas como crime comum violento”, considerando-a como produção simbólica e prática social que transforma a qualidade das relações na sociedade como um todo e o torna problema central da agenda pública, é feita por Machado da Silva, a partir de seu conceito de “sociabilidade violenta” (Machado da Silva, 2004). Para o autor, a “violência urbana” não seria simples sinônimo de crime comum nem de violência em geral; como toda representação, residiria no centro de uma formação discursiva e seria mais do que uma “descrição neutra”. O autor questiona a interpretação corrente de que a violência urbana característica da contemporaneidade destruiria ou substituiria os padrões convencionais de sociabilidade. Dado que a grande maioria das “violências” a que essa interpretação se refere desde há muito deixou de ser percebida como desviante e ocasional, a inovação residiria, diversamente, “na convivência, por contiguidade e não como ‘luta de valores’, entre os esses dois padrões” de sociabilidade persistentes na sociedade (Machado da Silva, 2004: 61-2).

Como dito, o problemático debate travado em torno da relação entre questão social e criminalidade, principalmente a ambivalência das críticas dirigidas a ela, produziu posturas tímidas acerca das necessárias rupturas a serem feitas no sistema de justiça e segurança pública no início de sua reconstrução democrática. A interdição do discurso “social”, herança da “vulgata marxista” brasileira (segundo os termos de Rolim, 2007), de certa forma limitou a inserção da política de segurança na agenda de desenvolvimento social do Brasil recém democratizado e dificultou a adesão ao projeto do bem estar penal, mesmo que com as necessárias traduções e adequações para o contexto brasileiro.

Decerto que o próprio debate se coloca em um momento de contestação do paradigma do bem estar penal, a partir dos anos 1980 na criminologia internacional, o que leva a um relativo enfraquecimento das teorias que lhe davam sustentação. Ainda assim, comparando-se a agenda da segurança com as demais agendas sociais, distingue-se nitidamente a especificidade de sua trajetória. Enquanto nas demais áreas das políticas públicas a tendência é de expansão e transversalidade, na segurança pública, o isolamento com relação ao projeto de inclusão e desenvolvimento social é defendido em nome da autonomia e da cientificidade de seu objeto. A orientação produzida por esse debate, que se justifica devido ao “determinismo” da perspectiva socioeconômica se faz sentir, em especial, nas décadas seguintes. Retomaremos esse debate adiante. Por ora, examinemos outro problema considerado central no contexto de origem do debate nas ciências sociais brasileiras, o “problema da polícia”.

3.3. A consolidação do debate: a centralidade do “problema da polícia”

Segundo as revisões da literatura, na década de 1980 consolida-se o estudo da criminalidade e da segurança pública como campo de estudos aumentando de maneira expressiva, não somente o quantitativo dos trabalhos, mas também o aprofundamento de seus temas, nas duas décadas posteriores (Lima, 2009). Apesar de cobrirem uma temática bastante ampla, os balanços da literatura, que perpassam a três últimas décadas de produção acadêmica, constata a centralidade do “problema da polícia” para a compreensão dos problemas associados à política de segurança no Brasil (Adorno, 1993; Kant de Lima, Misse e Miranda, 2000; Lima, 2009; Soares, 2003; Barreira e Adorno, 2000)⁹³. Desde o período da redemocratização, o maior acesso de pesquisadores às instituições policiais e ao sistema de justiça implicava no desenvolvimento do que Kant de Lima, Misse e Miranda (2000) chamam de uma “sociologia da organização policial contemporânea” no Brasil. A partir dos trabalhos pioneiros de Paixão (1987) e outros que se seguem nas décadas seguintes sobre as organizações policiais, são ressaltados os obstáculos colocados à democratização dessas instituições, bem como a precariedade do “controle social” que eventualmente exerceriam.

Enquanto a Constituição de 1988 buscava promover uma reforma política e doutrinária na segurança pública, ao declarar formalmente a segurança pública como “dever do Estado” e “responsabilidade de todos” (art. 144⁹⁴), reconhecendo-se, formalmente, o Estado Democrático de Direito e uma concepção de ordem diretamente relacionada a valores e atitudes cidadãs (Kant de Lima, Misse e Miranda, 2000); por outro lado, a estrutura de segurança pública não fora substancialmente alterada, promovendo-se, ao contrário, sua continuidade. Principalmente no que refere às organizações policiais e ao modelo das “duas polícias”, a Constituição confirmou a estrutura herdada do regime militar, em que cada uma continuava a cumprir parcelas do chamado “ciclo de funções policiais”⁹⁵.

Na verdade, as polícias militares foram desaquarteladas já a partir de 1967, durante a ditadura militar, que realizara uma intervenção em todas as polícias estaduais. Às polícias militares destinou-se a função de patrulhamento preventivo ostensivo, enquanto manteve-se a polícia civil como principal órgão de perseguição aos criminosos políticos⁹⁶. Além disso, as PMs

⁹³ Embora os problemas e limites encontrados na política pública e no interior do sistema de justiça criminal não possam ser reduzidos única e exclusivamente ao “problema da polícia”.

⁹⁴ Na verdade, o artigo 144 da CF tem sido objeto de interpretações divergentes ao longo desse tempo, principalmente no que se refere à competência exclusiva (ou não) dos estados para a área da segurança pública. Acreditamos que a interpretação que estende a “responsabilidade” sobre a segurança pública para os demais entes federativos e da sociedade civil somente encontra relativa adesão a partir dos anos 2000.

⁹⁵ Ao que tudo indica, o Brasil é o único país que possui um “ciclo incompleto”, dividindo as “funções” policiais entre duas organizações: uma que cuida das atividades de polícia investigativa e relaciona-se, por isso, diretamente com o sistema de justiça criminal (a polícia civil); e outra, que realiza o policiamento ostensivo (polícia militar).

⁹⁶ Vale lembrar que o Decreto-Lei nº 667/69 de 02 de julho de 1969 foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, o qual determinava a competência das Polícias Militares. Em art. 3º afirma-se que as Polícias Militares são “instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal (...)”. Neste mesmo artigo, são estabelecidas suas competências:

mantiveram muitas das suas características eminentemente militares, sendo-lhes imposto um Comandante do Exército (com exceção do Rio Grande do Sul). Vale lembrar ainda que “a tradição militar segue a ótica do inimigo: ou o inimigo é do outro país ou o inimigo é do outro grupo” (Bengochea, 2004) – assim como a lógica da segurança nacional. Manteve-se, por fim, o modelo militar em termos de estrutura, organização, hierarquia e disciplina. As organizações militares pareciam se chocar com os princípios de uma sociedade democrática, ademais, dada a inexistência do contraditório nem seu interior nem em sua prática cotidiana, não havendo espaço para contestação de sua ação e a justificação dos atos públicos. Nesse sentido, parece contrária à organização militar a *accountability* ou controle social de uma atividade que constitui, eminentemente, pelo menos após a redemocratização, um serviço público.

Paralelamente ao problema do insulamento das polícias militares e ao fato de não exercerem, tradicionalmente, atividade de policiamento, associam-se outros como a violência e corrupção já mencionados, praticados pelas polícias civis, elementos indicativos de uma ampla continuidade com as práticas legitimadas durante o regime militar.

Os estudos passam a apontar, de maneira cada vez mais aprofundada e consistente, os problemas associados aos “mecanismos formais de repressão” (Paixão, 1982). A partir de estudos de caso de organizações policiais estaduais, analisam seu funcionamento cotidiano e a frágil articulação existente entre a estrutura normativa pós-democrática (a despeito das reformas realizadas terem sido bastante restritas) e as práticas cotidianas policiais em todos os seus níveis, em especial, na ponta da linha. As pesquisas apontavam para uma orientação majoritariamente “pragmática” das práticas policiais, ou seja, pouco apoiada nas leis e documentos normativos existentes e o conseqüente surgimento de uma “subcultura policial”. Essa era composta de “lógicas em uso” orientadas à categorização de criminosos e delinquentes, à criação de métodos de identificação de evidências e construção de redes de informações e informantes. O confronto entre a lei, a organização formal do sistema de justiça criminal e a subcultura policial produziria uma “desqualificação do Estado de Direito”, considerado antes um obstáculo, e não garantia de um efetivo “controle social” (Kant de Lima, 1986):

A não observância, pelos agentes encarregados de manter a ordem pública, dos princípios consagrados na lei destinados à proteção dos direitos civis é frequentemente

“a) **executar com exclusividade**, ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, o **policiamento ostensivo** (...) (Redação dada pelo Dec. Lei nº 2.010, de 12/01/1983);

b) **atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem**; (Redação dada pelo Dec. Lei nº 2.010, de 12/01/1983);

c) **atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem**, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas (Redação dada pelo Dec. Lei nº 2.010, de 12/01/1983);

d) **atender à convocação, inclusive mobilização, do Governo Federal em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção**, subordinando-se à Força Terrestre para emprego em suas atribuições específicas de polícia militar e como participante da Defesa Interna e da Defesa Territorial; (Redação dada pelo Dec. Lei nº 2.010, de 12/01/1983).

e) além dos casos previstos na letra anterior, **a Polícia Militar poderá ser convocada, em seu conjunto, a fim de assegurar à Corporação o nível necessário de adestramento e disciplina** ou ainda para garantir o cumprimento das disposições deste Decreto-lei, na forma que dispuser o regulamento específico.” (Incluída pelo Dec. Lei nº 2.010, de 12/01/1983)”. (grifos nossos).

invocada (...) como a responsável pela situação de tensão permanente a que se vê relegado o sistema de justiça criminal (Adorno, 1993: 6).

A rotinização dessa dinâmica implicaria ainda, não raras vezes, a institucionalização de métodos ilegais de investigação, tortura e execuções sumárias; além da sistemática criminalização de determinados segmentos populacionais⁹⁷.

Por outro lado, nas duas primeiras décadas do debate, a constatação do problema relacionado às organizações policiais contribuiu para a consolidação da crença de que haveria um antagonismo entre “eficiência policial” e “direitos humanos”: enquanto os “defensores dos direitos humanos” se absteriam, até os anos 2000, de demandar maior eficiência policial, pressupondo uma correlação necessária entre essa e brutalidade; os “críticos dos direitos humanos”, por sua vez, afirmavam que esses constituiriam, na verdade, “privilégio de bandidos” e a eficiência no serviço policial só seria alcançada com “discricionariedade”, para ser violenta e/ou letal, independentemente dos marcos legais (T. Caldeira, 1991; Soares, 2003).

De todo modo, difunde-se nesse contexto uma importante rejeição da concepção militarizada da política e da ação policial, principalmente por parte de setores da sociedade ligados à “esquerda”. Enquanto isso, a concepção militarizada, identificada com a “direita”, constituía o “resíduo do sistema autoritário que se pretendia banir do cenário público nacional” (Sento-Sé, 1998: 49). Os setores de esquerda, impulsionados pela academia, pediam a reforma e a modernização das instituições policiais e a adoção de estratégias pautadas pelo respeito aos direitos humanos⁹⁸.

3. 4. A “não centralidade” da participação – e as iniciativas pioneiras de reforma democrática do policiamento e da política de segurança

Em 1982, Paoli arriscava uma interpretação acerca dos problemas da segurança pública no Brasil: eles seriam tanto “produto direto do autoritarismo repressivo da atual forma de Estado”, não sendo possível ao Estado ser bem sucedido em manter “sua dominação” somente sobre essas bases, bem como das dificuldades relacionadas à universalização da cidadania e do direito de participação das classes populares na construção e no exercício da política:

Os estudos, ensaios e pesquisas empíricas recentes sobre a questão da violência urbana no Brasil atual acabaram desembocando, todos, na questão da cidadania. (...) esta noção não é tomada do mesmo modo, embora seja utilizada para apontar um fato inequívoco: a reprodução da desigualdade no que concerne ao exercício do direito de participação. Mas é diverso o reconhecimento dos mecanismos que reproduzem esta falta de cidadania, sobretudo quando pensada articuladamente ao problema da violência urbana (Paoli, 1982).

⁹⁷ Desde os estudos de Pinheiro, enfatizava-se que a prática policial acabava por criminalizar o comportamento dos grupos sociais pouco preparados para terem seus direitos assegurados contra o arbítrio dessas organizações. Ver também, a esse respeito, os trabalhos de Caldeira, 1991; Adorno, 1992; Poncioni, 1995; Paixão e Beato, 1997; Soares, 2003, entre outros. Sobre o impacto dessa configuração sobre o sistema de justiça criminal em geral, ver Kant de Lima, 1989, 2004; Adorno, 1994.

⁹⁸ Mais adiante, exploraremos o contexto de surgimento das principais iniciativas nesse sentido, principalmente as que se apoiaram nas parcerias entre a sociedade civil e os órgãos de segurança pública.

Revisando a literatura até então existente sobre o assunto, a autora afirma, que, para alguns, o ponto nodal estaria na óbvia continuidade da Lei de Segurança Nacional, que não permitia mínimos direitos de organização autônoma. Outra posição centraria o debate em torno dos atuais limites de funcionamento de um sistema de justiça autônomo e sua correspondente institucionalização burocrática, que o tornaria capaz de ser efetivo mediador dos conflitos da sociedade civil; o problema passaria a ser, então, a necessidade de uma modificação da ordem jurídica, de modo a torná-la um poder atuante e próximo da defesa dos direitos. A violência urbana e seu florescimento seriam o maior testemunho dessa incapacidade, seja pelo arbítrio policial, seja pelas imperfeições legais que mais garantem impunidade e privilégios. Nesses dois casos, haveria um problema político, mais do que uma “desmobilização” por parte da sociedade civil. Mas se esse último fosse também um fator relevante, deveria ter prioridade um debate que, aglutinando interesses populares, tivesse a possibilidade de

construir a cidadania como horizonte de movimentação, substituindo o favor, o clientelismo, a subordinação direta à autoridade e as soluções desesperadas, entre as quais o recurso à violência. (...) A cidadania é, então, a questão-chave que dá sentido ao problema da violência, (...) [assim como] a falta de participação social, econômica e política também estruturam o tema (Paoli, 1982).

Se as três concepções acima refletiriam, sobretudo, a experiência daqueles que já “conheciam” o conteúdo substantivo da cidadania como discurso e se sentiam em condições de reivindicar sua promessa, o problema apontado pela questão da violência urbana referir-se-ia àqueles “que não teriam possibilidade de conhecer a cidadania desse modo”. Para a autora, tratar-se-ia de uma “sociedade civil abafada”. A estratégia deveria passar, então, pela “articulação desse mundo (...) de privações com aquele outro onde o individual é público e o é poder prometido, legalmente, como direito”. Deveria buscar superar a concepção de intervenção sobre a ordem como simples aparato de controle, no qual o “espaço público possível” expressa-se apenas como criminalização e repressão arbitrária. Nesse caso, constitui-se apenas o que se chama de “cidadão invertido”, aquele que tem absolutamente presente a ordem pública como repressão. Haveria necessidade, então, da constituição de um espaço civil, “que pudesse efetivamente mediar as relações entre estado e sociedade”, (...) por meio “do debate, da publicidade, dos movimentos sociais, a coletivizar espaços escondidos” (Paoli, 1983: 13-ss).

Assim, dentre as diferentes áreas das políticas públicas no período pós- democrático, naquela em que se constata a maior resistência e a maior continuidade com o passado ditatorial, a participação democrática é pensada como fundamental para romper com esse núcleo duro. Nessa concepção, seria necessário operar uma ruptura decisiva com a dinâmica de reprodução da desigualdade no que concerne ao exercício do direito de participação na política de segurança.

Ainda na década de 1980 estava constituída, portanto, uma agenda, no interior da segurança pública, afirmando a necessidade do adensamento do espaço público por meio da participação e de práticas deliberativas. Essa agenda se coaduna com uma agenda mais ampla no contexto do Brasil pós- redemocratização, em que instituições participativas (IPEA, 2011) nas

diversas áreas das políticas públicas foram criadas não somente para servir de contraponto ao caráter autoritário do regime militar, mas também, de certa maneira, à específica trajetória do Estado de Bem Estar no Brasil, caracterizado como um Estado providência “passivo” e/ou corporativista. Na área da segurança pública, algumas iniciativas, a despeito de tímidas e pontuais, foram implementadas em alguns estados, compreendendo desde a criação de conselhos comunitários de segurança, redes de vizinhos protegidos, versões nativas dos *neighbourhood watches* do contexto anglossaxão, programas de policiamento comunitário, entre outras.

Para além da criação de canais de comunicação com a sociedade e de participação da mesma nos processos de deliberação e controle da política pública – processos, portanto, que têm a ver com demandas por maior legitimidade por parte das intervenções estatais –, as demandas impulsionam o surgimento dessas diferentes estratégias de participação na segurança pública, podendo resumidas: às pressões por redução dos níveis de violência policial; à necessidade de melhora da imagem da polícia, largamente deteriorada; ao aumento da criminalidade observado justamente no contexto do processo de redemocratização (do qual trataremos na seção seguinte), por fim, à consequente percepção de que as estratégias tradicionais de segurança pública existentes não mais conseguiam dar conta da complexidade dos problemas. Dessa maneira, os políticos e gestores públicos eram pressionados para encontrar modelos mais eficientes e adequados para o enfrentamento do problema⁹⁹.

Dentre as estratégias participativas criadas na área da segurança, chama atenção a difusão do chamado policiamento comunitário, modelo de policiamento que possui, por definição, um importante potencial de aproximação da polícia com a sociedade. No caso brasileiro, especificamente, a introdução desse modelo introduzia a expectativa de que ele fosse capaz de romper com o padrão histórico de apartação entre a polícia e os grupos sociais mais vulneráveis.

Mesmo que de maneira ainda pouco clara e sistematizada, neste contexto inicial, a propositura *de* modelos comunitários de policiamento colocava em questão as funções e a

⁹⁹ Muitos dos fatores que explicam a emergência dessas estratégias participativas na segurança pública e justiça criminal no Brasil, a partir dos anos 1980, coincidem com muitos dos fatores que precipitaram as reformas no sistema de justiça e no modelo de policiamento nos contextos norte-americanos e europeu na década de 1960. Segundo Goldstein (2003) e Reiner (2004), naqueles contextos, a emergência dos movimentos sociais, o incremento de grandes correntes de mobilização pacifista e feminista e a profusão de pesquisas na área impulsionaram as reformas no policiamento em diversos países do mundo. A emergência dos movimentos sociais colocou a polícia em contato com vários públicos com os quais raramente estabelecia relações diretas, incluindo a classe média. O crescimento dos movimentos de direitos humanos no pós-guerra, mobilizados contra regimes totalitários, provocara certa mudança na sensibilidade dos públicos – que se refletiu em uma menor tolerância quanto à violência policial ou atuação autoritária por parte dos órgãos policiais. Nesse caso, há certa similaridade com o contexto brasileiro, quando, no momento ainda de grande violência promovida pela ditadura, a polícia é confrontada com uma ampla pressão advinda da classe média, devido ao fato de que os movimentos de resistência à ditadura eram constituídos por jovens de classe média.

O papel da academia, por sua vez, foi importante para o processo de profissionalização das polícias, principalmente em meados do século XX, tendo sido acompanhado de perto por pesquisas, cujo volume foi progressivamente aumentando ao longo das décadas. No Brasil, as pesquisas começam a crescer, em especial, a partir da década de 1980, mas essa aproximação se consolida definitivamente nos anos 2000, com a instalação do I Plano Nacional de Segurança Pública, como veremos adiante (a esse respeito, ver Lima, 2009). Assim como mencionado na seção anterior, também os estudos europeus e norte-americanos lançam severos questionamentos sobre a eficiência do serviço policial; bem como ao alto poder discricionário associado ao policiamento e o abuso dessa discricionariedade, que utilizaria como a referência não a lei ou protocolos de procedimentos, mas as “lógicas em uso”, em especial, associadas à atividade policial na linha de frente (Paixão, 1982; Kant de Lima, 1986). Há, ainda, tanto no caso brasileiro quanto no caso norte-americano e europeu, e guardadas as distâncias temporais, uma progressiva aproximação de ambos os grupos – gestores policiais e acadêmicos – o que contribui para a construção tanto de pesquisas quanto de políticas públicas mais qualificadas e de caráter cada vez mais públicos.

Por fim, o papel da mídia teria contribuído, em ambos os contextos, para transformar “a lei e a ordem” em temas públicos importantes e dar-lhes ampla repercussão – mesmo considerando-se o caráter perverso e equivocado dado, não raras vezes, pela mídia.

capacidade da polícia em seus moldes tradicionais (o modelo profissional): o excessivo foco nas atividades de “enfrentamento ao crime”, o que relegava à segundo plano atividades rotineiras, assistenciais e de “manutenção da ordem”, com as quais a polícia estava supostamente envolvida antes da consolidação do chamado modelo profissional. Esse aspecto é de particular importância para o caso brasileiro, uma vez que além do fato de a profissionalização das polícias brasileiras não ter ocorrido de maneira completa e em todos os estados da federação, a propugnada limitação da função policial à atividade de “enfrentamento do crime” (repressão), em organizações construídas sobre bases militares, teria reforçado o uso da força e da violência policial, além de mistificar e atribuir um caráter belicoso à função policial. Outrossim, em instituições altamente hierarquizadas e fechadas como as organizações policiais, a tendência ao insulamento burocrático teria sido ainda maior com as reformas orientadas à profissionalização¹⁰⁰.

No Brasil, a trajetória histórica de construção das organizações policiais, sua origem e estruturação aos moldes militares, somada à profissionalização (constituindo um modelo de policiamento basicamente reativo) criaria o que Begochea e outros chamaram de um “policiamento de controle” (Bengochea et alii, 2004):

No Brasil, a polícia foi criada no século XVIII, para atender a um modelo de sociedade extremamente autocrático, autoritário e dirigido por uma pequena classe dominante.(...) Uma polícia para servir de barreira física entre os ditos “bons” e “maus” da sociedade. Uma polícia que precisava somente de vigor físico e da coragem inconsequente; uma polícia que atuava com grande influência de estigmas e de preconceitos (Bengochea et alii, 2004: 121).

As práticas históricas das corporações policiais foram enrijecidas pelo período ditatorial. Combinadas ao “modelo tradicional” de policiamento, “a força tem sido o primeiro e quase único instrumento de intervenção, sendo usada frequentemente da forma não profissional, desqualificada e inconsequente, não poucas vezes à margem da legalidade” (Bengochea et alii, 2004: 119).

À “polícia de controle” os autores contrapõem o policiamento comunitário, ou a “polícia cidadã”, a princípio, mais responsiva, mais favorável ao controle social e adequada ao contexto democrático; uma polícia que passaria a ser demandada a garantir não mais uma ordem pública determinada, mas sim direitos de cidadania.

Ainda nos anos 1980, conta como importante fator de impulsionamento das iniciativas democratizadoras da segurança pública o crescimento da discussão sobre os direitos humanos, em especial, em São Paulo e no Rio de Janeiro. Programas de formação em direitos humanos para policiais foram criados e implementados sob fomento da Anistia Internacional. São Paulo e Rio Grande do Sul aprovam leis para obrigar o ensino da disciplina a policiais e agentes penitenciários, a partir de intenso *lobby* promovido por essa agência, ainda hoje atuante no Brasil (Balestreri, 1994; 1998).

¹⁰⁰ As pesquisas empíricas produzidas no exterior sobre as polícias, em particular, não encontraram qualquer sustentação à hipótese de que patrulhas fortuitas, respostas rápidas e investigações posteriores produziram mais prisões e menos crimes. Ademais, o movimento de profissionalização da polícia fez com que ela se tornasse organizações ainda mais insuladas. Esse ponto será explorado no capítulo seguinte.

As diversas iniciativas ou programas participativos criados, incluindo os conselhos, redes de vizinhos e policiamento comunitário, dentre outros, sofreram inúmeras influências, tanto empíricas quanto teóricas. No caso dos conselhos comunitários de segurança, em específico, sua criação sofreu maior influência (em comparação com os outros formatos) da difusão dessas instâncias de participação em outras áreas das políticas públicas no Brasil, como no caso da saúde e assistência social, no contexto da redemocratização. Em São Paulo, um dos marcos do início da democratização da política de segurança no governo Franco Montoro é justamente a criação dos conselhos comunitários de segurança (Consegs), em 1985 (Decreto N. 23.455), contando com expressivo apoio por parte dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada (Galdeano, 2009). Vale notar que esse caso específico constitui exceção à regra no que diz respeito aos programas participativos em segurança pública – sua grande maioria tendo sido criada por iniciativa das polícias militares estaduais¹⁰¹.

A maior parte da literatura brasileira sobre policiamento comunitário, assim as entrevistas por nós registradas com diversos gestores, policiais e acadêmicos, menciona as experiências norte-americanas, canadense e japonesa como referência para os programas brasileiros.

No caso do policiamento norte-americano, os casos mais citados são o policiamento implementado em Nova Iorque e Chicago – embora se trate, a nosso ver, de experiências bastante diversas entre si, praticamente contraditórias¹⁰². A influência norte-americana foi ainda ampliada a partir dos diversos programas de intercâmbio policial ocorridos entre Brasil e EUA, desde meados da década de 1980. Ademais, a literatura norte-americana e inglesa produzida desde início dos anos 1970 sobre policiamento comunitário formaria a base teórica mais significativa para o ideário de polícia comunitária brasileiro¹⁰³. Já o caso canadense, embora citado, desenvolveu um modelo de polícia comunitária como política nacional, estabelecendo padrões de treinamento e operação para todo o país, o que não aconteceu no Brasil. Por fim, o modelo japonês vem sendo, curiosamente, cada vez mais servindo de referência aos programas de policiamento comunitário brasileiros. O modelo, que remonta à segunda metade do século XIX (um modelo, portanto, que passou ao largo do movimento profissionalizante), ocupa 40% do efetivo policial japonês (Agência Nacional da Polícia do Japão, sem data)¹⁰⁴.

¹⁰¹ Datam de 1982 e 1983, a criação dos conselhos comunitários de segurança pública de Londrina e Maringá, respectivamente. Foram criados então enquanto associações da sociedade civil sem fins lucrativos.

¹⁰² Esse ponto será explorado na análise do capítulo seguinte.

¹⁰³ Esse também será um esse ponto explorado no terceiro capítulo, importante por que se tratar de um corpo teórico bastante diverso e que possui fundamentos, não raras vezes, muito divergentes entre si. De modos distintos, eles fazem referência às diversas teorias comunitárias e republicana abordadas no capítulo anterior.

¹⁰⁴ O acordo de cooperação técnica entre os governos do Brasil e do Japão existe desde 1971 (Decreto 69.008). Um intercâmbio técnico entre a Polícia do Japão e a Polícia Militar de São Paulo, coordenado pela *Japan International Cooperation Agency* - JICA, existe desde 1999. A partir de então, vários policiais comunitários vem sendo formados a partir do modelo japonês (a partir das bases *Koban* e *Chuzai-sho*). Com o tempo, a PM de São Paulo, em parceria com a JICA, passou a formar policiais de outros estados do Brasil com base no modelo japonês. Pode-se dizer que, desde então, o Policiamento Comunitário praticado pela Polícia Militar de São Paulo tem se baseado amplamente sobre o modelo japonês, conforme demonstra a Cartilha de Policiamento Comunitário da instituição (Polícia Militar de São Paulo, 2007). A Polícia Militar de Minas Gerais estabeleceu recentemente (2009) programa de intercâmbio com o Japão para visitas técnicas e formação em policiamento comunitário (modelo japonês).

Várias iniciativas de policiamento comunitário são registradas, neste momento inicial: o programa *Polícia Interativa* no município de Guaçuí, Espírito Santo, no ano de 1985, baseada também em conselhos comunitários (Costa, 1995 apud Henriques, 2008); o programa de *Policimento Distrital*, em Minas Gerais, com base local e comunitária, em 1988; o programa piloto de *Polícia Comunitária* em Ribeirão Preto, estado de São Paulo, no ano de 1991¹⁰⁵.

No Rio de Janeiro, o governo Brizola nomeara, em 1983, Carlos Magno Nazareth Cerqueira, primeiro policial não advindo dos quadros do Exército (além de negro) para ocupar o posto de Secretário de Segurança Pública e, posteriormente, de Comandante Geral da Polícia Militar. Ele inicia uma importante iniciativa de difusão do modelo de policiamento comunitário naquele estado (Muniz et alii, 1997), tendo inclusive produzido alguns dos primeiros livros sobre o assunto no Brasil (Nazareth Cerqueira, 1998; 2001). A implantação do policiamento comunitário constava do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro para 1984-1987 e das Diretrizes de Governo para 1991-1994, tendo Nazareth Cerqueira participado dos dois governos Brizola. No ano de 1997, ocorre a implementação de um programa piloto de Policiamento Comunitário, no bairro de Copacabana, Rio de Janeiro, em parceria com a organização não governamental Viva Rio. Do programa participavam 60 jovens policiais, fazendo rondas a pé, diverso do patrulhamento em viaturas, como forma de se aproximarem da população residente, em jornadas especiais de 6h diárias. Sua função era interagir com a comunidade e conhecer seus problemas. Foram ainda criados seis conselhos comunitários de área, contando com representantes da comunidade e policiais (ISER, 1996; Muniz et alii, 1997).

Por fim, as redes de vizinhos ou redes de vigilância, difundidas posteriormente, a partir de meados da década de 1990, claramente se inspiraram sobre experiências similares implementadas em algumas cidades (vizinhanças) dos Estados Unidos e Inglaterra. A literatura sobre o assunto, extremamente escassa no Brasil (Santana, 2011; Fagundes, 2011; Lopes, 2010), não menciona influências teóricas explícitas.

A despeito de significativas, tendo partido dos governos, da sociedade civil organizada ou, majoritariamente, das próprias polícias (em especial, as militares), a grande maioria dessas iniciativas não se sustentaram ao longo do tempo. Apesar de contarem, em alguns casos, com apoio político e de parecerem seguir a tendência do contexto, orientada à participação da sociedade civil com vistas à democratização das políticas públicas, um inúmero conjunto de resistências e limites foram encontrados ao longo da trajetória das instituições participativas na área da segurança. Essas iniciativas se mostraram, portanto, amplamente descontínuas e, em muitos casos, foram interrompidas.

Apesar de os Consegs de São Paulo e Paraná permanecerem ainda hoje atuantes, muitas interrupções, dificuldades e retrocessos podem ser identificados em seu percurso, principalmente na década de 1990. Em São Paulo, a experiência foi retomada apenas em 1997, com a criação da

¹⁰⁵ Neste mesmo ano, acontece o 1º Congresso de Polícia Comunitária organizado pela Polícia Militar do Estado de São Paulo, considerado momento de consolidação da adoção da “filosofia” de policiamento comunitário (como é comumente designada) pela instituição.

comissão de polícia comunitária para assessorar o Comando Geral da Polícia Militar na efetiva implantação do policiamento comunitário. No Paraná, apenas em 2003, através dos Decretos 1790 e 2332, o Governo do Estado do Paraná institucionalizou os CONSEGS e, promoveu sua regulamentação. Os Conselhos Comunitários de Segurança Pública de Minas Gerais foram criados em um contexto muito diverso, apenas em 1999, por iniciativa da própria Polícia Militar.

Igualmente, os diversos programas de policiamento comunitário encontram um percurso irregular. Em São Paulo, com o fim do governo Montoro e as severas críticas que recebeu acerca de sua orientação voltada aos direitos humanos (“privilégios de bandidos”), o policiamento comunitário é retomado apenas ao final da década de 1990. No Rio de Janeiro, a experiência piloto de policiamento comunitário de Copabacana é interrompido passados apenas 10 meses, e sua curta duração pode ser explicada pelo isolamento do projeto enfrentado no interior da própria organização policial militar carioca; pela escassa mobilização da população (ISER, 1996) e por uma distinta orientação imprimida, por parte governo estadual, para política de segurança do Rio de Janeiro (C. Caldeira, 1998).

A tentativa, da década de 1980, de implantar o policiamento comunitário em Minas Gerais também é frustrada, principalmente devido à grande resistência encontrada por parte dos praças da corporação, preocupados em não deixar a polícia militar se tornar uma “polícia mais branda” (Meireles apud Batitucci, 2010)

Até finais da década de 1990, as diversas experiências não encontrariam uma trajetória contínua, muito menos teriam condições de incorporar todo o conjunto de princípios atribuído à “filosofia” de policiamento comunitário. Além de fortemente condicionados a uma mudança na metodologia de emprego operacional e na própria cultura organizacional das polícias, elas dependiam de uma forte e específica conotação política. O ambiente favorável no contexto da década de 1980 perdeu-se quando da reação conservadora dos anos 1990, a qual imprimiu uma nova orientação à política de segurança pública em praticamente todos os estados.

Se a introdução das primeiras iniciativas, no contexto dos anos 1980, esteve politicamente associada tanto à necessidade de redemocratização e reconstrução da esfera pública brasileira, quanto de reforma das organizações policiais – historicamente violentas, repressivas e refratárias aos setores populares; na década de 1990, em contraponto, a redefinição do tema da segurança na agenda pública a partir de novas bases provocou sérias distorções em sua implementação e posterior difusão.

Mas antes de analisar o movimento conservador emergente na década de 1990s, iremos explorar uma última temática amplamente debatida no momento de consolidação do campo da segurança e justiça criminal nas ciências sociais brasileiras: o das “contradições” observadas na mudança nos padrões da criminalidade a partir da década de 1980.

3.5. As “contradições” do período pós-democrático: breve panorama acerca da mudança

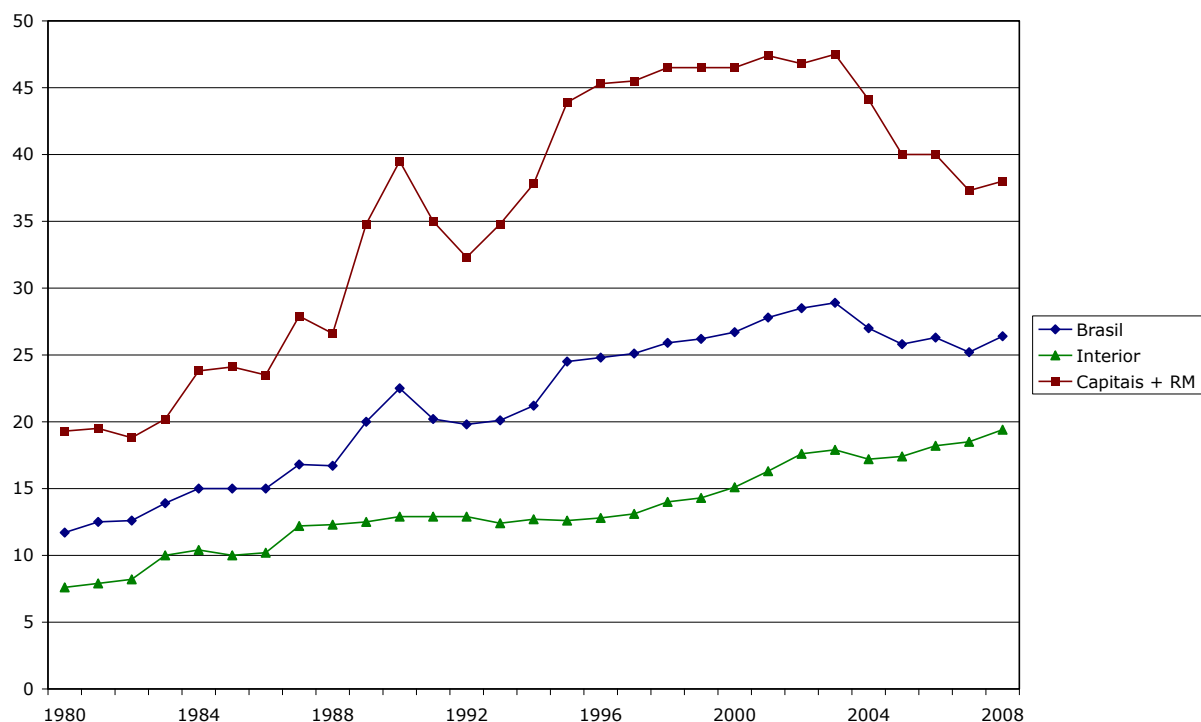
dos padrões da criminalidade

Como mencionamos, alguns autores buscaram fazer um balanço da política de segurança pública no Brasil a partir da redemocratização, buscando identificar os obstáculos colocados à sua efetiva implantação. Em tese, tratava-se de um Estado que, embora mantivesse traços de autoritarismo, passava a assumir um perfil progressivamente mais democrático. Contudo, boa parte das análises identificou “contradições” resultantes desse movimento (Alvarez et alii, 2004); a principal delas foi a constatação de um aumento da criminalidade, tendência que contrariava as expectativas relacionadas ao retorno do Estado democrático de direito. Esse aumento significativo somava-se à polêmica em torno do “problema da polícia”, à disseminação das críticas ao desempenho das demais agências do sistema de justiça criminal e o sentimento de “impunidade” resultante¹⁰⁶. Ademais, a despeito do crescente investimento feito desde a transição, o sistema de justiça mostrava-se incapaz de oferecer respostas satisfatórias ou aumentar o grau de confiança dos cidadãos em suas instituições. Constata-se, em geral, uma “explosão de conflituosidade”, ocorrida após a redemocratização, destacando-se não somente os conflitos envolvendo disputas pelo controle de territórios, mas também os chamados “conflitos interpessoais”¹⁰⁷ com desfechos fatais (Barreira e Adorno, 2010).

GRAFICO 1. Taxas de homicídio (Brasil, Interior e Capitais e Regiões Metropolitanas, 1980-2008)

¹⁰⁶ Para uma real compreensão do problema da “impunidade” no Brasil e a difusão desse sentimento, é necessário primeiro se entender de que *classe* (social ou criminal) o discurso se refere. Tese de Castilho apontou que “de 1986 a 1995, somente 5 dos supostos crimes financeiros apurados pelo Banco Central resultaram em condenações em primeira instância na Justiça Federal; (...) 9 dos 682 casos apurados no Banco Central também sofreram condenações nos tribunais superiores (...) nenhum dos 19 condenados na primeira e segunda instância está preso” (apud C. Caldeira, 1998). Pesquisa de Ferreira (2010) realizada nos cinco Tribunais Regionais Federais entre 2006 e 2008 aponta no mesmo sentido, comparando condenações por crime de colarinho branco e condenações por crime contra o patrimônio.

¹⁰⁷ O que a literatura internacional costuma chamar de “crimes de vizinhança” – conflitos violentos ocorridos nos espaços públicos, em especial, bares e outros locais de sociabilidade e lazer, geralmente decorrentes de discussões entre conhecidos.



Fonte: Mapa da violência, 2011.

*Dados utilizados para homicídios – classificação CID 10 (“mortes por causa externa”) - SIM/SUS; população: IBGE/PNAD.

O gráfico 1 mostra a tendência dos homicídios no Brasil a partir da década de 1980, quando se inicia sua medição pelo Sistema SIM, do Ministério da Saúde¹⁰⁸ (Waiselfizel, 2011). A partir desse gráfico, podemos observar um aumento praticamente contínuo dos homicídios no Brasil, desde o início de sua medição, em 1979, até o ano de 2003. Cerqueira e Lobão (2005) falam, a esse respeito, de uma “tragédia anunciada”, vez que não se trata de uma explosão súbita de criminalidade, mas de uma tendência “estável” no tempo, cujo crescimento médio foi da ordem de 5,6% ao ano (cf. também G. Soares, 2008). Esse movimento produziu, em consequência, um milhão de mortes de 1980 a 2008 no Brasil¹⁰⁹ (Waiselfizel, 2011). Nesse período, a taxa média dos homicídios foi de 28 para cada 100 mil habitantes, considerada uma taxa bastante alta¹¹⁰.

Vale notar ainda a alta concentração desse fenômeno, até os anos 2000, nas capitais e regiões metropolitanas. Em 2005, Cerqueira e Lobão (2005) informavam que as taxas de homicídios para as regiões metropolitanas brasileiras desde 1980 haviam apresentado uma taxa de crescimento médio de 128,8%. Em 19 das 27 regiões metropolitanas a taxa média de homicídios por 100 mil habitantes mais do que dobrou desde os anos 1980.

¹⁰⁸ O sistema SIM / SUS refere-se à base de dados mais ampla atualmente existente, de caráter nacional, nessa área. Apesar de a Secretaria de Segurança Pública – SENASP/MJ – ter buscado, nos últimos anos, construir um sistema nacional de dados, a partir dos registros feitos pelas organizações policiais estaduais, os pesquisadores em geral ainda tem se utilizado, com maior confiança, do sistema SIM/SUS. Sobre a confiabilidade dos dados estaduais, ver a classificação feita pela Relatório Anual estatístico do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2010).

¹⁰⁹ Os dados disponíveis no SIM/SUS contabilizam o quantitativo de homicídios até o ano de 2008.

¹¹⁰ Considera-se como “aceitável”, para os dias atuais, uma taxa de até 10/100 mil habitantes. Até a década de 1970, uma taxa de superasse os 3 homicídios por 100 mil habitantes já era considerada mediana (níveis baixos girariam em torno de 1 homicídio/100 mil). A literatura internacional passa, a partir da década seguinte, a considerar outros níveis de “aceitabilidade”, a partir das mudanças nos padrões mundiais de criminalidade observados desde então (a esse respeito, ver G. Soares, 2008: 44).

Os estudos identificam, a partir da década de 1980, não somente um avanço da criminalidade, especialmente a violenta, mas uma mudança em seus padrões¹¹¹. A literatura localiza, segundo as revisões feitas, um aumento generalizado dos roubos e furtos a residências, veículos e transeuntes nas maiores capitais, sobretudo São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte (Adorno, 1993; Kant de Lima, Misse e Miranda, 2000; Barreira e Adorno, 2010). A participação dos crimes violentos no total de crimes registrados passa de 20% para 30%, em média. Os estudos apontam, ainda, um maior grau de organização social do crime e o aumento crescente da violência em suas ações. Em estudos sobre a cidade do Rio de Janeiro, Coelho (1988) já indicava uma crescente contribuição de crianças e adolescentes no aumento das taxas de roubo, incluindo latrocínio. Essa década caracteriza-se também pelo aparecimento das quadrilhas de assalto a bancos e instituições financeiras; por um acentuado aumento dos registros de porte irregular de arma de fogo e pelo aumento nas taxas de homicídio – mudanças que se expandem e se consolidam na década seguinte.

A literatura associa essa mudança nos padrões da criminalidade à diferentes e múltiplos fatores, que na maior parte das vezes se encontram sobrepostos: às transformações mais amplas no contexto internacional e nacional, referentes sobretudo às reformas desregulamentadoras dos mercados (Tavares dos Santos, 2004); ao aumento da desigualdade social e da pobreza; ao desenvolvimento tecnológico; aos novos padrões de utilização e segregação do espaço urbano (T. Caldeira, 2000); à emergência do tráfico de drogas (Adorno e Salla, 2007; Misse, 2007; Zaluar, 2007) e, por fim, ao próprio direcionamento da política de segurança, que trataremos de analisar ao final desta seção. Antes, importa destacar a expressiva atenção que o tema “tráfico de drogas” passa a receber na década de 1990, para entender como as percepções relacionadas à emergência do chamado “crime negócio” (Zaluar, 2007) geraram, por parte do sistema de justiça criminal, respostas equivocadas que acabaram por aumentar a violência.

Na década de 1990, o debate sobre o “tráfico de drogas” introduz novas perspectivas analíticas no campo da segurança pública (Kant de Lima, Misse e Miranda, 2000: 49). Sua difusão, especialmente com a introdução da cocaína no mercado de drogas ilícitas (e sua crescente importância relativamente à maconha, no interior desse mercado), aliada à consequente substituição das armas convencionais por outras mais sofisticadas tecnologicamente, deu impulso a novas pesquisas (Paixão, 1983; Zaluar, 1983, 1985, 1986, 1993, 1994; Caldeira, 1997, Misse, 1999, 2007). Coelho (1988), em um dos primeiros estudos, indicava que o padrão organizacional do crime transmutava-se para uma atividade “empresarial”, que aliciava novos quadros com base na remuneração, em contraste com as anteriores “adesões de natureza pré-moderna”, compromissos morais e personalizados para com as lideranças ou “patronos”. O autor destaca

¹¹¹ A partir de dados disponíveis acerca da criminalidade anteriormente a 1980 (existentes somente para alguns estados e, em sua maioria, apenas para as maiores cidades), os estudiosos afirmam que ela seria caracterizada por ações individualizadas e, em sua maioria, de crimes contra o patrimônio (Adorno e Salla, 2007; Zaluar, 2007). Nesse período, os homicídios são compostos, em sua vasta maioria, por “crimes de vizinhança”, ou seja, não premeditados, resultantes de brigas ou discussões entre conhecidos. Dentre os autores encontrados, apenas Gláucio Soares (2008) não confirma a tese de que teria havido uma mudança nos padrões da criminalidade a partir da década de 1980; para o autor, os raros dados disponíveis não autorizariam essa interpretação.

que, embora o desejo de reconhecimento social ainda estivesse presente na decisão de aderir ao crime, destacavam-se como características dessa “cultura empresarial” emergente a impessoalidade e a facilidade de reposição dos quadros gerenciais dessas organizações, o que tornaria inócuas as “ações espetaculares” desfechadas contra as lideranças por parte dos órgãos oficiais de repressão¹¹². Teresa Caldeira, em estudo sobre o tráfico e uso de drogas na cidade de São Paulo no final da década de 1980, apontava um comportamento irregular acerca de seu crescimento (T. Caldeira, 1991). Estudo de Misse (2007) sobre o Rio de Janeiro interpretou as oscilações nas tendências criminais como traduzindo prioritamente o comportamento das agências policiais na repressão a esses delitos, mais do que a alterações substantivas no comportamento do tráfico de drogas ou por parte dos usuários.

De acordo com Misse (2007), o tráfico de drogas a varejo surge no cenário brasileiro – em especial, o carioca – a partir da estrutura “herdada” do jogo do bicho, característico até a década de 1970 (cf. também Machado da Silva e Figueiredo, 1978; Machado da Silva e Chinelli, 1993). A grande diferença do tráfico de drogas com relação aos demais mercados informais e ilegais existentes não residiria no tipo de mercadoria ou na rede de comercialização utilizada, que compreenderia: o sistema político e a troca de “mercadorias políticas” (corrupção), fundamental para esses mercados se desenvolverem; a extorsão cobrada por policiais; o recrutamento de trabalhadores preferencialmente dentre a população mais pobre¹¹³. Seus traços distintivos estariam nos efeitos diferenciais de violência utilizados por esse comércio e sua reprodução nos “territórios”. Segundo o autor, a territorialização introduziria uma nova dimensão ao fenômeno, ao reforçar estereótipos e estigmatizar dados segmentos sociais, por um lado; por outro, ao gerar novas redes de sociabilidade, que emergem das relações de poder que passam a demarcar esses espaços.

A esse respeito, destacam-se, sobretudo, os estudos pioneiros de Zaluar, realizados em uma comunidade pobre do Rio de Janeiro, acerca dos efeitos do tráfico de drogas sobre a percepção e a organização da população residente, bem como seu poder de atração sobre a força de trabalho adolescente e jovem. Além do incisivo impacto que esses estudos de base etnográfica provocam no debate, eles são responsáveis por incitar uma agenda acadêmica que se coloca o objetivo de desvelar

um complexo dispositivo de produção da violência nas cidades brasileiras, envolvendo delinqüência convencional, tráfico de drogas, grupos de extermínio, corrupção policial e de agentes penitenciários, arbitrariedade e violência da política e práticas de justicamento em acertos de conta entre traficantes, de traficantes com informantes da polícia ou com delinquentes convencionais ou traficantes (Kant de Lima, Misse e Miranda, 2000).

¹¹² Essa interpretação se mantém nos estudos de outros autores que analisam as respostas produzidas pela política de segurança na década seguinte.

¹¹³ Uma das “vantagens” do tráfico de drogas a varejo diz respeito a possibilidade de empregar crianças e adolescentes pobres, além de poder oferecer emprego e proteção a ex-presidiários – população extremamente estigmatizada que, no contexto de recessão da década de 1990, encontrou nesse mercado uma forma de sobrevivência.

A literatura que se segue busca explicar o envolvimento, nesse fenômeno, de indivíduos e jovens pertencentes às camadas urbanas mais pobres, como autores e vítimas (o fenômeno da “dupla inserção” dos pobres no mundo da criminalidade, segundo Zaluar, 1999), e a prioridade de atuação da polícia nas áreas em que residem.

Quando analisados em conjunto com a manutenção de práticas seletivas por parte do sistema de justiça e de seus agentes, bem como com a resistente desigualdade social e de direitos que ainda caracterizaria a sociedade brasileira das décadas de 1980 e 1990, essas pesquisas reforçavam a impossibilidade de se continuar a afirmar, unilateralmente, a responsabilidade individual no fenômeno criminal – como apontamos na discussão feita no Capítulo I. A “dupla inserção” alimentaria o paradoxo que enfrentavam, segundo Zaluar (1999), os intelectuais brasileiros em sua militância em defesa da cidadania e da inclusão: o paradoxo segundo o qual, principalmente no contexto urbano, os pobres figuram como “protagonistas dos principais crimes violentos, ao mesmo tempo em que vítimas preferenciais deles”. Uma dupla inserção da qual decorrem dilemas éticos, políticos e ambigüidades teóricas. Mas que seria antes reforçada, e não reduzida, a partir da via “repressiva”.

Por outro lado, as mudanças na criminalidade urbana iniciadas nos anos 1980 consolidam-se na década seguinte, especialmente, pelo alto crescimento dos homicídios; entre jovens do sexo masculino; pela abrangência da corrupção policial; do mercado ilegal de armas; das “guerras” entre gangues e entre essas e a polícia; pelo recrutamento dos trabalhadores de baixa renda nos mercados ilegais; e a conseqüente desestruturação dos laços de solidariedade vigentes nos bairros pobres e interdição da liberdade de ir e vir nessas comunidades:

Lado a lado aos 'progressos da democracia' e aos avanços da sociedade do trabalho, constitui-se uma nova teia de relações sociais que atravessa toda a sociedade brasileira e que tem um de seus pontos de articulação na nova configuração urbana nas periferias das regiões metropolitanas. Nessa (re)configuração urbana, estabeleceram-se novos vínculos societários em meio às expensas do contrato social e da sociedade do trabalho” (Barreira e Adorno, 2010: 335)¹¹⁴.

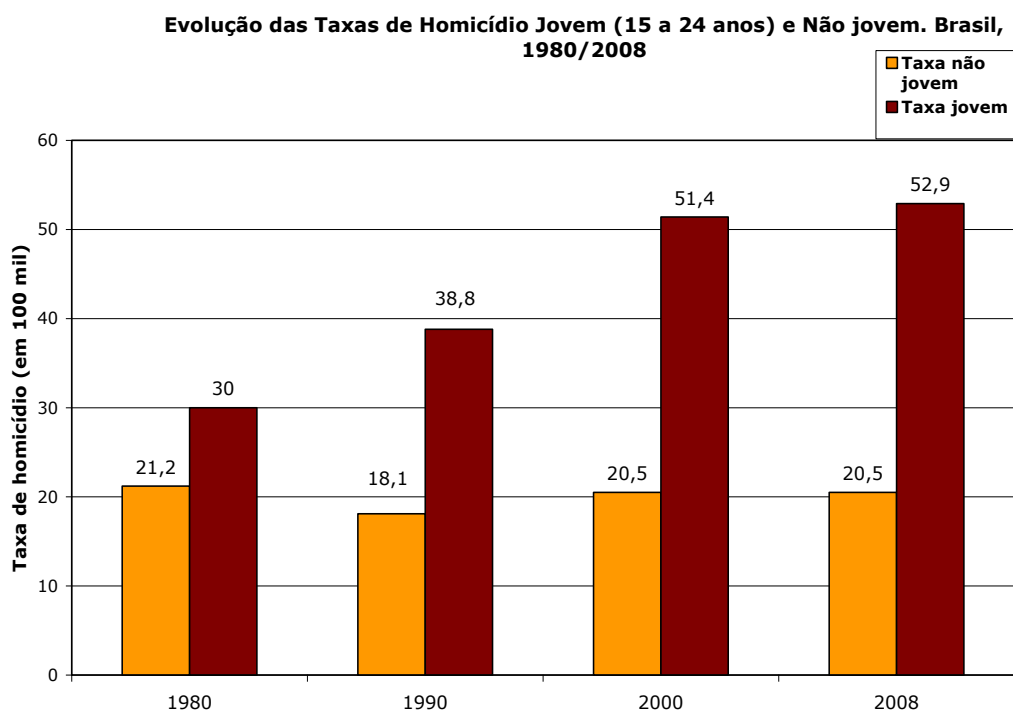
3.6. A década conservadora: a “crise” da segurança pública e a emergência do “populismo punitivo” no Brasil

Nas análises e discursos do campo da segurança pública, a década de 1990 é apresentada como a década de “crise na segurança pública”, em especial no Rio de Janeiro e em São Paulo, e

¹¹⁴ A esse respeito, pode-se citar ainda o aprofundamento de um “subtema”, principalmente nos anos 2000, o das “tramas da cidade com seus nexos – configurações urbanas, mercados informais ilegais, narcotráfico e crime organizado, ilegalismos de toda espécie”. Uma extensa teia de informalidades e vínculos precários com as instituições oficiais acabariam por impor aos indivíduos a “busca de expedientes para resolver o problema da existência cotidiana”, nos bairros onde predominam precárias condições de infraestrutura urbana e de serviços sociais. São criadas novas formas de *solidariedade social* que margeiam as solidariedades da família, das vizinhanças, das associações coletivas e organizações vicinais, disseminando vários tipos de ilegalismos como “práticas sociais não reprováveis”; e que contribuem para a deslegitimação dos mecanismos tradicionais de resolução de conflitos (Barreira e Adorno, 2010).

a repressão policial, nesse sentido, é um importante catalisador dessa crise. O vertiginoso aumento dos desfechos fatais resultantes não somente das disputas no domínio de territórios entre os diferentes grupos de traficantes, mas principalmente entre esses e a polícia engrossam o cenário da violência urbana. Para Adorno e Salla (2007), o aumento das mortes dos integrantes “mais velhos” do tráfico produziu, em consequência, uma entrada maciça de crianças e adolescentes no tráfico de drogas e posterior aumento das mortes nessas faixas etárias mais novas¹¹⁵.

Ao desagregarmos por faixa etária os dados sobre os homicídios no Brasil nas três últimas décadas, veremos uma progressiva incidência sobre a população jovem (GRAF. 2, abaixo). Em 1980, a taxa de homicídios da população jovem (15 a 24 anos) era de 30 por 100 mil habitantes; taxa que aumenta progressivamente nas décadas seguintes, chegando a 52,9 no ano de 2008. Enquanto isso, a mortalidade entre a população não jovem mantém-se relativamente estável, apresentando inclusive, no ano de 2008, uma taxa ligeiramente inferior à do ano de 1980, que era de 21,2. Isso indica que a tendência de aumento do número de homicídios no Brasil, nas últimas décadas, afetou, sobretudo a população jovem. Essa tendência se mantém ao longo dos anos seguintes, afetando o cenário atual em que, enquanto os jovens representam 18,3% da população brasileira, a vitimização juvenil¹¹⁶ alcança 36,6% (Waiselfizel, 2011).



Fonte: Mapa da violência, 2011.

*Dados utilizados: homicídios – SIM/SUS; população: IBGE/PNAD.

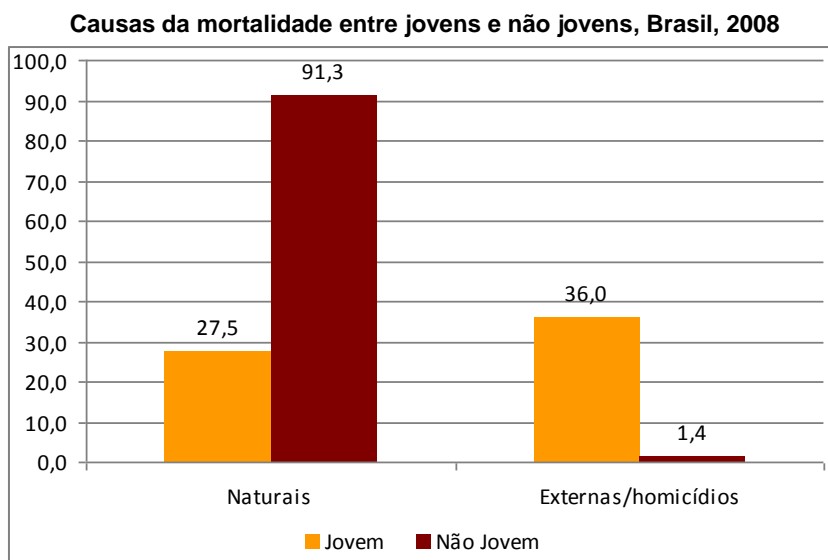
¹¹⁵

Dentre os estudos pioneiros que analisam a ligação do tráfico de drogas com a juventude pobre das grandes cidades, ver o instigante trabalho de Assis (1999), que compara irmãos e primos infratores e não infratores, buscando analisar os fatores que impulsionam as adesões ao mundo do crime. Ver também Moreira, 2000; os já citados trabalhos de Zaluar, 1983, 1985, 1999a; e Zaluar e Alvito, 1998.

¹¹⁶

Diferença entre as taxas de vitimização por homicídio da população jovem e da população não jovem.

Os homicídios passam a representar, a partir do ano de 2002, a principal causa de morte entre a população jovem. O GRAF. 3, abaixo, mostra a diferença entre as causas a mortalidade entre essa população e a população não jovem, para o ano de 2008:



Fonte: Mapa da violência, 2011.

*Dados utilizados: homicídios – SIM/SUS; população: IBGE/PNAD.

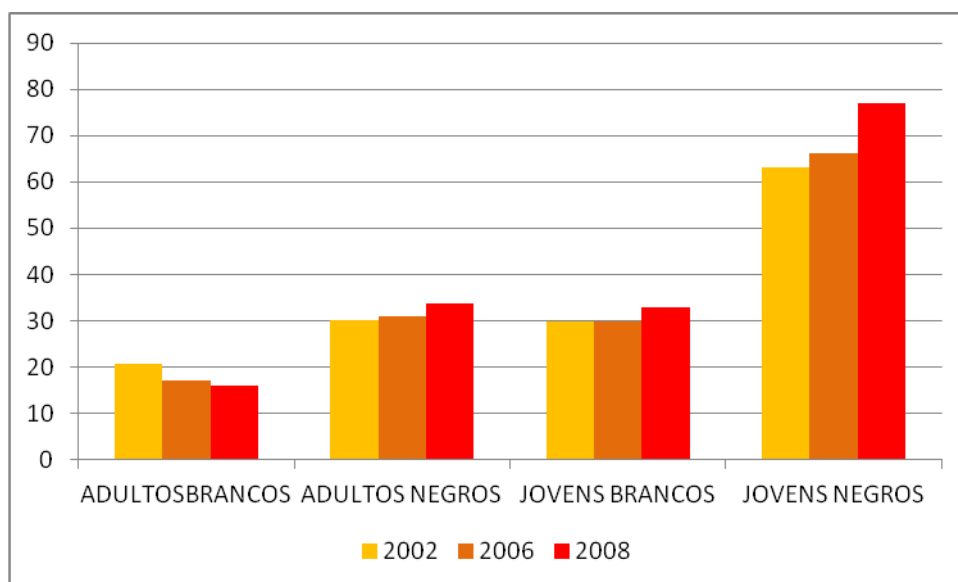
Uma outra tendência se destaca quando analisamos a relação entre a variável raça/cor e as causas de homicídios: a maior incidência sobre a população negra e, sobretudo, os jovens negros, comparados à população branca e jovem branca, respectivamente. Enquanto é possível identificar, para a população branca (total), uma tendência de queda generalizada nas taxas de homicídio a partir de 2002, para a população negra, ao contrário, um progressivo aumento nas taxas de vitimização por homicídio. Infelizmente, devido ao fato de que os dados sobre raça/cor das vítimas começaram a ser contabilizados apenas a partir de 1996 e se mantiveram com uma alta subnotificação até 2001, não foi possível a utilização de uma série histórica mais longa. Contudo, pesquisas feitas com dados locais ou com as etnografias amplamente realizadas autorizam a interpretação de que a maior incidência, hoje constatada, sobre a população negra (e, principalmente, sobre a população negra jovem) constitui uma tendência muito anterior a 2002, remontando aos processos acima descritos¹¹⁷.

Para o caso dos homicídios de jovens (15 a 24 anos), temos um aumento tanto entre a população jovem branca quanto entre a população jovem negra; ressaltando-se, contudo, que a vitimização entre os jovens negros mais que dobrou no período, TAB.2, abaixo:

**Mortalidade população adulta e jovem, brancos e negros – Brasil
2002, 2006, 2008.**

¹¹⁷

Vale ainda observar que, no sistema SIM/SUS, a informação de raça/cor provém da declaração do legista ou de documentação preexistente; enquanto que a metodologia do IBGE conta com a autodeclaração do entrevistado (utilizando população negra total, para fins de cálculo da taxa). A classificação “negro” se refere à junção das categorias “preto” e “pardo”, metodologia usada pelo IBGE (Waiselfizel, 2011).



Vários estudos consideram que as escolhas feitas na política de segurança poderiam, junto com outros fatores, serem responsabilizadas por esse aumento. As estratégias policiais de resposta à criminalidade, fundamentalmente repressivas e progressivamente mais violentas, bem como a política penitenciária – focada sobre um aumento massivo do encarceramento – teriam influenciado o comportamento da criminalidade e aprofundado a seletividade característica do sistema de justiça criminal (Adorno e Salla, 2007; Misse, 2007; Zaluar, 2007, entre outros).

A segurança pública a partir dos anos 1990 seria marcada, assim, pelas diversas “crises”, ocorridas no âmbito de alguns dos estados que mais se destacavam nesse cenário, em especial, Rio de Janeiro e São Paulo¹¹⁸. A percepção de expansão do tráfico de drogas e do crime organizado, nesse período, teria provocado uma reação, por parte das forças estatais, de “recrudescimento” e “remilitarização” da política de segurança (Kant de Lima, Misse e Miranda, 2000)¹¹⁹, e que se concretiza no endurecimento das ações contra a população mais pobre (Barreira e Adorno, 2010). Esses movimentos seriam contrários à tendência de desmilitarização, democratização e adensamento da participação da sociedade civil no interior da política pública, observada na década anterior, principalmente em torno da redemocratização, embora se tratassem de iniciativas ainda pontuais e observadas em apenas alguns estados.

Além da herança autoritária e da histórica relação de conflito entre as agências policiais e as comunidades pobres (exatamente onde os mercados ilegais estariam mais presentes), soma-se ao cenário descrito a distribuição de responsabilidades quanto à segurança pública no federalismo brasileiro ela é de competência exclusiva dos estados, e cada um deles conta com forças policiais

¹¹⁸ O “episódio da Favela Naval”, ocorrido em Diadema, no ano de 1997, no qual policiais foram filmados extorquindo, agredindo e, por fim, matando inocentes na referida favela provocou grande comoção pública. Pesquisa Datafolha realizada após o episódio comparava a percepção a respeito da polícia com pesquisa anterior realizada dois anos antes:

“De quem vc tem mais medo: da polícia ou dos bandidos? (%)”
 1995 1997 Polícia 1223 Bandidos 684 2 Ambos na mesma proporção 1833 Nenhum dos dois 111 In: Ilanud, 2002:

23.

¹¹⁹ Estudo de Soares e Piquet (1996), que refletiu sobre quatro diferentes discursos populares sobre a segurança pública vigentes à época, ressalta, dentre eles, aquele que preconiza um tratamento autoritário e violento por parte do sistema de justiça com relação aos criminosos.

e sistema estadual de justiça próprios. Contribui também para esse contexto, a difícil relação entre as forças policiais estaduais – civil e militar – decorrente do fato de que nenhuma das duas executa o chamado “ciclo completo” da segurança pública, suscitando problemas de duplicidade e rivalidade entre elas (tema já desenvolvido na seção 3.1 deste Capítulo). A política de segurança que, em consequência, emerge durante a década de 1990, é fundamentalmente reativa, violenta e repressiva.

Vale destacar, ainda, que a crise financeira da década de 1990 impede a realização de investimentos significativos na política, principalmente no nível estadual¹²⁰. A política neoliberal introduzida na década de 1990, além de aprofundar os processos de exclusão e desigualdade sociais, vindos da década anterior, fez ampliar o espaço do mercado e da lógica privatista no âmbito da segurança pública, o qual pressionou no sentido de reduzir os canais de debate público, oferecendo, alternativamente, soluções “privadas”. O cenário resultante foi o de uma sociedade “de muros”, segundo Teresa Caldeira (2001) e de “privatização da segurança”, segundo Cerqueira (2010): aqueles que possuíam acesso ao mercado isolaram-se em condomínios fechados e lançaram mão, cada vez mais, do uso de armas de fogo e de outras tecnologias de segurança privada; do outro lado, os menos favorecidos viram-se entregues à violência e ao abandono estatal, vindo a constituir a grande parcela vitimizada da sociedade¹²¹.

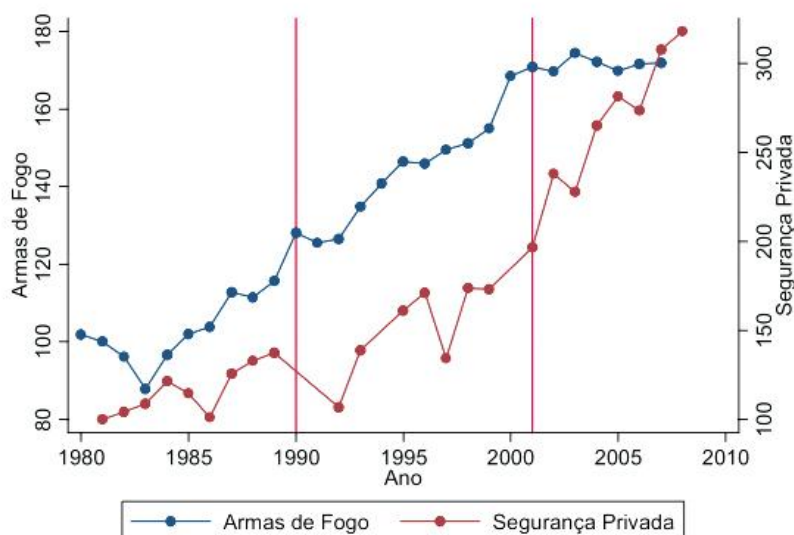
Essa privatização da segurança fez com que houvesse um fenômeno de alta banalização do uso de armas de fogo entre a população civil. As pesquisas mostram que quanto mais armada uma sociedade, maiores serão as chances de ela se ver obrigada a conviver com altos índices de violência. Isso porque, em primeiro lugar, aquele que se arma colocar-se-ia, em verdade, em uma situação de maior risco, em especial, quando tenta reagir a um criminoso armado; segundo, porque pequenos conflitos do cotidiano têm maior chance de levar a um desfecho fatal se os protagonistas estão armados; por fim, porque haveria um considerável fluxo entre armas legais e ilegais, dado que armas compradas para proteção pessoal acabam sendo furtadas, roubadas ou vendidas, indo parar em mãos de pessoas não autorizadas. Dados do Rio de Janeiro mostram que 20% das armas apreendidas pela polícia teriam origem legal (Cano, 2004: 10-ss).

Esses dois movimentos, do crescimento da demanda por tecnologias de segurança privada e por armas de fogo é evidenciado no GRAF.5, abaixo:

Demandas por arma de fogo e crescimento da indústria da segurança privada no Brasil (1980-2007)

¹²⁰ A falta de investimento, dentre suas várias consequências, acabou por levar a uma situação de salários precários, principalmente entre os baixos escalões, que são levados a trabalhar em outros empregos, especialmente na segurança privada. Esse movimento engrossa a tendência à privatização e crescimento da indústria de segurança, característico da década (T. Caldeira, 2000; Cano, 2006; Cerqueira, 2010; Zanetic, 2010).

¹²¹ Esses fenômenos dão sustentação à tese de Cano sobre o modo como a pobreza se relaciona a criminalidade: a renda, nesse caso serviria como *fator protetivo à violência letal*.



Fonte: Cerqueira, 2010¹²².

A nova orientação impressa às políticas de segurança estaduais, ao longo da década de 1990, manifestou-se no Rio de Janeiro, por exemplo, a partir do crescimento de uma tendência favorável à retomada de uma política pautada pela ideia de “lei e ordem”. Ela coincide historicamente com o declínio eleitoral de Brizola no estado e sua política pautada pelo respeito aos direitos humanos. Retoma-se, ao contrário, uma forma militarizada de atuação policial (Sento-Sé, 1998) a partir de então:

A adoção de uma política de enfrentamento do problema nos moldes militares é retomada com ênfase cada vez maior. Tal mudança patenteadada e encontra sua expressão mais acabada na adesão da opinião pública à chamada Operação Rio, quando as forças do exército tomam para si o controle da segurança na capital. Suas consequências políticas podem ser sumariadas em 3 pontos. Primeiro: a despeito de sua inoperância para cumprir a desejada diminuição dos índices de criminalidade, a operação Rio foi extremamente eficiente na operação da percepção pública sobre a segurança levando uma parcela da população a acreditar de fato em sua eficácia e pertinência. Segundo: Sacramentou a ascensão da lógica militarizada como única alternativa factível para o enfrentamento da questão da criminalidade do Estado. Terceiro: Reforçou a já tão propalada correlação entre a criminalidade e o brizolismo, ao tirar da órbita do governo do Estado o controle do policiamento ostensivo. Efetivamente, contudo, a criminalidade violenta no Rio de Janeiro no período de intervenção do Exército alcançou índices ainda maiores do que vinha apresentando (Sento-Sé, 1998: 68).

Destaca-se ainda, acerca desse contexto, o surgimento das chamadas “gratificações faroeste”, premiações “por bravura” dadas a policiais que se destacassem em serviço. Os estudos indicam, contudo, que, longe de provocarem uma redução da violência, elas teriam servido, de fato, para incrementar a letalidade dos confrontos entre criminosos e a polícia¹²³.

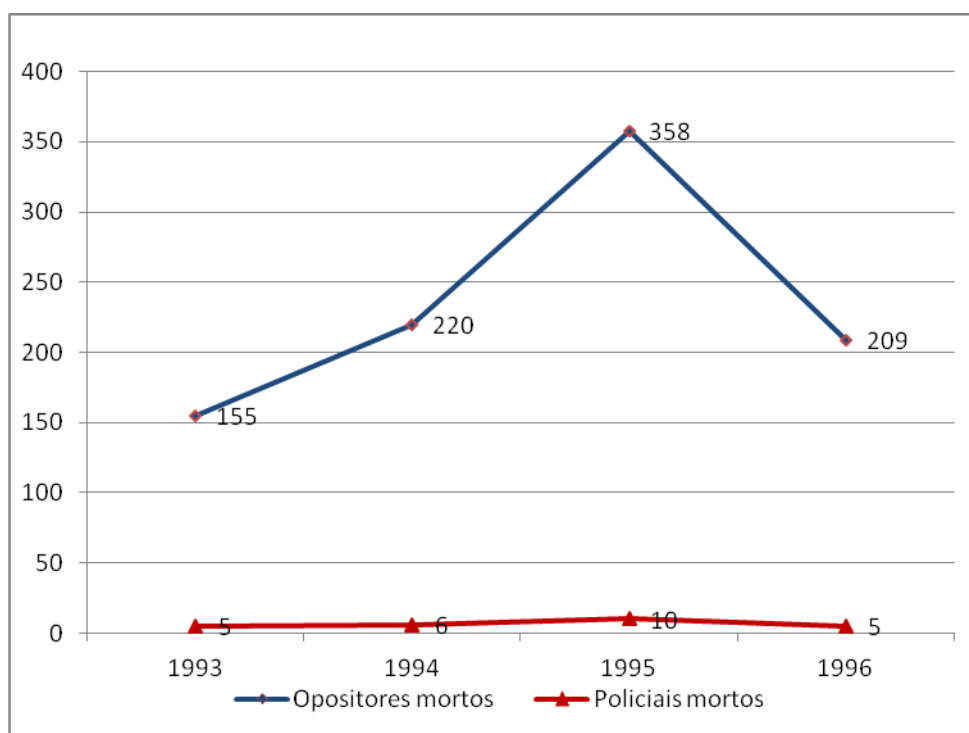
Os gráficos seguintes foram retirados de audaciosa pesquisa feita por Inácio Cano (1998). O primeiro indica um significativo crescimento da vitimização ocorrida nas operações policiais, a

¹²² O autor construiu a *proxy* para demanda por arma de fogo mensurando a proporção de suicídios perpetrados com o uso da arma de fogo em relação ao total dos suicídios. Todos os dados foram extraídos do SIM/MS. Os dados de segurança privada foram extraídos com das Pnads e Censos do IBGE (Cerqueira, 2010: 45).

¹²³ É também desta época a “Operação Rio”, intervenção do Exército ocorrida após a ECO 92, logo no início do governo de Marcello Alencar, sob o pretexto de combate à criminalidade organizada e de necessidade de reestruturar as forças policiais civil e militar. Também essa estratégia se mostrou inadequada para resolver e controlar minimamente o cenário de insegurança que permeou o Rio de Janeiro (Sento-Se, 1998; Caldeira, 1998).

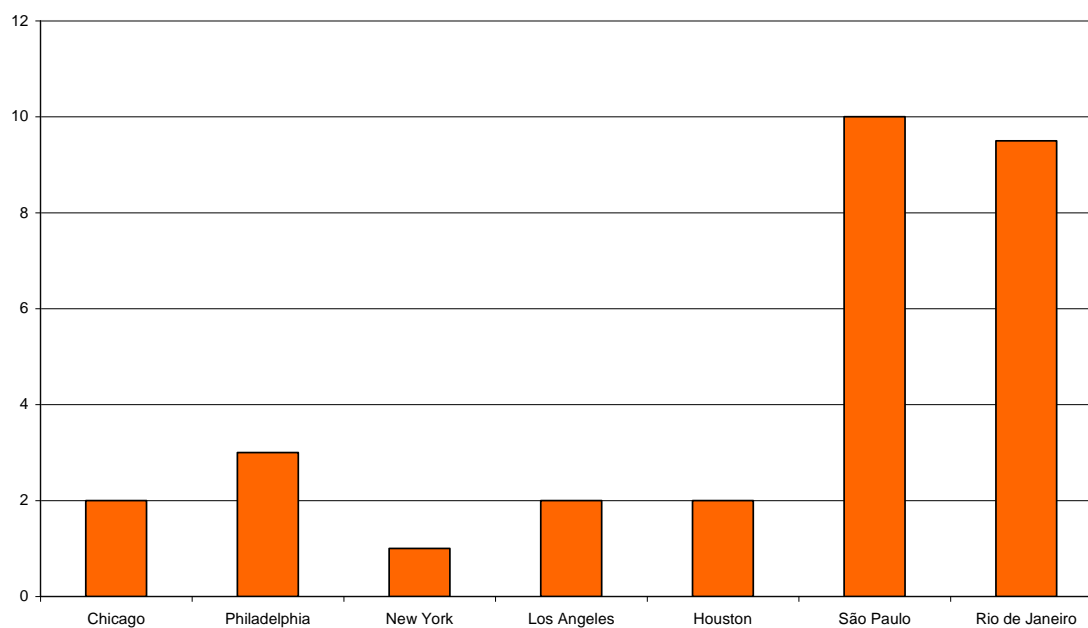
partir do ano de 1995, quando foram implementadas as “premiações por bravura”. As pesquisas feitas apontam fortes indícios de que a maior parte dos mortos em operações envolvendo a polícia militar não teria de fato resistido à prisão; os episódios não constituiriam, assim, “autos de resistência” (GRÁF. 6):

Vitimização nas intervenções policiais com vítimas Rio de Janeiro (RJ), 1993-1996



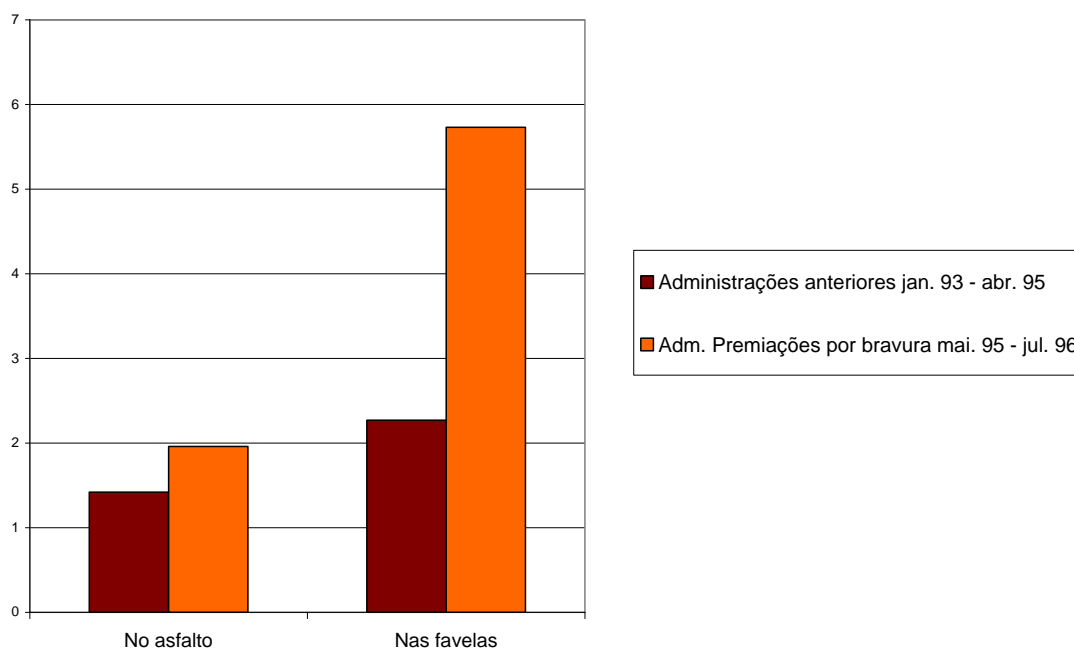
Fonte: Cano, 1998

Proporção dos homicídios dolosos cometidos pela polícia, por cidade (1995)



No gráfico abaixo, observamos ainda que a letalidade das operações policiais apresenta um aumento significativo com as “gratificações por bravura”, mas, esse aumento é ainda maior nos confrontos ocorridos nas favelas.

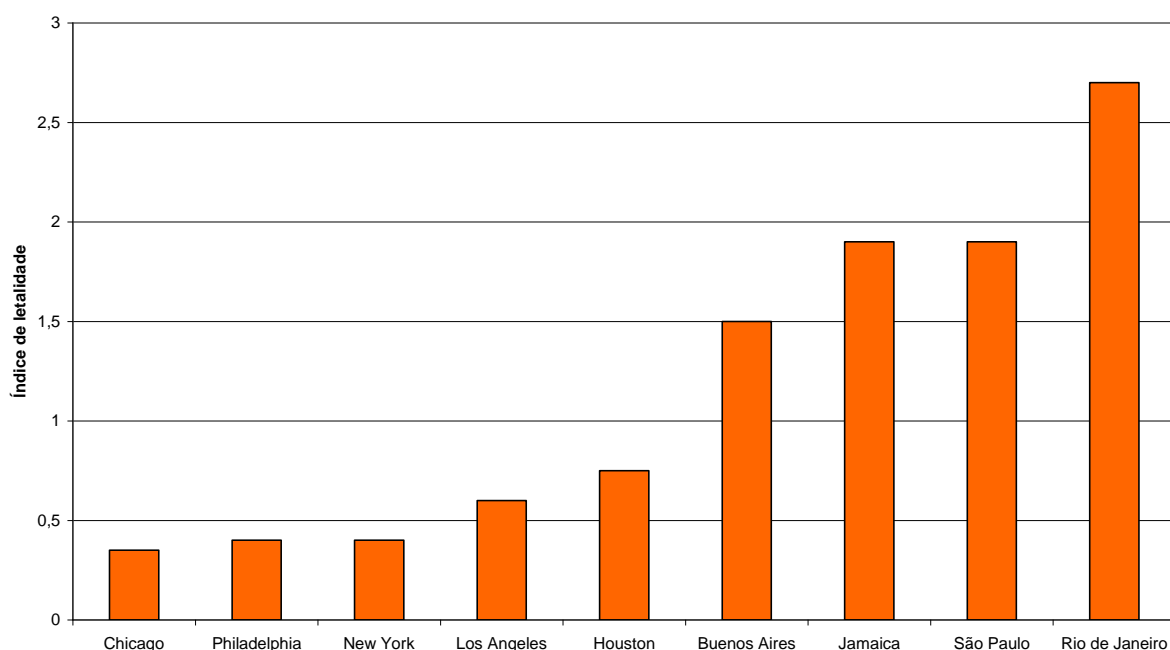
Índice de letalidade da ação policial, favela x asfalto, Rio de Janeiro (RJ) 1993-1996



Fonte: Cano, 1998.

Por fim, é possível observar a diferença de letalidade entre as polícias do Rio de Janeiro e de São Paulo, em comparação com outras polícias do mundo, como evidencia o GRAF.8, abaixo. O índice de letalidade é o resultado da divisão do número de opositores mortos pelo número de opositores feridos resultantes desses confrontos. Espera-se, em um confronto armado, que haja um número maior de feridos em comparação com mortos.

Índice de Letalidade da Ação Policial por Lugar



Fonte: Cano, 1998

Uma outra tendência característica deste período é o aumento do encarceramento. Em São Paulo, uma importante reorientação da política de segurança foi um significativo investimento no encarceramento em massa, originado em resposta ao suposto protagonismo das lideranças do crime organizado no cenário da criminalidade no estado. A “guerra contra as drogas” é considerada por Wacquant (2001), uma das causas mais importantes da explosão da população carcerária em alguns países do mundo.

Segundo o estudo *Human Rights Behind Bars in Brazil*, produzido pela Americas Watch, no de 1998, 30% da população carcerária brasileira seria oriunda de prisão preventiva. O uso de sentenças alternativas, em contraposição, seria de 1,5%, de acordo com o censo de 1995, percentual muito baixo quando comparado com números EUA e Europa. O aprisionamento em locais não apropriados (cadeias e centros de detenção policiais) era a regra. No Estado de Minas Gerais, por exemplo, de acordo com CPI Carcerária do Congresso, realizada em 1997, esse índice chegava a 82%. Em São Paulo, onde se encontrava 40% da população carcerária brasileira, metade estava instalada em local não apropriado.

Contudo, segundo consistente argumentação de vários autores, essa orientação política teria, contrariamente, favorecido o fortalecimento do crime organizado nas prisões e exercido forte impacto sobre as instituições oficiais, enfraquecendo a política de segurança e forçando uma reação conservadora, incapaz de ir além da “repressão”. O crescimento da “sociedade dos cativos” – a partir da articulação no cárcere de grupos internos como a Falange Vermelha (Paixão, 1991 e Coelho, 1988), o “Comando Vermelho”, “Terceiro Comando” e “Amigos dos Amigos”, no Rio de Janeiro; ou o “Primeiro Comando da Capital” em São Paulo (Biondi, 2010;

Dias, 2011, 2011) – passou a influenciar a dinâmica de gestão das unidades prisionais (Adorno e Salla, 2007; Dias, 2009 apud Cruz, Godinho e Batitucci, 2011)¹²⁴.

Se, de um lado, há um esforço para expansão física do sistema penitenciário em alguns estados, até certo ponto defensável – pois teria como objetivo evitar novas rebeliões por superlotação¹²⁵ –, por outro, visaria também e, sobretudo, evitar o desgaste da imagem política dos governos, sendo acompanhado de um flagrante processo de violação dos direitos da população prisional¹²⁶.

Nesse cenário, os governos conferiram à imprensa um grande poder orientador das ações dos órgãos de segurança pública e justiça criminal, bem como do sistema político (Barreira e Adorno, 2010). Ainda que não fosse fenômeno novo, as mudanças legislativas a partir de então passaram a ser majoritariamente impulsionadas por campanhas articuladas pela mídia de massa. No começo dos anos 1990, a imprensa explorou uma variada gama de crimes violentos, em que cada episódio era seguido por uma forte comoção popular. Como resultado, o medo do crime violento aumentou no interior da sociedade, acarretando em grande suscetibilidade política para reformar o tratamento da justiça criminal para certos tipos de crimes. Demandas por punições mais severas se espalharam e o governo foi forçado a implantar “respostas rápidas” para enfrentar a situação de descontrole. Os políticos responderam a essas ansiedades e medos expressando os sentimentos punitivos em “uma legislação penal de emergência (Campos, 2010)¹²⁷.

¹²⁴ Para Teixeira (2010), se os anos 1980 foram marcados pelo restabelecimento da ordem democrática, trazendo neste bojo os indicativos de universalização dos direitos fundamentais e ampliação da cidadania, os termos dos governos paulistas do final daquela década e início da década de 1990 representaram um vigoroso retrocesso nesta área. Os casos emblemáticos seriam os casos do 42º Distrito Policial em fevereiro de 1989 com a morte de 18 presos por asfixia devido à superlotação, e na Casa de Detenção de São Paulo, no Massacre do Carandiru em outubro de 1992, quando 111 presos foram mortos a partir da intervenção violenta da Polícia Militar para conter o tumulto em um pavilhão, em um acontecimento trágico da então recente democracia brasileira, que poria por terra a idéia de “Constituição cidadã” daquela promulgada em 1988 (Cruz, Godinho e Batitucci, 2011).

¹²⁵ São Paulo passa de 14 unidades, em 1983, para 21, em 1987, chegando a 37 unidades em 1990.

¹²⁶ No caso paulista, em meados da década de 1990 e sob o forte impacto do Massacre do Carandiru, além de medidas voltadas para desativação da Casa de Detenção de São Paulo, há movimentos de mudanças organizacionais com a criação em 1993 da Secretaria de Administração Penitenciária (SAP), e a continuidade de construção de novas unidades prisionais que chegariam a 43 em 1994. As rebeliões não deixaram de ocorrer, mas, a partir de 1995, buscou-se a introdução de grupos de negociação que incluíam inclusive membros da sociedade civil. No entanto, o uso da força para contenção da massa carcerária continuou sendo utilizado, em detrimento de medidas de salvaguardas dos direitos e de caráter ressocializador, fazendo com que a “sociedade dos cativos” se mobilizasse justamente contra essa política (Cruz, Godinho e Batitucci, 2011).

¹²⁷ Pesquisa de Marcelo Campos, “Crime e Congresso Nacional” (2010) explora a política criminal aprovada tanto pelo Parlamento quanto pelo Executivo, dentre 1989 e 2006. O autor destaca que, embora haja um movimento expressivo e majoritário de recrudescimento penal, principalmente a partir da década de 1990, leis despenalizadoras ou efetivadoras de direitos foram aprovadas, em menor escala (19 normas ao total). Interessante notar ainda que, a despeito de os parlamentares do Sudeste e dos partidos PMDB e o PT possuírem, nesse período, o maior número de propostas aprovadas, não foi possível, segundo o autor, distinguir qual partido do sistema partidário era o responsável pela proposição da maior parte das leis de caráter punitivo. Contudo, constatou que Executivo e Legislativo possuíam, praticamente, igual poder de agenda a respeito da temática. Ainda, as leis mais punitivas seriam majoritariamente de origem do Executivo (as quais, por esse fator, tramitam mais rapidamente, caracterizando o que o autor chama de uma “legislação penal de emergência”), na década de 1990 e em “resposta” aos episódios que caracterizaram essa década. Campos conclui que, apesar da coexistência desses dois direcionamentos na política criminal, “o Parlamento e o Executivo ‘escolhem’ o uso simbólico do Direito Penal como forma fundamental de resolução de conflitos, a partir de demandas estatais ou da sociedade civil por maior criminalização de condutas” (Campos, 2010).

Laura Frade, em pesquisa anterior, de 2007, intitulada “O que o Congresso pensa sobre a criminalidade”, analisou a legislatura do Congresso Nacional que foi 2003 a 2006, por meio de entrevistas aos congressistas e análise das propostas encaminhadas sobre a matéria em questão. Das análises das entrevistas, a autora concluiu que o Congresso legislou, majoritariamente, a partir da representação de um “transgressor de baixa instrução, “doente,

A Lei dos Crimes Hediondos (Lei 8.072/1990) foi, em consequência, sumariamente aprovada, mudando as disposições legais já disponíveis para determinadas ofensas. O objetivo do novo tratamento previsto na legislação foi o de fornecer uma estrutura muito mais dura para o combate desses crimes. Posteriormente, após episódicas demonstrações de preocupação pública, outras emendas aumentaram o rol de delitos sujeitos a essas regras mais restritas e severas (Fonseca, 2011). Medidas duras em relação ao crime organizado também revelaram a adoção de um padrão autoritário de reação, em grande parte baseado em “respostas simbólicas”¹²⁸.

Esses apontamentos tornam mais claro um aspecto apontado na literatura como característico das mudanças ocorridas no âmbito criminológico e nas práticas da punição. Trata-se do que Garland (2001) chamou de “populismo punitivo”: dentre outras características, o fato de que a justiça criminal tem se tornado menos autônoma do que em sua configuração anterior, sofrendo a interferência de interesses “políticos” e de demandas “inflamadas” por parte da opinião pública. Essas preocupações sobrepor-se-iam às questões criminológicas na definição da política pública, e pretensões que resultariam em vantagem eleitoral sobressaiam como determinantes da mesma.

O “populismo punitivo” apela recorrentemente a metáforas bélicas (“a guerra contra o crime”), as quais encontram, evidentemente, ressonâncias específicas em nosso contexto social, em função das experiências autoritárias e da histórica “militarização” da nossa política de segurança (Cano, 1998). Segundo Cano, a guerra abriga uma “percepção dicotômica e maniqueísta”, opondo “bons” e “maus”, que são apresentados como diferentes em sua essência. No Brasil, historicamente, as formas de resolução dos conflitos surgidos entre diferentes, via de regra, adotaram a via da neutralização ou eliminação de um deles. Representados como “criminosos”, “perigosos”, “suspeitos”, ou “vagabundos” – como ainda hoje grande parte dos policiais cariocas chamam os supostos criminosos das favelas – seriam o “inimigo” a ser derrotado, segundo reza a lógica militar ainda fortemente determinante da cultura política do campo da segurança no Brasil.

Provavelmente a experiência brasileira da década de 1990 contém elementos exemplares da “criminologia do Outro” de Garland (2001), paradigma que representa criminosos e (potencialmente) perigosos como um “outro” inassimilável, irrecuperável ou não tratável; diante disso, a alternativa que o paradigma coloca como “possível” é sua simples e fácil exclusão, seja por meio de medidas que vão desde o aniquilamento (ilegal, mas efetivo enquanto prática no interior do sistema) à incapacitação e neutralização por meio do encarceramento.

Diferente de uma nostalgia por um “passado pré moderno”, segundo argumenta Simon Hallsworth (2011) a respeito dessa orientação; ou por um passado “pré hobbesiano”, como diria

indigno de confiança, indisciplinado, pouco humano, desocupado, sujo e inferior” (Frade, 2007). Com relação às análises das 646 propostas encaminhadas, 626 destinavam-se a agravar penas, regimes e restrições. Só duas relacionavam-se a “crimes de colarinho branco”, o que nos leva à conclusão simples de que o Parlamento “só vê o crime do outro”.

Wanderley Guilherme dos Santos (1993)¹²⁹, no caso brasileiro, essa “virada punitiva” remete a um passado muito recente, que não é o do bem estar penal (que teve raras e seletivas adesões na trajetória histórica da política de segurança brasileira), mas o de um “autoritarismo social” como racionalidade de governo. Essa se expressa não somente na doutrina de segurança nacional do regime militar; mas também nos seus aspectos ainda amplamente presentes em nossas estratégias de segurança. Essa racionalidade, segundo mostra a experiência da década de 1990, com suas práticas e discursos de endurecimento penal e policial, permeou de diversas maneiras as relações entre Estado e sociedade e areceu, por um momento, ter superado os tímidos passos progressistas feitos até então.

Pode-se argumentar, ainda, que a recepção, tradução e transposição desse paradigma, para o contexto brasileiro, foi alimentada por outros fatores: pela herança, ainda presente, da velha criminologia positivista local; mas também pela importação de “novos saberes”, como a “teoria das janelas quebradas”, de caráter amplamente ambíguo, conforme argumentamos no capítulo primeiro; por fim, pelo tom dos discursos dos atores do sistema político, que manipularam fortemente sentimentos públicos a partir de uma retórica que podemos chamar aqui, genericamente, de retórica da “tolerância zero”¹³⁰.

Essa ampla recepção, especialmente nos anos 1990, também sofreu forte influência da crítica difundida na década anterior sobre a “perspectiva social”. Segundo Misse, “ao entrelaçar indevidamente *problemas de representação*, com suas categorias práticas, e *problemas de explicação*, recalcou para um obscuro plano implícito questões decorrentes de uma associação complexa, cuja simplificação, nos discursos sociais, facilitou sua falsificação pelo discurso sociológico” (Misse, 1993: 13) – e sua manipulação nos discursos do sistema político. A deslegitimação daquele ponto de vista impactou sobremaneira as discussões nos anos posteriores, pois interditou a via da compatibilização entre “questão social” e “questão criminal”. A alternativa restante, para Misse, só poderia resultar “em um retorno às estratégias de ‘patologização’ do homem violento”¹³¹.

¹²⁹ Para W. G. Santos, a tese do hobbesianismo social que caracterizaria a sociedade brasileira remontaria ao estado de natureza hobbesiano, caracterizado como de guerra de todos contra todos. O conceito expressaria o sentimento de desconforto diante da “pequenez” do Público em face dos apetites de sua população. Onde são intensos os padrões de exclusão política e a maior parte da população não se reconhece como partícipe de uma trajetória coletiva, a cidade se torna objeto de apropriação privatista, lugar em que prospera ressentimento e desconfiança; desenvolve-se a fragmentação da autoridade e o fortalecimento de patronagens e legalidades próprias, corrupção e legitimação do monopólio da violência estatal (W. G. Santos, 1993). Em consequência, torna-se impossível para os cidadãos se fazerem autônomos diante das redes de subordinação pessoal presentes na base da sociedade “para, como cidadãos livres, poderem tocar suas *vidas privadas*, atendendo apenas às regras impessoais e universais do jogo democrático” (W. G. Santos, 1993: 55-56). O único problema da interpretação de Santos é que ela parte de uma separação do público e do privado, típica da narrativa liberal clássica, que compreende a liberdade exclusivamente como liberdade privada.

¹³⁰ Desde o final daquela década, o Brasil passou a ser contemplado com a visita de diversas autoridades e gestores associados às políticas novaiorquinas, e da mesma maneira, gestores e políticos brasileiros se dirigiram aos EUA com o intuito de conhecer a referida “estratégia de sucesso”. Não temos conhecimento, contudo, de algo parecido com o que ocorrera na Argentina, quando o próprio George Kelling (um dos autores da “teoria das janelas quebradas”) assessorou pessoalmente o candidato Domingo Cavallo em sua campanha para a presidência, no ano de 1999.

¹³¹ Esse fator também parece ter tido influência sobre a ampla aderência encontrada por uma racionalidade que chamarei aqui de “utilitária”, seguindo (Cano, 2001), enquanto paradigma de fundo dos discursos “técnicos”

Os referidos processos contribuíram, assim, para o surgimento tanto de modos de conhecimento e reconhecimento do “problema criminal”, quanto das respostas e intervenções implementadas, que “não estariam diretamente interessadas em desfazer estereótipos ou denunciar a hipocrisia do sistema” (Misse, 1993: 13). Diversamente, reificariam a criminalidade dos

agentes mais notoriamente violentos, como faz o “*pulp fiction*”, desvinculando-os completamente das múltiplas redes sociais de violência cotidiana que constituem nosso tipo de capitalismo (...) e que constituem o espaço urbano das grandes metrópoles brasileiras, construídas sobre uma miséria industrial e moderna sem paralelo na história (Misse, 1993: 13-ss).

Por outro lado, a “crise” e suas respostas emergenciais e punitivas, dão origem a “contra movimentos” no interior da sociedade civil organizada – como a criação das organizações não governamentais como “Viva Rio” e, posteriormente, “São Paulo sem Medo”; à criação das comissões parlamentares nos estados, visando a apuração da corrupção e letalidade policial, possibilitando que pesquisas e relatórios sobre problemas de segurança fossem realizados em parceria com universidades e institutos de pesquisa. Se esses importantes movimentos não conseguem, naquela década, retomar completamente as iniciativas e tendências democratizantes dos anos anteriores; por outro lado, fazem com que o tema da segurança pública entre definitivamente para a agenda política, denunciando a inadequação e a falência da orientação política punitiva, em voga no âmbito dos estados.

sustentados pelos “novos *experts*” (Sparks, 2011) que surgem a partir de então, e suas estratégias e orientações para a política pública de segurança. Exploraremos esse ponto na seção final deste capítulo.

Cap. 4 A recente emergência de uma agenda nacional para a segurança pública: em direção à segurança cidadã

4.1. “Tem saída”? a emergência do Plano Nacional de Segurança Pública e a construção de uma agenda nacional para a segurança

Segundo comparações internacionais, o Brasil ocupa, seguindo os dados disponíveis mais recentes, para o ano de 2008, o 6º lugar no mundo em taxa de homicídio total e jovem (Waiselfizel, 2011). A despeito de já ter ocupado durante muitos anos os três primeiros lugares desse *ranking*, organizado pela Organização Mundial de Saúde, ainda chamam a atenção os elevados índices brasileiros.

Uma recente queda nas taxas de homicídio vem sendo observada a partir do ano de 2003¹³², que vem sendo objeto de estudo por parte da literatura. Dentre as interpretações correntes, os autores apontam, de maneira consensual, como fatores dessa queda, as inovações implementadas na política de segurança pública, principalmente a partir do ano de 2000, fomentadas pelos Planos Nacionais de Segurança Pública e levadas a cabo, efetivamente, por alguns dos estados da federação – em especial, aqueles que possuíam as taxas mais altas, como São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Outro fator seria a redução dos níveis de desigualdade social.

O primeiro Plano Nacional de Segurança Pública surge no contexto de “crise” acima descrito. Até então, a atuação do governo federal na segurança pública se restringira à atuação da Polícia Federal e à recém criada Secretaria Nacional Antidrogas. Ademais, a limitação do governo federal nesse âmbito se devia à difundida percepção que associava enormes riscos à adoção de uma atitude intervencionista, contrária ao pacto federativo (Cano, 2006). Por outro lado, a Polícia Federal possuía competência limitada a determinados crimes e teria, portanto, pouca capacidade de intervenção inclusive sobre esses, dado seu reduzido porte (pelo menos, até 2004). Além disso, embora tenha sido criada, durante o segundo governo Fernando Henrique Cardoso, a Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD), vinculada à Presidência da República, essa seria dirigida por militares, seguindo tendência norteamericana.

Em junho de 2000, o governo federal anuncia o I Plano Nacional de Segurança Pública e inicia, quase que inadvertidamente, um movimento praticamente inédito no Brasil, por parte do poder público, de optar por uma abordagem planejada e pautada por princípios e metas claras de intervenção na área da segurança pública – ao invés da tradicional implementação de respostas imediatistas, reativas, a episódios de crises na área. Quase inadvertidamente, porque contrariaria

¹³² Por outro lado, se boa parte da redução ocorrida nos últimos anos se deu, sobretudo, em função de uma forte inflexão nas taxas das capitais, especialmente dos estados do sudeste, uma tendência recente de interiorização dos homicídios tem ocorrido. O que gera, além disso, uma maior “homogeneização” do fenômeno dos homicídios no território brasileiro, em contraposição à concentração característica dos anos 1980-1990.

o contexto em que surge o Plano, uma semana após o episódio do sequestro do ônibus 174, que a mídia transmitiu em tempo real:

Ato contínuo, o presidente da República determinou que seus auxiliares *tirassem da gaveta o papelório*, e decidissem, finalmente, qual seria a agenda nacional para a segurança, pelo menos do ponto de vista dos compromissos da União. Em uma semana, a nação conheceria o primeiro plano de segurança pública de sua história democrática recente, o qual, em função do parto precoce, precipitado a fórceps, vinha a público sob a forma canhestre de listagem assistemática de intenções heterogêneas¹³³ (Soares, 2003, grifos nossos).

Os grifos à citação do texto de Soares são uma referência à longa gestão do Plano Nacional de Segurança Pública, por parte dos nove Ministros da Justiça empossados durante os dois governos FHC. Segundo Adorno (2003), o plano teria servido, com frequência, como “moeda de troca” para garantir maioria parlamentar e aprovação de ações mais consequentes e duradouras.

Em linhas gerais, o Plano Nacional de Segurança Pública visava ações de curto e médio prazo, buscando abarcar o sistema de segurança pública como um todo, pelo menos no que diz respeito às áreas de competência do Poder Executivo. Houve também a tentativa de articular o poder federal aos poderes estaduais, bem como ligar o PNSP ao II Plano Nacional de Direitos Humanos. A estratégia para alcançar esses objetivos seria, por meio do financiamento, induzir reformas e inovações nos estados, que receberiam ajuda financeira caso atendessem às diretrizes “técnicas” e políticas postuladas.

Pode-se dizer que a principal iniciativa que incorporou essa diretriz política foi a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública, que cuidaria, com um orçamento inicial de R\$700 milhões ao ano, de selecionar projetos apresentados pelos estados e municípios, caso cumprissem com os critérios julgados prioritários: aumentar eficiência e a capacidade de gestão dos sistemas estaduais; fomentar a criação e maior transparência dos dados de segurança pública; pautar-se pelo respeito aos direitos humanos, entre outros. Tratava-se de 15 compromissos e 124 ações concretas, buscando principalmente o enfrentamento da violência urbana, articulando ações de diferentes ministérios e em conjunto com os poderes estaduais e municipais. Assim, a criação, por parte do governo federal, de um plano nacional para a segurança pública não implicou na modificação do art. 144 da Constituição Federal. Em tese, mantinha-se a interpretação de que a segurança pública era de competência dos estados. O governo federal passava a intervir nesse âmbito como indutor de políticas, utilizando-se, para tanto, do mecanismo do financiamento seletivo.

Em específico, o Plano expressava a importância de se criar uma base de dados nacional sistematizada; aperfeiçoar o sistema de segurança a partir da integração das polícias estaduais; capacitar os profissionais de segurança pública e reaparelhamento as polícias estaduais,

133

Não obstante, vários autores ressaltam a pauta especialmente significativa para a segurança pública, relativa à criação, ainda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, da Secretaria Nacional de Direitos Humanos e consequente formulação do I Plano Nacional de Direitos Humanos, principalmente a partir da gestão do secretário Paulo Sérgio Pinheiro (Adorno, 2003; Soares, 2007).

completamente desgastadas; aperfeiçoar o sistema penitenciário; “articular as políticas de segurança com as políticas sociais”, buscando fomentar “estratégias de prevenção”; eliminar chacinas e execuções sumárias e reduzir o risco de envolvimento de jovens e adultos no consumo e tráfico de drogas (Brasil, 2000). Para tanto, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), do Ministério da Justiça, foi reorganizada e fortalecida.

Os balanços do I Plano, realizados pela literatura, apontam que o reaparelhamento de várias polícias estaduais foi realmente efetivado, principalmente porque puderam contar com o Fundo Nacional de Segurança Pública. Foram ainda incentivados os primeiros programas de redução da violência letal em áreas vulneráveis com alta incidência de homicídios, como o GPAE (programa de policiamento comunitário em áreas de risco), no Rio de Janeiro e o “Fica Vivo” (programa de prevenção), em Belo Horizonte. Foram convocadas diversas organizações da sociedade civil e centros de pesquisa, buscando um efetivo aperfeiçoamento do quadro da segurança pública. Resultados menores foram aqueles relativos ao aperfeiçoamento do sistema penitenciário.

Segundo Adorno (2003), algumas ações foram priorizadas em detrimento de outras, e o governo preferiu evitar conflitos com os governos e polícias estaduais; focou-se mais nas parcerias que poderiam resultar em “conhecimento, formação profissional especializada e intervenção competente” – muito embora cada uma dessas estratégias tivessem obtido resultados bastante variados, dependendo do estado focado, e muitas tenham sido negligenciadas em virtude da prioridade do ajuste fiscal naquele governo. Apesar de se reconhecer a elevada capacidade de formulação de estratégias, muitas críticas foram feitas ao Plano, referindo-se principalmente à sua falta de foco e baixa capacidade de implementação – que dependia sobremaneira de ampla negociação política.

Uma ação polêmica – mas que antecedeu e preparou terreno para a Campanha do desarmamento de 2003, reconhecida como uma das estratégias mais bem sucedidas da década – foi, ainda no governo FHC, a implantação de iniciativas de recadastramento e fiscalização do porte de armas particulares. Esperava-se, ainda naquele governo, sancionar a lei de proibição do comércio civil de armas, melhorar a regulamentação do uso de armas por policiais e reduzir aquelas de posse de criminosos, o que foi atingido no governo seguinte.

Os balanços do PNSP apontaram, assim, para importantes avanços alcançados no que se refere às estratégias de modernização da estrutura do sistema de segurança pública (incluindo seu fomento em alguns importantes estados), ao lado de um foco mais débil no que se refere a ações mais substantivas de democratização. Importante notar que o discurso de fundo, organizador do plano, girou em torno do conceito de “direitos humanos”, e não de um “discurso social”, mais próximo da linguagem do bem estar penal. A presença do secretário Paulo Sérgio Pinheiro no Ministério foi crucial para a aproximação do campo com as entidades de direitos humanos, tais como a Anistia Internacional e a *Human Rights Watch*, possibilitando um diálogo acerca de formas de contenção e controle da violência policial, bem como a difusão de importantes

pesquisas sobre o tema – embora não tenham sido implementadas, na prática, reformas muito visíveis e eficazes nesse terreno.

O PNSP consagrou princípios e temas centrais do debate acadêmico acumulado desde a década 1980 (incluindo suas contradições). O documento falava em complementação entre direitos humanos e eficiência policial, reforçando que não se tratavam de princípios contraditórios, tal como veiculado pelo discurso conservador de boa parte da década anterior.

Também defendia que a “ação social preventiva” e a “ação policial” eram complementares. Contudo, não ficara muito claro como atingir o objetivo de “articular as políticas de segurança com as políticas sociais” e “fomentar estratégias de prevenção” – que incluíam, dentre outros, os objetivos de “inibir a atuação de gangues” – e, ao mesmo tempo, “enfrentar a desordem social”.

A respeito do primeiro objetivo, “articular as políticas de segurança com as políticas sociais”, fora criado, em 2001, o Plano Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência Urbana (PIAPS) (*sic*), vinculado ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência, não contando com recursos próprios. Seu objetivo era articular iniciativas já existentes em diferentes ministérios e agências, incluindo organizações da sociedade civil, nos três níveis de governo. O PIAPS tentou, por meio da celebração de convênios, articular projetos de 16 setores do governo federal a partir do chamado “paradigma da prevenção” (Cano, 2006; Adorno, 2003).

Com relação ao objetivo de “fomentar estratégias de prevenção”, não se sabe bem se essas estariam subsumidas aos acima referidos Programas Sociais de Prevenção à Violência Urbana; ou se haveria estratégias de prevenção “típicas” (autônomas) de segurança pública que seriam articuladas às demais políticas sociais. Parece sintomático da falta de clareza acerca do tema da prevenção o fato de o PIAPS ter sido abandonado dois anos depois. Também é sintomático de seu pouco aprofundamento o fato de que tanto o texto do plano quanto os discursos veiculados pelos atores do campo, em sua maioria, não irem além do enunciado de que “estratégias de prevenção” seriam complementares às “estratégias de repressão” e que “eficiência policial” não seria contraditória com “direitos humanos”.

Ao colocar essa problematização, não contestamos os enunciados acima, mas apontamos para a necessidade de se pensar o que caracteriza cada tipo de estratégia, como elas se relacionam e se articulam em diferentes programas, principalmente, como se condicionam umas às outras em um paradigma que se apresenta como democratizador e republicano. A recusa em se pensar as adequadas formas de conciliar “prevenção” e “repressão” sequer tangenciou o problema da associação entre estratégias sociais (desenvolvimentais) e situacionais, quando essas últimas emergem na década de 1990. Além disso, essa perspectiva não deu o tratamento apropriado ao tema da “prevenção comunitária”, que restou, assim como as demais categorias que conformam a gramática do discurso brasileiro (o discurso da “prevenção” *versus* “repressão”), amplamente ambíguas.

Especificamente sobre as “estratégias comunitárias”, o PNSP propunha o maior envolvimento da sociedade civil organizada e das ações comunitárias enquanto estratégias de redução da criminalidade, bem como a capacitação e o incentivo à implementação de programas de polícia comunitária:

Ação 59: Estratégias Comunitárias

Estimular que as Polícias estaduais promovam debates e abram canais permanentes de diálogo com as lideranças e os movimentos comunitários legítimos, especialmente aqueles organizados em periferias e favelas de grandes centros urbanos, com o propósito de construir alianças capazes de ao mesmo tempo mudar o comportamento da Polícia em relação a essas populações e combater o crime, livrando essas comunidades do poder dos marginais e dos falsos benefícios dos bandidos, bem como investir em organização e gestão comunitária e na aliança entre os movimentos sociais e a escola.

Ação 92: Programas Comunitários de Combate à Criminalidade

Incentivar ações de articulação e cooperação entre a comunidade e autoridades públicas com vistas ao surgimento de grupos de autoproteção comunitária que possam desenvolver estratégias de ajuda mútua e de requisição de serviços policiais, com o objetivo de proteção da integridade física das pessoas e dos bens da comunidade, fornecendo pistas e testemunhos que ajudem o trabalho de investigação e da Justiça (Brasil, 2000).

Novamente, uma grande ambiguidade pode ser observada com relação à formulação dessas ações. Objetivam, por um lado, a abertura de canais com movimentos e lideranças comunitárias, “especialmente organizados em periferias e favelas” das grandes cidades. Não obstante, caracterizam os “programas comunitários de combate à criminalidade” por ações que visam à “autoproteção comunitária”, “ajuda mútua”, “requisição de serviços policiais, com o objetivo de proteção da integridade física das pessoas e dos bens”, ecoando elementos de um discurso comunitarista e conservador, conforme desenvolvido no capítulo primeiro¹³⁴.

Com relação ao fomento do policiamento comunitário, o PNSP iniciou por reconhecer a virtual impossibilidade do ofício policial, frente às dificuldades em garantir uma ordem pública internacionalizada e privatizada, e as limitações em contribuir à construção do consenso, “uma vez que as bases da comunidade não mais existem em sociedades complexas e com o trabalho desestruturado” (Brasil, 2000). Ou seja, o plano partiu de um diagnóstico comunitarista, e pareceu caminhar nesse sentido, como veremos.

O PNSP enfatizou o movimento de reforma do trabalho policial e, nesse sentido, deu um importante impulso à colaboração entre universidades e academias de polícia, com o objetivo de oxigenar a formação policial e construção do “fazer policial” sobre outras bases. Embora essas cooperações já se fizessem presentes em alguns locais, restavam ainda muito reduzidas em termos de quantidade, mas eram cruciais para a difusão e discussão sobre a transformação dos currículos, conteúdos e concepção do fazer policial¹³⁵. Essa questão era crucial para a construção do “fazer policial” sobre outras bases, mais democráticas.

¹³⁴ Além disso, vale lembrar Mesquita Neto, para quem: “Programas de vigilância comunitária e serviços de segurança privada, por exemplo, adquirem natureza repressiva quando limitam seus objetivos e resultados a identificação e prisão ou apreensão dos responsáveis pela prática de crimes, infrações e violências” (2006: 11).

¹³⁵ À época, contaram-se dez parcerias, entre as existentes e as recém criadas, realizadas entre universidade e centros de pesquisa para a formação policial em conjunto com as Academias de Polícia: em Minas Gerais, com a

Alguns autores já haviam explorado o problema da formação policial no Brasil. Quando existentes, o ensino policial nas academias de polícia se vinculava seja à formação militar – nas academias de polícia militar – seja ao ensino jurídico – para o caso das academias de polícia civil. O problema residia em que nem o ensino militar provia formação adequada à função de policiamento ostensivo exercida pela polícia militar; nem a formação jurídica provia à polícia civil os conhecimentos necessários à sua função investigativa e de polícia judiciária (Kant de Lima, 1986; Silva, 2011). O resultado era óbvio: o fazer policial se aprendia ou “na rua” ou “na prática”.

Para Paula Poncioni,

a constatação da ausência de uma política pública que estabelecesse diretrizes para nortear as ações da polícia, em especial no que diz respeito à formação profissional, bem como a persistência em diferentes discursos públicos, inclusive no da polícia, da argumentação sobre a necessidade de um maior profissionalismo na polícia, sugeria que a formação da identidade profissional do policial poderia estar mais fortemente vinculada às orientações emanadas do grupo profissional voltado para o ensino e treinamento profissional nas organizações policiais. (...) [Havia, por outro lado] uma quase total ausência de políticas públicas na área de segurança capazes de nortear iniciativas na implementação de mudanças efetivas na estrutura e no funcionamento da polícia, com vistas a transformar as práticas e procedimentos dominantes, inscritos em um padrão de atuação policial até então predominante. As propostas para a melhoria de seu desempenho foram majoritariamente voltadas para o provimento de recursos materiais (melhor equipamento operacional, relacionado a um sistema moderno de armas, veículos, sistemas de comunicação, telefonia, informática, etc.) e recursos humanos, sobretudo o aumento do número de policiais no quadro de pessoal. Observou-se que não foi feito um investimento efetivo na área de recursos humanos, no sentido de formar e capacitar a polícia com uma filosofia de trabalho que viesse a configurar uma nova maneira de conceber e implementar o exercício da ação policial para o controle do crime na sociedade brasileira contemporânea (Poncioni, 2003: 253-4).

Assim, a apresentação das propostas pelo governo federal que sugeriam a implementação de vários mecanismos para qualificar e modificar a formação policial seria crucial. O plano focou-se no modelo de polícia comunitária, citando as experiências do Canadá, França, Espanha, EUA e Inglaterra. No ano de 2002, a SENASP elaborou o Termo de Referência para a celebração de convênios com os Estados, possibilitando o uso de recursos do FNSP para a implementação do modelo de policiamento comunitário¹³⁶. Seu objetivo, “implantar a polícia comunitária em todas as polícias brasileiras como filosofia e estratégia organizacional com a preparação e a participação efetiva das comunidades locais” (Brasil, 2002: 9).

A partir dessas iniciativas, muitas polícias buscaram implementar a filosofia, embora ainda hoje se mantenha um baixo grau de institucionalização do modelo, que consiste mais em estratégias de operação pontuais do que efetivas reformas organizacionais e institucionais das polícias estaduais – conforme buscaremos explorar a partir dos estudos de caso no capítulo seguinte.

Fundação João Pinheiro (já existente desde de 1985) e com a Universidade Federal de Minas Gerais; no Rio Grande do Sul, com a Universidade Federal do Rio Grande Sul; no Rio de Janeiro, com a Universidade Estadual do Rio de Janeiro e a Universidade Federal Fluminense; em São Paulo, com a Universidade de São Paulo; na Bahia, com a Universidade Federal da Bahia; em Pernambuco, com a Universidade Federal de Pernambuco; no Pará, com a Universidade Federal do Pará; no Ceará, com a Universidade Federal do Ceará.

¹³⁶ Seguindo a lógica já explicitada anteriormente do governo federal em seu papel de indutor de reformas, por meio do financiamento.

Além disso, este novo momento de fomento do policiamento comunitário, que buscava retomar o movimento iniciado na década de 1980, possuía um importante contraste com o primeiro. Na década de 1980, as iniciativas de policiamento comunitário se inseriam em um claro movimento de democratização da política de segurança. No contexto do PNSP, muitas iniciativas de policiamento comunitário efetivamente implementadas foram, na verdade, instrumentalizadas para a obtenção de fins diversos, como, por exemplo, utilizar os recursos do fundo para reequipar as polícias estaduais frente à situação caótica em que a grande maioria se encontrava: uma grande deterioração em termos de recursos humanos, materiais e operacionais. O premente foco na modernização do sistema de segurança produziu inúmeros avanços, por um lado; mas também reforçou uma “lógica dos meios sobre os fins” (Goldstein, 2000: 19), na medida em que não promoveu mudanças efetivas na estrutura organizacional e cultural das polícias. O policiamento comunitário ficaria conhecido muito mais como uma “moda passageira”, pelo menos até meados dos anos 2000.

Segundo Machado da Silva, as implicações desse debate (pautado em grande parte pela emergência do PNSP) contribuíram mais uma vez para que se reduzisse o problema da criminalidade no Brasil a um simples “produto da ineficácia do sistema de justiça criminal, em suas várias instâncias”. Não que esse fosse um problema menor. Mas as implicações de se pensar o problema apenas nesses termos geraram “respostas” e propostas de escopo também reduzido. Para o autor, resumiu-se o problema e as decorrentes estratégias de intervenção a uma questão de reengenharia e modernização institucional: “tais condutas [criminais] poderiam ser canceladas, inviabilizadas ou ao menos reduzidas a proporções toleráveis pela manipulação de variáveis institucionais” (Machado da Silva, 2004: 64).

Na verdade, o descompasso da política de segurança com relação à agenda social ao lado do expressivo foco na (crucial e necessária) modernização e melhora da “governança” dos sistemas estaduais de segurança pública relegou ao segundo plano, quando muito, o debate sobre o papel da política de segurança no movimento de republicanização do Estado e da sociedade brasileiros. Lembrando Machado da Silva, há que se reconhecer que a criminalidade urbana e suas representações “expressam uma *ordem social*, mais do que um agregado de comportamentos isolados” (2004: 73). A crise de legitimidade, abafada na década de 1990, parece ter assim permanecido durante a vigência do PNSP, impedindo que fossem minimamente tematizadas certas questões fundamentais, como, por exemplo, os padrões de sociabilidade a serem considerados coletivamente aceitáveis na sociedade brasileira. Havia (e ainda há), decerto, uma crise nas instituições do sistema de segurança pública, mas também uma crise de legitimidade, que não fora enfrentada.

4.2. Mais um passo: o Projeto Segurança Pública para o Brasil e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) – participação e reforma incremental da política pública de segurança no Brasil?

Uma das principais medidas do primeiro governo Lula, a partir de 2003, é dar continuidade às iniciativas de desarmamento e controle de armas privadas por meio da chamada Campanha do Desarmamento. Instituída a partir do Estatuto do Desarmamento, a Campanha estabelecia um prazo, durante o ano de 2004, para regularização do registro ou porte de arma ou entrega da mesma com direito a indenização, o objetivo era alcançar a população portadora de armas de fogo sem registro. Segundo Ministério da Justiça, a campanha resultou na entrega de mais de 400 mil armas de fogo, destruídas posteriormente pelo Exército, ultrapassando em muito a meta inicial de recolher 80 mil armas (bem como a posterior ampliação para 200 mil, até dezembro de 2004). A campanha estendeu-se até outubro de 2005, quando o “Referendo do Desarmamento” questionou a proibição da comercialização de armas de fogo ou munição¹³⁷.

Contudo, mesmo antes do início de seu governo, Lula, como presidente do Instituto Cidadania, apresentara no Congresso Nacional um Plano Nacional de Segurança Pública que foi, posteriormente, incorporado ao seu plano de governo. De acordo com Soares,

O plano foi recebido com respeito até mesmo pelos adversários políticos, porque, de fato, era nítido seu compromisso com a seriedade técnica, repelia jargões ideológicos, assumia posição eminentemente não partidária e visava contribuir para a construção de um consenso mínimo nacional, partindo do suposto de que a Segurança Pública é matéria de Estado, não de Governo, situando-se, portanto, acima das querelas político-partidárias” (Soares, 2007).

Em específico, a proposta buscava ultrapassar os limites encontrados pelo governo FHC relativos às disputas políticas e o atrito entre projetos, que criaram o que seria chamado de “política do veto”, em que o movimento proposto caía nas mãos da “má vontade” das autoridades estaduais, impedindo a integração estadual e total adesão às políticas propostas. Os pontos do Plano versavam sobre a criação de um consenso entre os governadores acerca da viabilidade e oportunidade das reformas, convocando-os para celebrar o “Pacto pela Paz”, que envolvia duas propostas principais: a criação de Gabinetes de Gestão Integrada de Segurança Pública e a “desconstitucionalização das polícias”. A primeira proposta buscava instituir um mecanismo de gestão das ações e projetos preventivos. A segunda, a reforma das polícias, não pretendia necessariamente sua unificação, mas a criação de meios para que pudessem atuar de forma conjunta e cooperativa; a “desconstitucionalização” significaria, ainda, conferir poder aos Estados para definir o tipo de polícias que precisassem e pudessem ter¹³⁸.

¹³⁷ O resultado do referendo garantiu a “não” interdição da comercialização. Uma das pesquisas mais robustas a respeito é realizada por Cerqueira (2010), que busca mensurar impacto da política de desarmamento para o caso do estado de São Paulo; o autor conclui que a campanha do desarmamento foi um dos fatores mais relevantes que levaram à diminuição nos crimes violentos, em particular nos homicídios, ao lado da redução da desigualdade observada nos últimos anos (a pesquisa analisou dados para o período 2001-2007). Ver também análise de Cano, 2003a.

¹³⁸ As propostas de reforma institucional das polícias e de controle da violência institucional constituem, provavelmente, a questão mais polarizada do debate contemporâneo entre acadêmicos e não acadêmicos. Debate que se aprofundou ao longo da década de 2000, com a aproximação das instituições do sistema de justiça e de segurança pública, a academia e os centros de pesquisa, incluindo aqueles da sociedade civil organizada (ver, a esse respeito, Lima, 2009).

Em uma perspectiva mais abrangente, contudo, o Plano introduzia a noção de “segurança cidadã”, associada a um paradigma inovador e específico de segurança pública no Brasil (Cano, 2006), buscando uma orientação efetivamente fundada nos valores democráticos e republicanos.

Na América Latina, a opção pelo conceito de “segurança cidadã” vinha ganhando força, até então mais do que no Brasil, para demarcar sua diferença com o paradigma de segurança prevalecente durante os períodos autoritários e sua explícita implicação enquanto assuntos de prioridade das forças policiais e das forças armadas. Nesta perspectiva, ficavam em segundo plano, não apenas o restante do sistema de justiça criminal, mas, especialmente, a sociedade civil. Se, na América Latina, a expressão ganha força depois dos movimentos de transição democrática, no Brasil, ela parece ser apresentada “oficialmente” apenas a partir do referido Plano Nacional de Segurança Pública, do I governo Lula. Para além das conquistas já efetivadas com o PNSP do governo FHC, torna-se explícita a necessidade de demarcação de um novo paradigma político normativo, caracterizado pela construção de um novo fundamento de legitimidade para a política pública.

A expressão “cidadã” qualifica a expressão “segurança pública”, ao demarcar sua natureza republicana, tendo o objetivo explícito de reafirmar o papel da sociedade civil no desenvolvimento de políticas de segurança pública em regimes democráticos. Contudo, vale notar que “a transformação conceitual, mais do que refletir uma transformação na natureza das políticas (...) deveria servir de base para a discussão e formulação de estratégias [...] adequadas” (Mesquita Neto, 2006: 6).

Em outubro de 2003, contudo, o Executivo Nacional desistiu de prosseguir no caminho previsto, buscando evitar, no primeiro ano de governo, o desgaste de ser o responsável pela maior reforma na segurança pública que se antevia (dado que qualquer fracasso seria a ele atribuído). A SENASP sofreu corte orçamentário que, ao lado da falta de critérios rígidos com relação aos programas financiados, enfraqueceu, neste período, o papel federal de indutor das reformas nos estados. O plano foi sendo deixado de lado até se restringir a um conjunto de ações da Polícia Federal – cuja atuação foi efetivamente mais ampla, comparada ao seu desempenho nos dois governos FHC; de fato, a PF implementaria operações bem planejadas e difundidas, voltadas, entre outros, para a desarticulação de núcleos do crime organizado¹³⁹ (Cano, 2006; Soares, 2007).

Em 2007 foi lançado o Plano Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), que reiterava o Plano Nacional de Segurança Pública de 2003, incluindo seu paradigma normativo. Ele reforçava a não oposição entre “eficiência policial” e direitos humanos; valorizava a contribuição municipal para a segurança pública, principalmente com foco na “prevenção”, além de afirmar que a segurança pública seria “matéria de Estado e não de governo”. Retomava-se a proposta de criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), envolvendo os diversos níveis de governo, principalmente em torno da criação de um sistema unificado de dados

¹³⁹ Entretanto, ao final do primeiro governo Lula, críticas foram feitas, no sentido de que uma política nacional de segurança pública não poderia se reduzir à atuação da Polícia Federal.

criminais, com abrangência nacional. Explicita-se a necessidade de que, para a formulação da política de segurança, era preciso a construção de diagnósticos tecnicamente orientados sobre a criminalidade e a violência, sendo central o aperfeiçoamento da coleta e o processamento das estatísticas oficiais, bem como a realização de pesquisas (Lima, 2008, 2009)¹⁴⁰.

O conhecimento acadêmico e científico desse período se destacou pela forma como foi amplamente apropriado pelo debate público e pelas políticas de segurança estaduais e federal. As pesquisas se voltaram às questões francamente “institucionais”, envolvendo a profissionalização dos operadores do sistema de justiça criminal, as reformas institucionais, os desafios postos pela criminalidade, a gestão dos sistemas de segurança pública, as estatísticas e seus empregos (Lima, 2009).

As propostas em vigor na última década, das quais o Pronasci procurou se apropriar, envolviam, portanto: modernização da formação profissional (Poncioni, 2006); prestação de serviços policiais mais “eficientes”, a partir do uso de técnicas modernizadoras e orientadoras do planejamento e da atuação preventiva; as condições sobre o trabalho policial (Soares et alli, 2009); a reforma na imagem e na forma de atuação da polícia, principalmente a partir das propostas de modernização das delegacias de polícia civil e do aprofundamento do “policimento comunitário” nas polícias militares; criação de centros de referência e redes de serviço para população vitimizada¹⁴¹, entre outros.

Paralelamente, ganha amplitude o tema do “território”, relacionado à identificação de grupos e situações de risco. O Pronasci buscou incorporar a produção acadêmica mais recente, sobretudo a realizada a partir dos anos 2000, que buscou aprofundar o entendimento acerca das mudanças relacionadas ao perfil da criminalidade e da violência, em especial, aquelas incidentes sobre as classes populares. Estabeleceu-se um novo consenso, principalmente na academia, de que o processo que se inicia principalmente na década de 1980, com um perfil da criminalidade urbana transformado, fez com que a violência penetrasse a vida cotidiana da população urbana e, em especial, da população metropolitana residente nos bairros mais precários. Os estudos buscam reinserir a problemática da criminalidade e da violência urbana no conjunto de inter-relações sociais complexas que constituem o espaço urbano das grandes metrópoles brasileiras. Nessa perspectiva, as desigualdades, vulnerabilidade e diferentes riscos sociais passariam a constituir

¹⁴⁰ Incluindo pesquisas de vitimização para fins de estimação de crimes sofridos, seus custos (econômicos e sociais) e avaliação do diferencial entre a criminalidade existente e os registros oficiais. A primeira Pesquisa Nacional de Vitimização foi iniciada no ano de 2010 pela SENASP, e seus resultados estão, no momento, sendo processados.

¹⁴¹ Relacionadas à confiança com relação às polícias e a qualidade de seu trabalho, encontram-se as propostas relacionadas ao “desempenho burocrático” do sistema de justiça criminal, segundo denominação de Misse et alli (2000), apoiadas sobretudo nos trabalhos sobre o fluxo da justiça criminal (que indicaram, entre outros, a alta morosidade e as baixas taxas de esclarecimento) e os estudos recentes sobre os inquéritos policiais, que lançam luz sobre as características dessas agências e a seletividade dos casos investigados e solucionados (Misse, 2010; Azevedo, 2011). Por sua vez, essa seletividade também é destacada nos trabalhos dedicados a compreender o atendimento à violência doméstica e contra a mulher – Poncioni, 1995; Pasinato, 1995, 2009; Santos e Pasinato, 2005). Assim, propostas que envolviam a criação de mecanismos alternativos no interior da justiça penal, buscando torná-la mais acessível, incluyente e voltada ao respeito pelo cidadão e o reconhecimento do acesso precário dos “grupos minoritários”, ganharam grande visibilidade (Kant de Lima, 2003; Azevedo, 2002, 2005; Batitucci et alli, 2010; Sinhoretto, 2010).

fatores importantes a determinar tanto as “escolhas” criminais quanto as práticas rotineiras de perseguição de criminosos dentre os grupos sociais. Outrossim, de que as consequências específicas seriam sentidas dentre adolescentes e jovens adultos, a população negra e mulheres. O refinamento das análises empreendidas durante essa década serviu, assim, dentre outros, para refinar as hipóteses explicativas, caracterizar situações de risco, qualificar grupos vulneráveis e as relações entre a criminalidade e os indicadores socioeconômicos (Barreira e Adorno, 2010).

Assim, segundo Zaluar, o “paradoxo” que os intelectuais brasileiros haviam enfrentado, em sua militância em defesa da cidadania e da inclusão à nação, parecia estar sendo progressivamente desfeito. Os intelectuais teriam passado, nesta década, a aceitar o paradoxo, aquele que consistiu em que, principalmente no contexto urbano, “os pobres figurassem como protagonistas dos principais crimes violentos, ao mesmo tempo em que vítimas preferenciais deles”. Uma dupla inserção da qual decorrem dilemas éticos, políticos e ambiguidades teóricas, e com a qual não se romperia sem uma mudança de paradigma. Para a autora, também seria necessária uma recusa da dicotomia “ordem na sociedade” *versus* “desordem na favela”, bem como das teorias da marginalidade que suporiam os pobres à margem da lei. Tratar-se-ia, ao contrário, de focalizar não os antagonismos entre grupos ou classes, mas as relações que infligiriam situações de subalternidade e subjugação, as quais perpassam classes, etnias e gêneros, entre outros mecanismos de subordinação (Zaluar, 1999).

Soares afirma que a situação terrível de “dupla tirania a que a população sem cidadania do país estaria diariamente submetida nas periferias, nos morros e nas favelas” das principais cidades do país “deveria ser motivação suficiente para a radicalização da democracia”:

Acredito na possibilidade de combinar eficiência policial com respeito aos direitos humanos, aos direitos civis e às leis. Mas para isso é preciso definir uma política para a segurança pública, focalizando a especificidade desse desafio, *sem negar suas relações com o desemprego e a crise social*. Os países que têm vencido a batalha contra o crime e a violência demonstraram que a combinação entre eficiência e respeito é não só possível como necessária, se o que se quer é construir uma ordem democrática e civilizada. (Soares, 2000: 48, grifos nossos).

A já citada pesquisa de Teresa Caldeira (2000) estudava, nesse sentido, os padrões de segregação social no espaço urbano e suas relações com a criminalidade – e buscando ainda entender como essas relações viciosas impediriam o fomento de relações democráticas na cidade, constituindo, ao contrário, o que ela denomina que “democracia disjuntiva”¹⁴².

Maria Alice Rezende de Carvalho (2005) discute a *cidade* como o lugar onde deveriam ser buscadas as explicações para a vulnerabilidade de grandes contingentes populacionais, inseridos em subculturas caracterizadas por dispositivos autoritários e revanchistas, por sentimentos sociais de aprovação das práticas violentas que legitimam o aliciamento de jovens

¹⁴² Seriam elementos ou expressões dessa “democracia disjuntiva” a deslegitimação da cidadania civil (que ela entende como analiticamente separada da cidadania política); os discursos do crime, que reproduzem estereótipos da *diferença* e fronteiras nítidas entre “bons” e “maus”, “cidadãos de bem” e “marginais”; as práticas das instituições policiais; o surgimento dos “enclaves fortificados” no espaço da cidade – fenômeno já explorado em seção anterior deste capítulo; a prática da tortura e da violência doméstica, ilustrativas de uma concepção acerca do “tratamento dos corpos” partilhada pela sociedade brasileira, entre outros.

para a vida criminal, bem como ações extremistas das operações de extermínio e “limpeza social” por parte do próprio sistema de segurança e justiça criminal.

O urbano seria o lugar onde se estabilizaria um padrão de interação entre honestos e infratores que facilita a disseminação social das infrações e o trânsito generalizado entre o mundo legal e ilegal (M. Carvalho, 2005: 53). Nesse contexto, a violência seria definida não como sinônimo, mas como expressão da “marginalização cidadã”. A explosão de violência na qual se viram imersas a maior parte das metrópoles brasileiras deveria ser vista, na verdade, “como resultado da privação de liberdade que impediu os desiguais de lutarem por seus direitos e por sua incorporação à Cidade” (M. Carvalho, 2005: 48). Seu conceito de *cidade escassa* proporia, assim, inserir uma perspectiva ainda não considerada nos estudos do campo, a da dimensão política (e da democratização política do espaço urbano), chamando a atenção para o problema da “autonomização crescente da organização social em relação ao quadro político institucional”: a violência seria reflexo da baixa legitimidade da autoridade política do Estado, caracterizado como congenitamente privatista. Essa característica teria levado a um estreitamento excessivo da *polis*, condenando toda a sociedade à exclusão (enquanto não cidadãos). O conceito chama atenção, pois, para a ausência de um pacto político estável e universal; em contrapartida, a violência seria uma das formas de organização que mobiliza a sociedade e se nutre do retraimento do Estado (M. Carvalho, 2005: 55).

Em um instigante artigo de 2002, Sérgio Adorno reiterava a afirmação de que “a associação mecânica entre pobreza, crime e violência suscitava mais problemas do que os solucionava” (Adorno, 2002: 109); o problema residiria na “criminalização dos pobres” provocada pelo foco privilegiado das agências de controle social contra a delinquência cometida por essa classe de cidadãos. Contudo, reforçava a pertinência dos argumentos de Box (1987) e Wacquant (1999), que indicavam correlações entre recessão, crime e punição (ou tendência à superpopulação prisional, no caso do último). Adorno colocava em xeque uma série de estudos¹⁴³ que contestavam a correlação entre pobreza, renda ou desigualdade e taxas de criminalidade, os quais teriam recorrido ao argumento de Cano (2001) e de outros autores de que estariam contaminados por que denunciaram problemas metodológicos, muitos dos quais relacionados à acurácia das fontes de dados. Outro problema seria que a maior parte desses estudos estaria baseada em “teorias” referentes basicamente à autoria de crimes, quando, na verdade, seria preciso focar-se nas as vítimas, ou seja, reconhecer a amplitude do fenômeno da vitimização preferencial da população pobre¹⁴⁴. Assim, não havia como deixar de reconhecer as relações entre

¹⁴³ Zaluar (1994 e 1999), Coelho (1987), Beato (1998) e Wanderley e Saporì (2001), Beato e Reis (1999); Cano e Santos (2001).

¹⁴⁴ Reproduzo aqui alguns dos principais argumentos do autor, a partir de uma ampla revisão de estudos realizados: 1. O risco de ser vítima de violência letal entre crianças e adolescentes dobra quando a família é pobre (possui renda per capita inferior a 1 salário mínimo – ano base: 1997) (baseado no estudo de Monteiro e Zaluar, 1998); 2. Os estudos que exploraram as relações entre desemprego e crime no Brasil utilizaram dados sobre o mercado formal de trabalho, quando se sabe, na verdade, que a maior parte da população economicamente ativa brasileira faz parte do mercado informal – e essa situação piorou com as transformações na economia brasileira durante a década de 1990; 3. Mesmo que se argumente que a desigualdade de renda permanece praticamente a mesma desde a década de 1970 (embora o ano 1998 tenha apresentado um dos índices mais elevados), “a desigualdade

“a persistência, na sociedade brasileira, da concentração de renda, da concentração de precária qualidade de vida coletiva nos chamados bairros urbanos periféricos das grandes cidades e a explosão de violência letal” (Adorno, 2002: 112). Os mapas da violência, realizados para algumas capitais brasileiras, desde meados da década de 1990, seriam extremamente relevantes para se entender esse fenômeno; eles mostrariam que as taxas de crimes, em especial, homicídios, eram flagrantemente mais elevadas nas áreas mais precárias do que nos bairros mais bem atendidos por infraestrutura urbana, por oferta de postos de trabalho, serviços de lazer e cultura (Adorno, 2002: 112-ss). Assim, Adorno defendia que a pobreza e as desigualdades sociais subjacentes aos processos incompletos de desenvolvimento socioeconômico experimentados pela trajetória histórica da sociedade brasileira:

seriam da ordem da justiça social. Sua superação requer o reconhecimento de direitos, vale dizer, de medidas de equidade que traduzam diferenças em cidadania universal e que assegurem o reconhecimento de um espaço – o espaço público – como *locus* privilegiado de realização do bem comum. (...) Ao mesmo tempo, tudo isso diz respeito também ao reconhecimento de critérios universais e legítimos, socialmente pactuados e compartilhados, de julgamento dos litígios e das contendas sociais. É nesta medida que se podem estabelecer as conexões entre justiça social e justiça penal (...). (Adorno, 2002: 128).

Identificam-se, assim, espaços geograficamente delimitados, caracterizados por alta incidência de violência letal, associados a condições de grande vulnerabilidade socioeconômica (Kahn et alii, 2004, 2005; Peres et alii, 2008; Rivero, 2010; Santos, 2010; Lima, 2011)¹⁴⁵. Os territórios seriam ainda caracterizados pela sua desintegração, ou articulação subordinada à “cidade formal”. A questão envolvida seria então, como “reorganizá-los” e reintegrá-los ao contexto urbano, “desterritorializando-os” (Tavares dos Santos, 1999, 2004; Tavares dos Santos e Russo, 2010)¹⁴⁶.

Esse é o debate de fundo, que marca a instituição do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) em 2007 e lançado em 2008. O programa pretendeu reunir ações sociais e ações de justiça e segurança pública, focando-se em determinadas localidades e “territórios” das regiões metropolitanas (RMs) brasileiras. Sua elaboração resultou de um processo de discussão no âmbito do governo federal, dirigido pelo Ministério da Justiça, mas que envolvia também vários outros Ministérios e Secretarias¹⁴⁷, além da colaboração de representantes das secretarias estaduais de segurança pública, organizações da sociedade civil e membros de instituições de pesquisa (IPEA, 2009).

social não é socialmente vivida e experimentada como há duas ou três décadas. (...) Por exemplo, aumentou, consideravelmente, no início deste século, a proporção de trabalhadores que jamais tiveram contrato de trabalho formal assinado” (Adorno, 2002: 122).

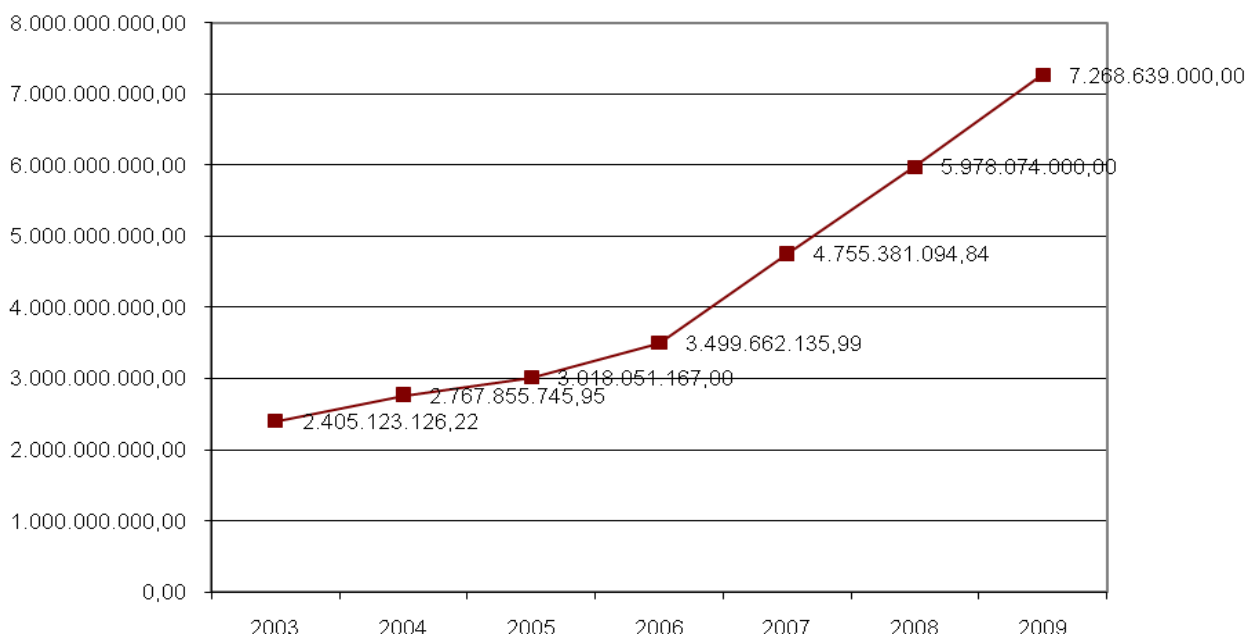
¹⁴⁵ Vale aqui citar o artigo de Peres et alii (2008), em estudo ecológico considerando os 96 distritos censitários do município de São Paulo para o ano 2000, os autores encontraram forte associação entre coeficientes de mortalidade por homicídio e todos os indicadores de desenvolvimento socioeconômico e violência policial (a associação entre as variáveis foi determinada, neste estudo, através de correlação de *Spearman* e análise de regressão linear simples e múltipla).

¹⁴⁶ Tavares dos Santos e Russo (2010), por sua vez, realizando uma cartografia social dos homicídios no município de Porto Alegre para os anos de 2002 a 2006, encontraram uma metrópole caracterizada por um emergente processo de segregação social provocado pelas dinâmicas espaciais de riscos de violência e criminalidade, o que limitaria a dinâmica de expansão da cidadania.

¹⁴⁷ Ministérios da Educação, Saúde, Trabalho, Cultura, Esportes, Cidades, Desenvolvimento Social, Combate à Fome, Casa Civil, Secretaria Nacional Antidrogas, Secretaria Nacional da Juventude, Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir).

O Pronasci previa um investimento muito superior ao dos planos anteriores, de quase R\$ 7 bilhões, a serem distribuídos ao longo de quatro anos, e que é bastante superior ao montante gasto nos anos anteriores, conforme é evidenciado no GRAF. 10 a seguir¹⁴⁸.

Despesas realizadas com a Função Segurança Pública (em reais correntes) - União- 2003/2009



Fonte: Anuários Estatísticos do Fórum de Segurança Pública, anos 2009 e 2010.

Até 2009, 22 estados da Federação haviam aderido a algum projeto do Pronasci. Dos projetos financiados, 83% foram firmados com órgãos dos governos estaduais. Em alguns estados, porém, a participação de governos municipais foi importante, como nos casos de Goiás, Paraná, São Paulo, Espírito Santo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, alguns deles com organizações da sociedade civil de interesse público.

Alguns estudos buscaram realizar balanços do Pronasci, seja da perspectiva de seu desenho (Soares, 2007), da perspectiva do orçamento efetivamente executado (FGV, 2009a; IPEA, 2010) ou ainda acerca da percepção da população sobre o próprio programa (FGV, 2009b).

Para Soares, apesar de possuir ações bem delineadas, teria havido retrocessos com relação ao Plano Nacional apresentado em 2003, no primeiro governo Lula, principalmente em relação à excessiva fragmentação das propostas. Soares criticou a ausência de uma regulação clara para o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); a não menção às reformas institucionais e não assimilação da questão da fragmentação da polícia ao Plano; o caráter não sistemático das propostas; além da não identificação de critérios claros para distribuição dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (Soares, 2007). Estudo do IPEA (2009) criticou, de maneira similar, o desenho do programa e entendeu como baixa a taxa de efetivação do orçamento previsto – embora, a nosso ver, a taxa de 80% de efetivação (segundo o referido texto) possa, contrariamente, ser considerada bastante alta. Com relação ao desenho, ele teria trazido frentes de

148

A título de referência, os gastos com segurança pública no ano de 2000, quando do lançamento do I PNSP, foram de 753 milhões de reais.

atuação de diferentes naturezas e objetivos, indicando ter sido concebido muito mais como diretriz política, e não como um programa, contendo linhas de ações articuladas e sistêmicas entre si. Em especial, as chamadas “ações estruturais” previstas estariam mais ligadas a diretrizes gerais de uma política de segurança, não possuindo foco no público alvo e nos territórios selecionados pelo programa; tendo, diversamente, metas e impactos mais abrangentes, com exceção dos projetos locais que se destinariam às regiões priorizadas.

Decerto, podem ser identificadas duas grandes linhas de atuação no interior do programa, ações *locais* e as *estruturais*¹⁴⁹, a partir das quais ele deve ser diferentemente analisado, segundo nosso entendimento. As ações locais focalizaram os “territórios vulneráveis” das Regiões Metropolitanas, os chamados “Territórios da Paz”, cujo objetivo seria reunir, a partir da base local, ações de diversas naturezas, articuladas ao policiamento comunitário e a mecanismos de acesso à justiça. O Pronasci aproveitava-se de projetos já existentes no âmbito do governo federal e propunha outros novos. Contava, para sua gestão e execução, além da adesão dos governos estaduais, de importante papel destinado aos municípios¹⁵⁰.

Dentre os principais projetos a serem desenvolvidos nos Territórios da Paz, destacaram-se o “Mulheres da Paz” e “Protejo”. O primeiro voltava-se à capacitação de mulheres que se destacassem na atuação comunitária, buscando contribuir para sua articulação e mobilização social, principalmente em torno de temas como afirmação da cidadania e direitos das mulheres. As líderes comunitárias contempladas receberiam auxílio financeiro de R\$ 190,00 por mês, por prazo de um ano, renovável por até cinco; deveriam, ainda, realizar ainda cursos sobre direitos humanos, gênero e mediação de conflitos e se tornar responsáveis por articular ações com jovens e adolescentes, identificando aqueles que deveriam ser incluídos em programas sociais, incluindo o “Protejo”.

O “Protejo” consistiu em projeto destinado a jovens e adolescentes expostos à violência doméstica ou urbana ou em situações de rua, nas áreas abrangidas pelo Pronasci. Teria por objetivo promover a formação dos jovens por meio de práticas esportivas, culturais e educacionais, visando resgatar sua autoestima, reestruturação de seu percurso social e o desenvolvimento da convivência pacífica. Os jovens também frequentariam cursos de capacitação sobre direitos humanos, combate à violência e à criminalidade, outros cursos na temática juvenil, bem como participariam de atividades de emancipação e socialização que possibilitassem sua reinserção nas comunidades. Receberiam auxílio financeiro de R\$ 100,00 por mês, durante um ano, prorrogável por mais um.

¹⁴⁹ Destacaremos apenas as ações que se relacionam ao objeto deste trabalho, a despeito do enorme conjunto de ações previstas, englobando naturezas bastante diversas e abrangentes do problema da segurança pública.

¹⁵⁰ Uma inovação importante, trazida de maneira consistente pelo Pronasci, foi o incentivo à participação dos municípios na elaboração das estratégias de segurança pública, incluindo a propositura de planos locais. Nos estados e nos municípios onde o Executivo, sobretudo estadual, já está empenhado na construção de bases comunitárias para segurança pública, a gestão do Pronasci tendeu a ser mais bem conduzida e seus resultados mais promissores. Por outro lado, a capacidade de articulação dos municípios entre si têm se mostrado também bastante promissora; o município conta, nesse sentido, com uma importante vantagem, a escala e a maior possibilidade de se concentrar nos “territórios”.

Foram implementados 26 Territórios da Paz, caracterizados por “total descoesão social”, em 19 municípios brasileiros (em onze Estados e no distrito federal) (PRONASCI, 2010b). Quase 10 mil mulheres participaram do Mulheres da Paz; 15 mil jovens, entre 15 e 24 anos, receberam o auxílio decorrente do Protejo (PRONASCI, 2010c). Os números do Pronasci impressionam; analisando os dados relativos às duas principais ações locais, pode-se dizer que o programa abrangeu, decerto, um público bastante amplo. Pesquisa aponta um cenário positivo em determinados aspectos, tais como uma importante inflexão dos homicídios, leve redução da sensação de insegurança¹⁵¹ (FGV, 2009b).

É provável que o saldo positivo das ações desenvolvidas no plano local tenha sido resultante menos da transferência de renda em si, do que do extenso conjunto de ações implantadas nos territórios – como as ações de proteção social, cultura, esportes, recuperação urbana, educação e saúde, bem como do policiamento comunitário, que passa a contar com uma ampla institucionalização a partir do Pronasci¹⁵². Isso porque, além de o valor do benefício ser muito pequeno para “disputar” com o rendimento oferecido pelos diferentes mercados ilegais existentes nesses locais, as análises indicaram pouca articulação entre as ações e seu caráter não sistêmico¹⁵³.

De todo modo, aspecto positivo se refere ao fato de que o volume bastante relevante de recursos advindos do programa foi destinado a ações de prevenção à violência nos territórios selecionados. Ainda que o programa tenha repassado recursos aos estados, função tradicional do Fundo Nacional de Segurança Pública, o Ministério também conseguiu direcionar investimentos relevantes (FGV, 2009a).

Por outro lado, é necessário analisar o possível efeito da segunda perspectiva de ação compreendida pelo Pronasci. Para além das ações locais, ações denominadas “estruturais” voltaram-se para a criação de estabelecimentos penais especiais para jovens e mulheres, apoio para instituições de segurança pública dos governos estaduais, além da formação e valorização dos profissionais em segurança pública, enfatizando a difusão do policiamento comunitário, ações fundamentais, cuja importância foi discutida na seção anterior. Essa perspectiva do Pronasci também articulava ações já existentes, concentradas no próprio Ministério da Justiça. Dentre as ações implementadas, recebeu amplo destaque o “Bolsa Formação”, que tratou de concessão de auxílio financeiro para policiais civis e militares, bombeiros, agentes penitenciários e peritos, que frequentariam cursos oferecidos ou reconhecidos pelo Ministério da Justiça. Os

¹⁵¹ A despeito disso, não houve percepção de redução de certos crimes, como roubo e furto nem da violência contra mulheres e jovens, segundo dados da referida pesquisa (FGV, 2009b).

¹⁵² Em entrevistas que realizamos em dois Territórios da Paz, era explícito, por parte da população residente, um grande desconhecimento das ações; nas entrevistas feitas com os profissionais de segurança pública e de outras áreas, tornava-se clara a desarticulação entre as diversas ações. Essa percepção é similar aos resultados encontrados por pesquisa da FGV (2009), que ressalta, ainda, a não redução da violência doméstica, esta, ao contrário, teve um leve aumento.

¹⁵³ Assim como já indicavam algumas análises sobre outro importante programa que compreende transferência de renda, o Bolsa Família, a renda recebida nas grandes cidades é insuficiente e traz impactos reduzidos, principalmente se comparados àqueles produzidos nas cidades menores e na zona rural. Assim, infere-se que 100 ou 190 reais não representam um real incentivo para o abandono do “trabalho” nos diferentes mercados (ilegais) existentes nesses territórios vulneráveis.

profissionais que recebessem um valor teto (de até R\$ 1.300,00 mensais, posteriormente aumentado para R\$ 1.700,00 mensais) poderiam ser contemplados com um incentivo de R\$443,00 para sua formação. Além disso, outro critério vinculava o ente federativo ao qual pertencia o profissional; a adesão ao projeto obrigava o ente a “instituir e manter programas de polícia comunitária”, assim como “garantir remuneração mensal pessoal não inferior a R\$ 1.300,00 aos membros das corporações até o ano 2012”.

No total, houve superação da meta inicial de destinar bolsas formação a 225 mil profissionais de segurança pública, em sua maioria, de baixa renda; foram efetivamente beneficiados 488 mil profissionais. Para tanto, a Senasp articulou duas redes muito bem sucedidas, responsáveis por fornecer os cursos, a Renaesp – Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública, contando com mais 65 instituições cadastradas no nível nacional – e uma rede de Educação a Distância (EAD). Ao todo, as instituições contaram com 766 mil alunos oriundos do sistema de justiça criminal e segurança pública (Pronasci, 2010).

Assim, se para o caso do “Mulheres da Paz” e “Projeto”, o valor da transferência de renda era insuficiente para atingir os objetivos estabelecidos, no caso da “Bolsa Formação” o valor significou um acréscimo significativo, de até 40%, no salário dos profissionais de segurança pública, em especial, entre os de renda mais baixa. Para recebê-lo, os profissionais teriam que frequentar os cursos indicados pelo MJ, tomando conhecimento do policiamento comunitário e da filosofia de respeito aos direitos humanos. O Pronasci adotava, principalmente a partir dessa linha de ação, uma estratégia de reforma incremental, a partir do plano da cultura. Impedido de realizar, “pelo alto”, via sistema político, um amplo consenso entre os governos estaduais por uma reforma que representasse uma ruptura do modelo anterior, o programa optou por uma reforma institucional da segurança pública a partir de sua cultura política e organizacional. Contou, para tanto, com um movimento iniciado pelos centros de pesquisa e ensino, constituído há três décadas, que progressivamente se tornaram importantes aliados e difusores de uma nova agenda para a segurança pública¹⁵⁴.

Outro conjunto de críticas foi destinada ao Pronasci destacava o fato de que ele não adotara medidas explícitas voltadas ao controle da violência policial. Tanto o Plano Nacional de Segurança Pública de 2000, do governo Fernando Henrique Cardoso, quanto o Projeto Segurança Pública para o Brasil, do primeiro governo Lula, teriam construído articulações importantes com o Plano Nacional de Direitos Humanos, principalmente no primeiro caso, enfatizado a reforma das polícias (a partir de mudanças normativas, inclusive constitucionais) e colocado uma série de ações voltadas para controle interno e externo dos desvios da atuação policial, em especial, no segundo. O Pronasci, ao contrário, além de não discriminar medidas explícitas voltadas à redução e controle do abuso policial (Soares, 2007), suscitaria dúvidas quanto à possibilidade efetiva da integração das ações sociais com as ações policiais propostas (IPEA, 2009). Em outras palavras, a

¹⁵⁴ Acerca da importância da perspectiva da formação policial para a efetivação do Estado Democrático de Direito, bem como seus pontos críticos, ver Tavares dos Santos (2009) e Poncioni (2010), entre outros.

prática do policiamento comunitário era exigência para adesão ao programa pelos estados, especialmente para aderir ao Bolsa Formação, porém tal policiamento não necessariamente seria implantado nos territórios definidos para ações sociais. Estabelecia-se, assim, um arranjo em que poderia haver, nos locais selecionados, ações sociais de fortalecimento da cidadania e ações repressivas sem compromisso com ideia de “segurança cidadã”. O problema residiria no fato de que justamente nos territórios alvo do Pronasci, as ações policiais tenderiam a ser mais violentas e ocorreriam, com maior frequência, ações abusivas por parte da polícia (IPEA, 2009). Essa constitui uma das hipóteses que buscaremos verificar a partir dos estudos de caso, no capítulo seguinte.

Se verdadeira, essa teria sido uma importante lacuna no programa que, a despeito disso, induziu, via financiamento seletivo, a adoção do policiamento comunitário nas organizações policiais estaduais e sustentou uma ação abrangente de formação, destinada a produzir impactos principalmente no plano das ideias, dos valores e crenças dos profissionais beneficiados¹⁵⁵. O capítulo seguinte também buscará tangenciar os efeitos desse amplo programa de formação no que se refere ao aprofundamento das reformas orientadas ao policiamento comunitário e à redemocratização do policiamento, em geral.

Seja como for, um importante momento de consolidação do marco de reforma cidadã advém com a realização da I Conferência Nacional de Segurança Pública (1ª.Conseg). No conjunto das ações do Pronasci, essa estratégia parece ter sido fundamental para explicitar a propositura de um novo paradigma para a segurança pública. Se as classes populares teriam figurado na política de segurança até então na condição de suspeitos e posteriormente na condição de réus; ou então, na condição de informantes, de colaboradores da polícia para levar uma denúncia, para dar informações sobre outros suspeitos e posteriormente réus; por fim, como contribuintes para sanar a precariedade material que as polícias enfrentam, para arrecadar recursos junto à comunidade para doações (Simões, 2009), a partir de Conseg coloca-se, explicitamente uma nova forma de participação.

A iniciativa de sua realização apoiou-se no suposto de que quaisquer ações e decisões tomadas no sentido da reforma do campo da segurança somente possuiriam a devida legitimidade se passassem pelo escrutínio da discussão pública (Conseg, 2009; 2010). A Conferência se inseriu, assim, em um marco de democracia e gestão pública que buscava acentuar um sentido forte de inclusão e igualdade política. E que, reunindo uma pluralidade de segmentos, perspectivas e temáticas sociais, a iniciativa aumentaria a probabilidade de os processos de deliberação e tomada de decisão serem mais democráticos e mais justos. Para essa perspectiva, a democracia não seria apenas um meio por meio do qual os cidadãos poderiam promover seus interesses e tomar o poder enquanto governantes; significaria também um meio de resolução coletiva dos problemas que dependeria da adequada expressão e do criticismo das diversas

¹⁵⁵ Ainda que seja possível questionar a qualidade dos cursos de formação oferecidos, bem como a efetiva implementação da “reforma comunitária” no policiamento, nos diversos estados.

opiniões e perspectivas dos diversos grupos no interior da sociedade. Pressuporia uma política dentro da qual haveria diferenças e conflitos, problemas que o coletivo deveria enfrentar de forma a lidar tanto com as questões individuais quanto com o projeto coletivo de viver em sociedade.

Muitas análises sobre a Conseg, contudo, tenderam a se focar principalmente em seus “resultados” imediatos, assinalando, dentre outras coisas: a heterogeneidade que caracterizou seu documento final, o qual não possuiria “um direcionamento político e estratégico nítido no conjunto dos princípios e diretrizes votados”; a “supremacia das demandas corporativas” e a presença dos movimentos sociais nesse processo como “meros coadjuvantes” (Ver, por exemplo, Saporì, 2010).

Por outro lado, um ponto que recebeu pouca atenção por grande parte das análises da 1ª Conseg foi o fato de que sua metodologia¹⁵⁶ tanto incorporou os tradicionais mecanismos de representação – por meio da eleição dos delegados, que funcionaram como representantes dos trabalhadores, dos gestores públicos e da sociedade civil – quanto inovou ao criar múltiplos fóruns de discussão das temáticas do campo da segurança pública. Essa inovação teria o objetivo de “contribuir para tornar suas etapas espaços acessíveis de encontro, interação, articulação, debates, proposição de idéias e formação de pessoas” (Conseg, 2009a).

O estudo de Pavez et alii. (2009) utilizou a metodologia de análise de redes para localizar os principais espaços e fóruns de interação, encontro, manifestação ou pactuação entre os diversos atores e entidades da sociedade civil em torno da temática da segurança pública, comparando sua dinâmica no período anterior à 1ª. Conseg, década de 1990 e anos 2000, e a partir da sua realização, entre julho de 2008 a agosto de 2009.

Dentre os resultados, os autores destacam que após a realização da Conferência várias perspectivas e atores que não pertenciam ao campo de discussões no período anterior passaram a ter visibilidade. Trata-se, por um lado, da grande maioria dos movimentos sociais que até então atuavam em outros espaços de discussão mais ligados à temática dos direitos humanos, e que passam a integrar as discussões no campo da segurança pública: as diversas entidades do movimento feminista, da área da juventude e da educação, do segmento GLBT, das pastorais, entre outros.

Por outro, destacam-se diversas entidades do segmento dos trabalhadores da segurança pública, que no período anterior estariam pouco articulados e com suas demandas ainda muito pouco visíveis na agenda pública. Esses atores – guardas municipais, bombeiros, peritos criminais e agentes penitenciários – passam a ser importantes protagonistas das discussões da Conseg. Pode-se, por um lado, interpretar esse movimento como uma sorte de colonização do campo de segurança por temáticas “corporativas”; mas, diversamente é possível argumentar que a Conseg dá oportunidade de publicização de demandas, igualmente legítimas, de segmentos

¹⁵⁶

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

anteriormente pouco visíveis no campo da segurança pública, no qual, até então, predominavam as demandas das polícias¹⁵⁷.

Por sua vez, o segmento dos gestores públicos começa a se articular com o campo a partir, principalmente, de 2000, por meio dos governos locais e, a partir de 2003, com a entrada da temática na agenda do governo federal, que culmina no período de preparação da 1a. Conseg. Essa última dinâmica, combinada à entrada dos novos atores ao campo, promove um expressivo adensamento do mesmo, tanto a partir da abertura de novas frentes e redes de diálogo, cooperação e de consequente discussão de novos temas, quanto de aprofundamento das disputas e parcerias já existentes desde o período anterior. Os dados revelam ainda mudanças tanto na homogeneidade quanto na heterogeneidade dos contatos entre as entidades, havendo um adensamento dos vínculos entre entidades do mesmo segmento, ao mesmo em tempo que uma ampliação das relações entre segmentos distintos.

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

Esses resultados apontam para um importante matizamento das considerações acerca da participação da sociedade civil. A existência de uma heterogeneidade interna, – caracterizada pela diversidade de atores – organizações não-governamentais, instituições acadêmicas, entidades religiosas e filantrópicas, movimentos sociais – e de temas específicos ou não da segurança pública, não autoriza a interpretação de uma necessária desmobilização.

Outro estudo que traz resultados importantes para caracterizar a participação da sociedade civil no contexto da 1ª Conseg foi feito por Lima e Romão (2010), cujo objetivo era medir a adesão ao paradigma proposto pelo Ministério da Justiça, expresso no Texto Base da Conferência. Esse Texto foi usado como parâmetro para mapear as posições, correntes políticas e ideológicas presentes durante sua etapa nacional¹⁵⁸.

¹⁵⁷ Embora se tenha que reconhecer que, infelizmente, as demandas desses “novos” segmentos dos trabalhadores tenham se pautado sobretudo em um mimetismo com relação às instituições policiais. Ver, nesse sentido, o Caderno Final de Propostas da Conseg (Conseg, 2009b). O estudo analisa ainda o número de vínculos entre os diferentes atores, percebendo uma ampliação dos vínculos obtidos pelos trabalhadores, o que não teria onerado, contudo, o peso relacional dos outros segmentos. Segundo os autores, isso indicaria um aumento efetivo da participação dos trabalhadores na discussão da segurança pública, impulsionada principalmente pelas entidades da sociedade civil. Esses vínculos podem ser traduzidos em termos de estabelecimento de canais de contato, articulação e discussão. Pode-se interpretar esse partilhamento de fóruns de interação e deliberação como algo positivo, se considerarmos o fato de que o campo da segurança pública no país esteve até então marcado por uma distância quase que intransponível entre esses dois setores.

¹⁵⁸ Os autores identificariam, assim, quatro correntes político-ideológicas hipotéticas: a primeira se caracterizaria pela sua concordância com o atual modelo de segurança pública; as reformas, se inevitáveis, deveriam

Os resultados indicam uma adesão maior à corrente que representa a proposta do novo paradigma, posição que teria predominância ainda maior dentre membros da sociedade civil. Podemos interpretar esse resultado como um avanço importante por parte do Pronasci no que se refere a propor um modelo de segurança pública que, provavelmente pela primeira vez, se aproxima das demandas da sociedade. Trata-se, assim, de um indicador importante da legitimidade dessa política¹⁵⁹.

É possível afirmar que a inovação gerencial, introduzida pelo governo anterior, provocou uma mudança importante no campo, no sentido de tensionar o modelo “tradicional” da segurança pública. O momento que culmina com a ampla movimentação provocada pela realização da Conseg, apresenta-se permeado por uma forte tendência de apoio a mudanças agora mais “substanciais”. Por outro lado, assim, como o estudo anterior citado, a análise de Lima e Romão (2010) revela um campo de disputas intensas sobre as diferentes temáticas e conceitos ligados ao campo da segurança, e os diferentes significados assumidos por seus atores. Nesse sentido, a posição político ideológica que expressa o paradigma proposto pelo atual governo configurar-se-ia muito mais como um projeto político de caráter amplo do que como uma proposta constituída por posicionamentos políticos estabilizados.

Esse resultado pode ser interpretado em termos relativos; certamente, pode indicar certa limitação no que se refere à possibilidade de estabilização do novo paradigma e sua capacidade de operacionalizar ações e intervenções “concretas” e, principalmente, coerentes com ele. Esse também será um ponto que continuaremos a explorar no capítulo seguinte e, em especial, na Conclusão deste trabalho.

Seja como for, dentre a diversidade de ações previstas pelo Plano Nacional de Segurança Cidadã, aquelas que parecem ter sido desencadeadas com maior êxito possuíam um fundamento comum, qual seja, produzir impacto sobre a difusão de um novo ideário acerca da segurança

se concentrar em soluções punitivas, de endurecimento legal; a participação social seria, nessa corrente, vista com cautela. Na segunda e terceira correntes se encontraria presente a preocupação pela reforma do modelo atual; o que as distinguiria seria “a ênfase na política e no papel atribuído à sociedade” (Lima e Romão, 2009). Na corrente II, as mudanças propostas giram em torno de introdução de ferramentas de gestão e a participação social é vista como importante, mas seus defensores não se preocupam com seu aprofundamento. Já na corrente III, um maior peso é dado à participação social e as questões gerenciais são importantes, mas não são mais do que meios para se chegar a uma política de segurança mais democrática e incorporadora de uma cultura de respeito aos direitos humanos – essa posição expressaria o paradigma proposto pelo Ministério de Justiça. A última corrente (IV) propõe reformas radicais no modelo, mas suas posição seriam, não obstante, extremas e muitas vezes contraditórias, “marcadas por bandeiras de ordem”.

¹⁵⁹ O segmento dos trabalhadores aderiram em maior proporção tanto às correntes III quanto IV, enquanto que os gestores públicos aderiram predominantemente à corrente II – focada em torno da gestão e da eficácia das políticas públicas. Os autores ressaltam que esse foco gerencial foi característico da política do governo Fernando Henrique Cardoso, principalmente a partir de 2001, quando da criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp). Por outro lado, os autores do estudo ressaltam que os resultados em termos de adesão às diferentes correntes não expressariam, necessariamente, uma homogeneidade entre aqueles que as aderem, senão sua concordância, maior ou menor, com seus elementos constitutivos. Isso fez com que um respondente pudesse, inclusive, ser incluído em mais de uma corrente, em graus distintos. Assim, os grupos classificados em torno do novo paradigma não constituiriam uma identidade única e coesa em relação às suas estratégias e demandas políticas. Reuniriam opiniões plurais acerca do escopo da política de segurança, podendo, não obstante, serem distinguidos das demais correntes a partir de posicionamentos principiológicos acerca do papel da legislação penal, das capacidades institucionais do Estado e do “controle social” do mesmo.

pública. As ações vinculadas ao novo paradigma buscavam, em linhas gerais, recuperar um princípio fundamental, que emergira no momento da redemocratização– a participação social – mas que, no âmbito da segurança pública, havia se materializado a partir de iniciativas tímidas, pouco duradouras em sua grande maioria e pontuais, como procuramos demonstrar. A partir dessas ações do Pronasci, buscou-se consolidar sua permanência e seu papel de destaque na agenda nacional.

A colocação da participação como princípio fundamental para a reforma da segurança no Brasil pressupôs que a mobilização social poderia trazer uma série de efeitos benéficos à política pública, bem como resolver boa parte dos problemas críticos de legitimação associados às instituições do sistema de segurança pública. Dentre eles, poderia significar ganhos de efetividade e qualidade sobre a concepção, gestão e acompanhamento de seus programas e gerar impactos “preventivos” sobre a violência e a criminalidade. A partir do adensamento das “redes” e do estabelecimento de ações de cooperação entre população, organizações e governos buscava-se: permitir uma maior e mais justa ocupação dos espaços públicos; criar mecanismos mais democráticos e pacíficos de resolução pacífica dos conflitos; reduzir a insegurança; além de promover uma mudança substantiva no plano da cultura política e da percepção social.

A essa diversidade de promessas colocadas a partir do paradigma da “segurança cidadã”, fundamentada, entre outros, no princípio da participação social, deveria se seguir um exame cuidadoso dos complexos mecanismos envolvidos em sua obtenção. Contudo, o que se observa é uma agenda de debates ainda pouco desenvolvida, assistemática e não orientada a desdobrar esse princípio em estratégias, ações e programas concretos de segurança pública. A pouca clareza acerca do que significa participação em segurança pública e das estratégias de prevenção comunitárias e participativas colocam limites para a difusão do “novo paradigma”, no cenário contemporâneo, como uma iniciativa real de reforma. (veja a proposta, mas é interessante colocar de forma direta). Frente a esse desafio, no próximo capítulo serão apresentadas duas distintas possibilidades de “operacionalização” desse paradigma em estratégias e programas de prevenção efetivamente implementados. Buscaremos, ainda, compreender como algumas experiências brasileiras foram efetivadas e em que medida “obtiveram êxito”, no sentido de superar o conjunto de problemas apontados e constituir, efetivamente, parte do movimento de reforma da segurança no Brasil.

Capítulo 5

Estudo de caso: o policiamento comunitário implementado em Belo Horizonte

5.1. As condições para a reforma comunitária do policiamento: questões relacionadas ao desenho, a implementação e aos resultados

Analisaremos o caso do policiamento comunitário em Belo Horizonte a partir de três dimensões, comuns às análises de políticas públicas – a partir da dimensão do desenho dos programas, dos processos associados à sua implementação e da dimensão dos resultados produzidos (ou seja, do ponto de vista da *efetividade*).

Conforme argumentamos no capítulo III, o policiamento comunitário pode se enquadrar na categoria de programa participativo em segurança pública; torna-se necessário, assim, entender sua natureza e as condições ideais e reais para seu adequado funcionamento. Segundo Avritzer, a efetividade das instituições participativas depende, crucialmente, do *desenho institucional* que assumem – dentre outros, porque esse pode ou não favorecer a inovação e a construção de relações políticas horizontais entre os participantes (Avritzer, 2009: 8-ss)¹⁶⁰. Instituições participativas devem ser, em primeiro lugar, desenhadas como “instituições designadas a promover participação no interior de instituições públicas” (Avritzer, 2009).

Fung (2004a) também já chamara a atenção, nesse sentido, para uma série de aspectos relativos ao desenho que favoreceriam ou não a participação, o envolvimento comunitário e o empoderamento da população local. Para esse autor, por definição, as instituições participativas (ou “minipúblicos”) deveriam, dentre seus objetivos, serem capazes de congregar os cidadãos para participar da vida pública, ao deliberarem coletivamente, por exemplo, discutindo, fiscalizando, executando e controlando a política pública. Um conjunto de condições, favoráveis ou impeditivas à criação de um fórum deliberativo de “alta qualidade”, igualitário e inclusivo, deveria ser então examinado.

Ao analisarmos o *desenho* do policiamento comunitário criado em Belo Horizonte, buscamos identificar: *se e como* a “diretriz participativa” aparece nos documentos normativos que estruturam e institucionalizam o programa, ou seja, investigaremos na legislação pertinente, em seus regulamentos, ou mesmo no planejamento estratégico das organizações públicas que os criam elementos que favorecem ou não uma efetiva participação, orientada à solução dos problemas da população local. Consideramos, assim, que mesmo não sendo suficiente para garantir uma *prática* efetiva, a inserção nas diretrizes normativas indica o grau de

¹⁶⁰ O autor caracteriza as instituições participativas a partir de quatro elementos: elas operam tanto a partir do princípio da representação (tradicional ao sistema político) quanto da participação (tradicional à sociedade civil); transformam práticas da sociedade civil em formas permanentes de organização política, ao mesmo tempo que criam novas formas de interação por parte dos atores estatais; e, por fim, são instituições cuja efetividade depende, crucialmente, do desenho institucional que assumem (Avritzer, 2009: 8-ss).

compromisso¹⁶¹ organizacional com a introjeção do novo paradigma participativo, além de “criar” a moldura institucional que tais inovações irão assumir, quando do processo de implementação. Além disso, a análise do desenho dos referidos programas também nos informa acerca das concepções subjacentes sobre o “social” e sobre como intervir sobre ele; no caso em questão, os programas de policiamento comunitário assumem certas compreensões acerca do fenômeno da criminalidade e de suas causas, além de postularem as “soluções” para os problemas diagnosticados (que são, em si, as ações de intervenção previstas no desenho do programa). É no desenho dos programas que aparecem de maneira mais explícita as teorias e os mecanismos causais pressupostos, os quais devem garantir que a intervenção implementada atinja o objetivo perseguido – conforme argumentam Pawlson e Tyler, de que “programas são teorias” (2004)¹⁶². Por fim, o desenho ajuda a determinar (junto com outros fatores) o grau de partilha de poder entre o Estado e a população, a forma da participação e dos mecanismos de deliberação que serão criados, as condições para os mesmos, a relação entre os participantes, entre outras questões.

A implementação de programas participativos pressupõe, por sua vez, uma série de mudanças, reformulações e adaptações organizacionais, seja no sistema de segurança pública, no sistema de justiça criminal e, mais especificamente, na própria polícia e no modelo de policiamento. A extensa literatura dedicada ao policiamento comunitário há muito tem se debruçado sobre essas questões. Embora sejam de grande relevância os pontos levantados pelos teóricos do policiamento comunitário para se pensar as *condições de implementação* de um programa de natureza participativa em segurança pública, as dificuldades enfrentadas no processo de implementação tem sido menos exploradas pela literatura empírica e largamente negligenciadas pelos gestores de programas de policiamento comunitário¹⁶³. Os estudos empíricos focam-se prioritariamente sobre seus resultados, negligenciando o fato de que dependem do processo de implementação, da possibilidade de se operar as mudanças necessárias e ultrapassar os muitos limites e dificuldades encontrados no cotidiano prático.

Conforme já destacado, a implementação de programas de policiamento comunitário pressupõe, de início, uma orientação da organização policial diametralmente oposta àquela determinada pelo *modelo profissional*. No modelo de policiamento comunitário, parte-se do suposto de que as organizações policiais desenvolvam canais de aproximação com a sociedade ou com seu (s) público (s), para conhecimento dos problemas locais – o que requer, ademais, sistemas que respondam efetivamente a esses problemas, que possuem natureza essencialmente diversa dos “problemas criminais tradicionais”. Logo, mudanças na forma de organizar e fazer o policiamento comunitário são requeridas para as polícias e para o sistema de segurança pública, em quatro dimensões principais: implicam a adoção de novos programas e alteração de estruturas organizacionais, principalmente no que se refere à extrema hierarquização

¹⁶¹ O “compromisso institucional” não ocorre somente a partir da definição, no plano normativo, de determinada orientação. Contudo, significa um primeiro passo no sentido de introjetar a mudança institucional.

¹⁶² Ver desenvolvimento mais aprofundado dessa questão no capítulo 1.

¹⁶³ Uma das exceções é o conjunto de estudos de Skogan e colegas que monitoram e avaliam, anualmente, a implementação do programa de policiamento comunitário em Chicago.

característica das instituições do sistema; implicam mudanças na cultura policial e também na cultura “monopolística” do sistema de segurança pública com relação aos demais âmbitos das políticas públicas; mudanças nas práticas do profissional de segurança pública, em especial, para aquele que está na ponta, no “nível da rua”; implicam, por fim, em promover mudanças de ordem cultural, ou seja, mudanças na cultura policial, que impacta diretamente na possibilidade de mudar o fazer policial.

Isso implica, em consequência, reconhecer e superar as limitações e resistências à efetiva implementação de programas desse tipo, amplamente documentadas na literatura brasileira e internacional, e que existem em vários níveis da organização, desde sua cúpula ao policial da ponta da linha. Essas fontes de resistências e limitações fazem com que muitos dos objetivos buscados e, principalmente o envolvimento ou as “parcerias” com a população (justamente o elemento central dessas iniciativas), tornem-se extremamente problemáticas durante o processo de implementação, impedindo que os programas alcancem níveis de efetividade razoáveis.

Como dissemos anteriormente, espera-se que programas participativos, quando bem implementados, envolvam os cidadãos em iniciativas públicas, com o Estado; que envolvam determinado número de pessoas e que efetivamente compartilhem poder. Assim, em programas participativos, a participação e a deliberação são, em primeiro lugar, resultados que constituem fins em si. Isso não quer dizer que não se possa qualificar a participação e a deliberação efetivamente exercidas no âmbito desses arranjos; ao contrário, essa dimensão é de suma importância. Avritzer (2009), por exemplo, classifica as instituições participativas em desenhos participativos “de baixo para cima” (*bottom-up*), de compartilhamento de poder (*power-sharing*) e de ratificação (*ratification*), dependendo do grau de autonomia da sociedade e compartilhamento de poder com os atores estatais.

Além disso, espera-se que esses programas mudem o foco de atuação das organizações policiais, voltando-as para a solução dos problemas locais; que a participação cidadã e local dê origem a ações policiais mais democráticas; que promova uma distribuição mais equitativa e justa do serviço de segurança; que a política se torne mais transparente e responsiva às demandas dos cidadãos e que seja possível exercer sobre ela um maior controle. Um programa ou uma política com essa natureza, quando efetiva, garante maior legitimidade ao sistema político, ao Estado e à organização pública que a implementa. Espera-se, portanto, ganhos em termos de legitimidade e obtenção de maior apoio, por parte da sociedade, a governos, ao sistema de segurança pública e às organizações policiais que fomentam e mantêm programas participativos.

Por fim, também se espera, segundo alguns autores, que esses programas possam reduzir o medo ou da sensação de insegurança; alguns autores entendem razoável também esperar, enquanto resultados, redução da criminalidade em geral e da “desordem”. Buscaremos tangenciar todos esses aspectos na análise, embora, quanto aos últimos, os dados disponíveis não permitam um julgamento definitivo sobre essas questões¹⁶⁴.

164

Ver Quadro 5, Capítulo 2.

Em suma, quatro grandes questões articulam a análise que se segue:

1. O policiamento comunitário mudou (e como) as práticas e a estrutura da organização policial, bem como o sistema de justiça criminal e segurança pública? Houve, efetivamente, descentralização do comando e foi dada maior autonomia ao policial (principalmente, o policial no nível da rua) para agir orientado à comunidade e à solução de seus problemas?
2. Mudou a forma como o policiamento é feito e organizado? O que o policiamento faz, na prática?
3. Produziu resultados públicos benéficos – passou a produzir um serviço de maneira participativa e orientada a solução de problemas, mais equitativo, reduziu medo e criminalidade?
4. Que impacto o policiamento comunitário produziu em termos de angariar maior legitimidade para a polícia e para a política de segurança?

Mencionamos acima que para a análise do desenho, examinaremos os documentos normativos que estruturam e institucionalizam o policiamento comunitário em Minas Gerais e em Belo Horizonte. Para a análise do processo *recente* de implementação e dos resultados alcançados, utilizaremos principalmente dados oriundos de quatro diferentes bancos, construídos dentre 2009 e 2010.

O primeiro, oriundo da pesquisa *O policiamento comunitário no aglomerado da Serra*, realizada por Walter Gonzaga e orientada por nós no ano de 2009. Os dados provem de questionário aplicado aos 11 praças que serviam no GEPAR (Grupamento Especializado de Patrulhamento em Áreas de Risco) do 22º. Batalhão da Polícia Militar a época, bem como a 41 lideranças comunitárias residentes no aglomerado que o recebeu.

O segundo advém da pesquisa *Análise da atuação dos grupamentos especializados em policiamento em áreas de risco (GEPAR) da área do 22º. Batalhão da Polícia Militar*, realizada no ano de 2010 por Márcio Cassavari e também orientada por nós. Os dados provem de questionário aplicado aos 44 praças e 11 oficiais que atuam ou já atuaram no GEPAR do 22º. Batalhão da Polícia Militar e 23 lideranças comunitárias residentes da localidade patrulhada.

Vale ressaltar que o 22º. Batalhão, localizado no Aglomerado da Serra e Barragem Santa Lúcia, zona sul de Belo Horizonte, foi escolhido para ser alvo de programas piloto de policiamento comunitário há pouco mais de uma década. Trata-se, assim, da localidade no interior do município de Belo Horizonte, cujas práticas de policiamento comunitário se encontram mais desenvolvidas.

Os dois últimos bancos de dados aqui utilizados são oriundos da pesquisa *Building Evidence Base for Crime Reduction in Brazil*, realizada pelo Banco Mundial em parceria com a Fundação João Pinheiro, coordenada por Betânia Peixoto e da qual participamos, dentre os anos de 2009-2010. O primeiro banco contém dados georreferenciados acerca da criminalidade em

Belo Horizonte. A escolha dos dois crimes – homicídios e roubo / furto de automóvel – refere-se ao fato de que se tratam duas categorias criminais cuja subnotificação é muito reduzida, em comparação com outros crimes. O tratamento aplicado a esses dados explorou sua incidência no município de Belo Horizonte, por setor censitário.

O segundo banco utilizou a metodologia de *positive deviance*, utilizada originalmente por Wishik e Van der Vynckt (1976) e posteriormente aprimorada por Spreitzer e Sonenshein (2004). A ideia por detrás do método é a de que, na impossibilidade da condução de uma investigação controlada, seja observado o conjunto de casos que, comparados com a média, apresentaram um comportamento extraordinário. Na pesquisa em questão, foram selecionados, dentre os 2.563 setores censitários do município de Belo Horizonte, os 50 setores que apresentaram, dentre os anos de 2004-2009, a maior redução nos índices de homicídio e roubo / furto de automóveis; e os 50 setores censitários que apresentaram, no mesmo período, o maior aumento nesses indicadores¹⁶⁵. Identificados esses 100 setores, cujo comportamento difere bastante dos restantes, foram aplicados questionários a 44 lideranças comunitárias e a 88 policiais militares e civis que atuam nessas localidades. Neste trabalho, consideraremos apenas os dados oriundos das respostas das lideranças e policiais militares, uma vez que nos focamos apenas em programas que envolvem essa categoria de policiais. Por fim, entrevistas feitas com gestores policiais ligados aos diferentes programas e estratégias analisados são utilizadas para subsidiar a análise.

5.2. Um pouco de contexto: o pano de fundo da implementação mais recente do policiamento comunitário em Belo Horizonte

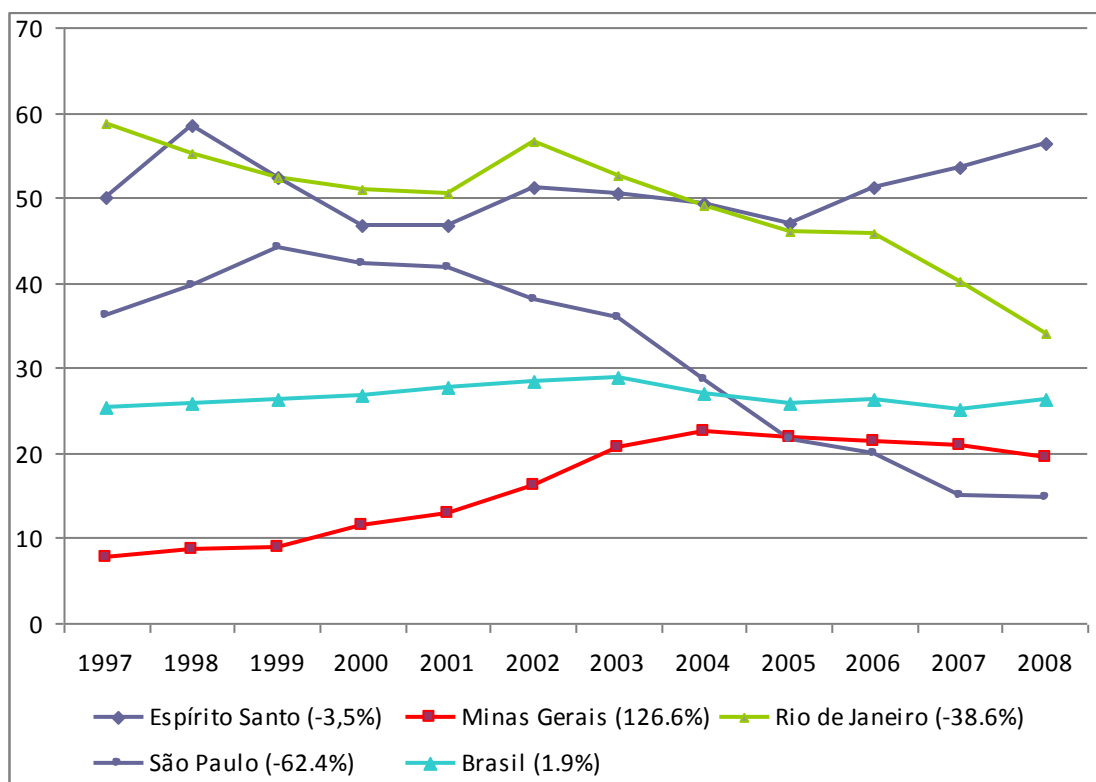
Belo Horizonte, capital do Estado de Minas Gerais, apresentou no final dos anos 1990 e início dos 2000 um acentuado crescimento da criminalidade violenta. Entre 1997 e 2003, o aumento foi da ordem de 250% no que se refere aos homicídios. Esse crescimento extremamente rápido da criminalidade é entendido como o principal gerador da sensação de insegurança experimentada por parte da população.

Entre 1998 e 2008¹⁶⁶, os homicídios em Minas apresentaram um aumento de 126,6% - ao passo que no Brasil o aumento foi de 1,9%. De uma taxa bastante razoável, uma das mais baixas dentre os estados brasileiros - 7,7 homicídios para cada 100.000 habitantes, em 1998 - Minas chega a uma taxa de 20,8 em 2008. É fato que dentre os anos de 2005 e 2008 observa-se uma redução nessas taxas, mas ela é bastante tênue e inferior à redução observada em outros estados da federação.

Gráfico: Taxa de homicídios por 100 mil habitantes, Brasil, 1998-2008.

¹⁶⁵ Cf. relatório da pesquisa (Peixoto et alii, 2009), para fins de detalhamento da metodologia de cálculo dos casos extremos.

¹⁶⁶ O levantamento do SIM/SUS apresenta dados disponíveis apenas até o ano de 2008.



Fonte: SIM/SVS/MS; PNAD/IBGE (População)

Os dados indicam ainda que os afetados pelos tipos de crimes mais sérios, como os homicídios, são pertencentes a classes e grupos sociais mais vulneráveis ou em maior desvantagem. Na tabela abaixo são apresentados os diferentes riscos de vitimização por homicídios de acordo com o nível de escolaridade, comumente utilizado como *proxy* para classe social. Nesse caso, o grupo de indivíduos com até nível fundamental (0 a 8 anos de estudo) foi 40,6 vezes mais vitimado por homicídios do que o grupo com ensino superior (12 ou mais anos de estudo).

Tabela 1: Homicídios por escolaridade - Minas Gerais (2007)

Anos de escolaridade	Homicídios	Percentual
Nenhuma	93	2%
1 a 3 anos	521	13%
4 a 7 anos	1416	35%
8 a 11 anos	773	19%
12 anos e mais	50	1%
Ignorado	1250	30%
Total	4103	100%

Fonte: SIM-SUS

No que diz respeito à raça, a situação é ainda pior. Como podemos ver pela tabela a seguir, em Minas Gerais, no período que vai de 2002 a 2008, a vitimização de negros (pretos e pardos) mantém um patamar alto em relação à taxa de vitimização de brancos. Para o ano de 2002, essa razão era de 2,28; ficando em 2,1 no ano de 2008. Ou seja, a despeito de uma leve

queda, o fator racial permanece como determinante da vitimização por homicídios – negros são duas vezes mais vitimizados que os brancos. Independentemente das faixas de escolaridade, as taxas de vitimização por homicídio entre os pretos e pardos são sempre mais altas em todo aquele período. Todavia, há que se ressaltar que as diferenças entre as taxas para brancos e para negros é ainda maior quando consideramos a faixa de pessoas com até 8 anos de estudo (ensino fundamental). Há, portanto, uma relação entre condição socioeconômica e vitimização em Minas Gerais (inferida pela relação entre vitimização e escolaridade), mas a raça é um fator ainda mais importante do que a escolaridade social na determinação do risco de vitimização por homicídio.

Tabela 2: Taxa de homicídio da população negra e branca (Minas Gerais, 2002-2008)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
negros	21,4	*	29,4	27,2	*	25,9	24,4
brancos	9,4	*	12,6	12,5	*	12,7	11,6

Fonte: SIM/SUS e IBGE (população)

*dados não disponíveis para esses anos

Tabela 2: Taxa de homicídio da população jovem negra e da população jovem branca (Minas Gerais, 2002-2008)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
negros	42,3	*	65,3	59,3	*	59,9	55,4
brancos	16,8	*	23,6	25,9	*	26,7	22,9

Fonte: SIM/SUS e IBGE (população)

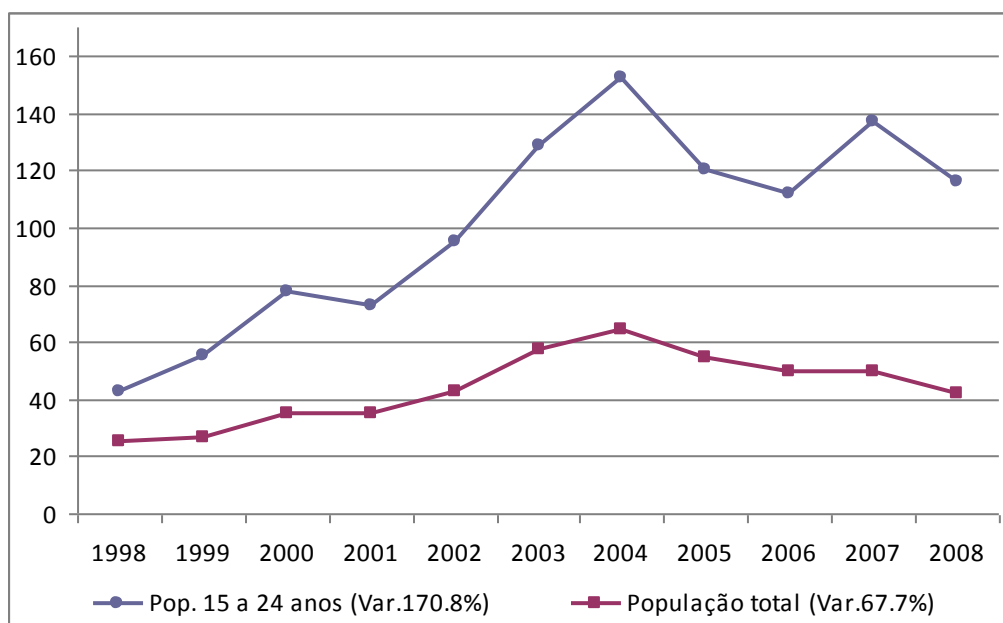
*dados não disponíveis para esses anos

Em Minas Gerais e em Belo Horizonte os jovens (de 15 a 24 anos) têm sido as principais vítimas da violência. E os investimentos em amplos programas voltados para esse estrato são meios de prevenção e devem ser por isso enfatizados. Em estudo recente, o Mapa da Violência de 2010, realizado também a partir dos dados do Sistema de Informações de Mortalidade do SUS, indica um aumento contínuo da violência contra os jovens no Estado de Minas Gerais. Os dados dessa pesquisa indicam um expressivo aumento e também concentração de casos de homicídios dentre a população jovem. Entre os anos de 1998 e 2008, o crescimento da taxa de homicídios para o total da população é da ordem de 126,6%, enquanto para a população jovem o aumento chega a 209,6%. Quando consideramos apenas a cidade de Belo Horizonte, conforme gráfico a seguir, a concentração do aumento nesta parcela da população é ainda mais expressiva. A taxa geral de homicídios nesta cidade aumenta 67,7% entre os anos de 1998 e 2008, ao passo que, dentre os jovens, esse aumento chega a 170,8%.

Dentre as vítimas de homicídios, os jovens são a grande maioria (ver GRAF. 13 a seguir). E dentre as causas de morte dos jovens mineiros, são os homicídios aquelas que fazem mais

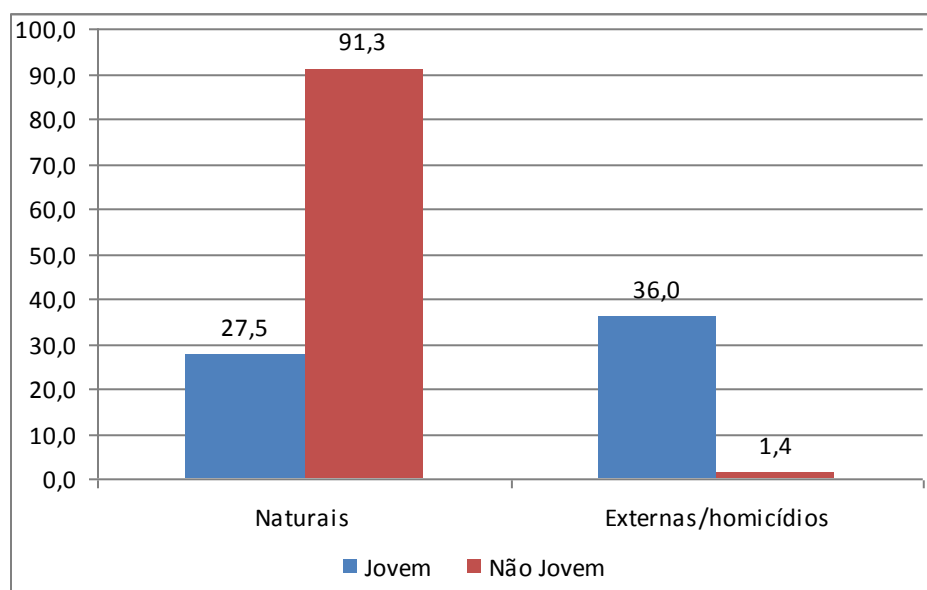
vítimas. Informação que pode ser vista no gráfico abaixo, onde são dispostos os percentuais do quanto representam as mortes por causas naturais e aquelas por homicídio para a população jovem e a população não jovem.

Taxas de homicídio na população total e jovem (Belo Horizonte, 1998-2008)



Fonte: SIM/SUS e IBGE (população)

Causas da mortalidade - população não jovem e jovem (15-24 anos) (Minas Gerais, 2008)



Fonte: Mapa da Violência, 2011.

A desigualdade entre os grupos de raça/cor aparece aqui também, e de maneira ainda mais intensa. É dentre os jovens, a expressão mais intensa dessa diferença – é bom lembrar que a diferença de vitimização por faixas etárias é bem menos pronunciada para os brancos como um todo. Há, portanto, uma interação entre raça e faixa etária que afeta substancialmente o risco de

vitimização por homicídio: homens jovens e negros são o grupo mais fortemente vitimizado em Minas¹⁶⁷.

O balanço histórico do último quinquênio disponível (2003-2008) não indica qualquer tendência de redução desses pesados níveis de vitimização. Além disso, em Minas Gerais, pode-se creditar boa parte da redução de quase 10% do estrato populacional mais jovem (especialmente da população entre 15 e 24 anos), dentre os anos de 2003 a 2008, à violência e à criminalidade que acomete nossos adolescentes e (homens) negros.

Sabemos que a vitimização por homicídios em Minas é também desigual no que se refere ao sexo. De fato, a vitimização de homens, principalmente entre os jovens, é bastante superior à vitimização das mulheres. O impacto dos homicídios de homens jovens provoca um enorme desequilíbrio. Considerando-se que a faixa etária mais vitimada corresponde àquela economicamente mais ativa, pode-se imaginar seu impacto na desestuturação das famílias, relevante também no que se refere à perda de importante fonte de renda. Quando consideramos os programas preventivos focados na juventude, o Fica Vivo tem sido apontado como o mais importante do Estado.

No entanto, seria precipitado indicar a questão da violência, ou mesmo dessa expressão máxima que é o homicídio, como atinente apenas aos homens. Não podemos perder de vista o fato de que a segurança das mulheres em Minas Gerais é preocupante. Quando examinamos os dados relativos aos locais onde as mulheres são feitas vítimas de homicídio, notamos que, conforme a tabela abaixo, cerca de metade destes crimes ocorre no espaço doméstico. Isso significa que, para as mulheres, o espaço do lar é tão perigoso quanto o espaço da rua.

Tabela 3: Homicídios em Minas Gerais, por sexo e local de ocorrência (2007)

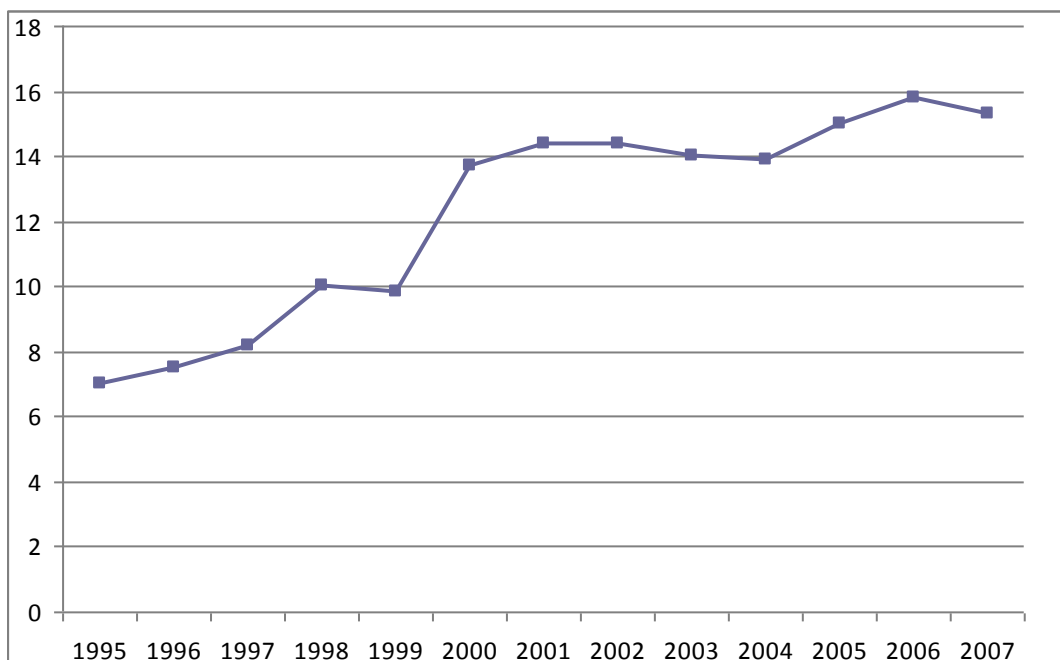
Homicídios em Minas Gerais, por sexo e local de ocorrência – 2007		
Sexo	Domicílio	Via pública
Masculino	424	1541
Feminino	107	113

Fonte: SIM-SUS

As principais medidas de enfrentamento da violência começam a ganhar sistematicidade em 1999, e se concentram, segundo a literatura, em ações que partem do governo do Estado (Peixoto et al. 2011). Após um aumento expressivo de 60% nos gastos com essa área entre 1999 e 2000, área que até então se encontrava em condição de sucateamento, a criação da Secretaria de Defesa Social no ano de 2003 marca um momento importante no sentido de se criar uma política pública de segurança para o Estado. No gráfico abaixo vemos dispostos os percentuais do quanto os gastos com segurança pública representaram no orçamento estadual de Minas Gerais entre os anos de 1995 a 2007.

¹⁶⁷ Desde 1996; subnotificação até 2002. SIM: declaração legista ou documentação preexistente; IBGE: autodeclaração.

Gastos com segurança em Minas Gerais, 1995-2007

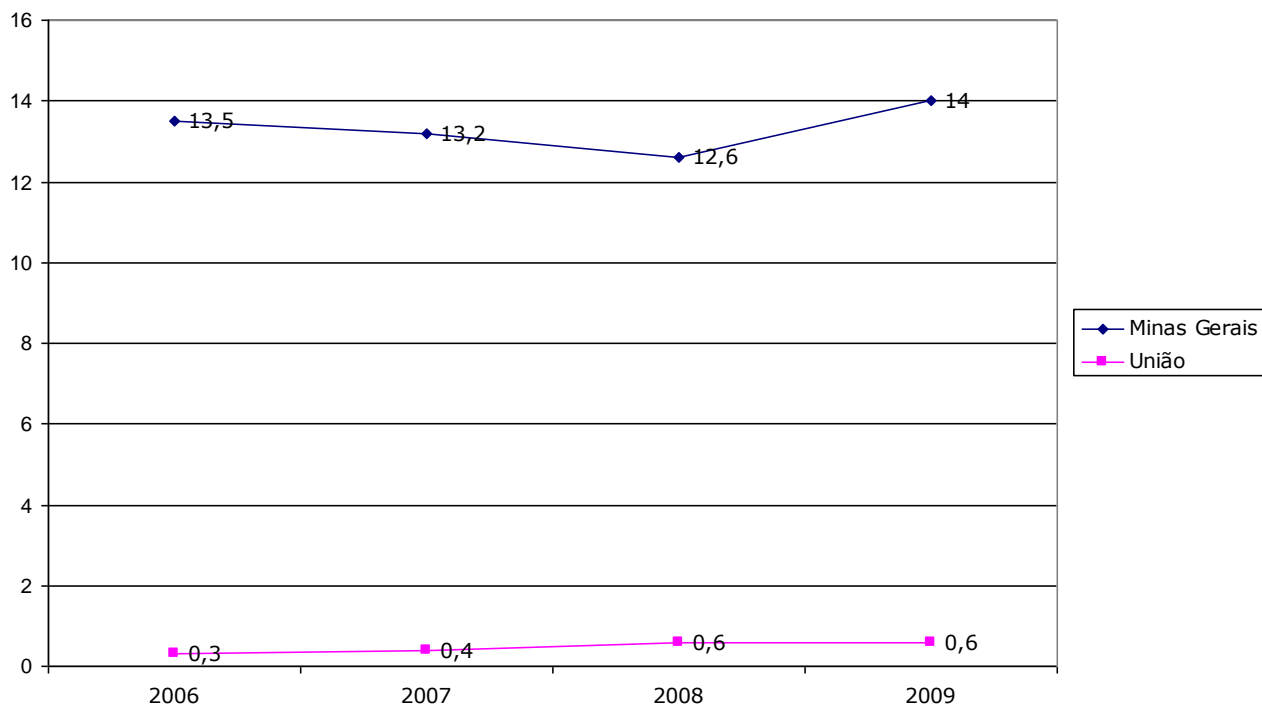


Fonte: Secretaria de Estado de Defesa Social/MG.

O delineamento das estratégias de atuação governamental a partir de 2003 reforçou algumas ações anteriores que estavam se consolidando, como a “Polícia de Resultados”. Afim de racionalizar as ações empregadas na prevenção e repressão à criminalidade, sobretudo a violenta, no início de 2003 o governo estadual modificou o arranjo institucional na gestão de segurança pública, criando a Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS. A nova secretaria agrupou o sistema de defesa social do estado, composto pelas organizações policiais, administração penitenciária, defensoria pública, corpo de bombeiros e atendimento ao menor em conflito com a lei. A principal alteração foi modificar o status das organizações policiais – Polícia Militar, Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros Militar – que, embora ligadas ao governador, conforme determina a constituição estadual, foram subordinadas operacionalmente à SEDS. Ou seja, a política pública de defesa social passa, a partir daquele momento, a ser orientada por uma única pasta governamental, no sentido de evitar ações fragmentadas.

Foram estabelecidas como diretrizes da política estadual a atenuação do problema crônico de superlotação prisional; a profissionalização da gestão penitenciária; viabilização do processo de integração entre as polícias militar e civil, de forma a racionalizar as estratégias de prevenção e repressão de delitos; implantação de um conjunto de programas de “prevenção” à criminalidade e à violência, e procurando promover maior articulação entre a população e o aparato policial. Segundo dados disponíveis para os anos de 2006 a 2010, podemos observar que a função segurança pública compromete boa parte do orçamento estadual, conforme se observa no gráfico abaixo:

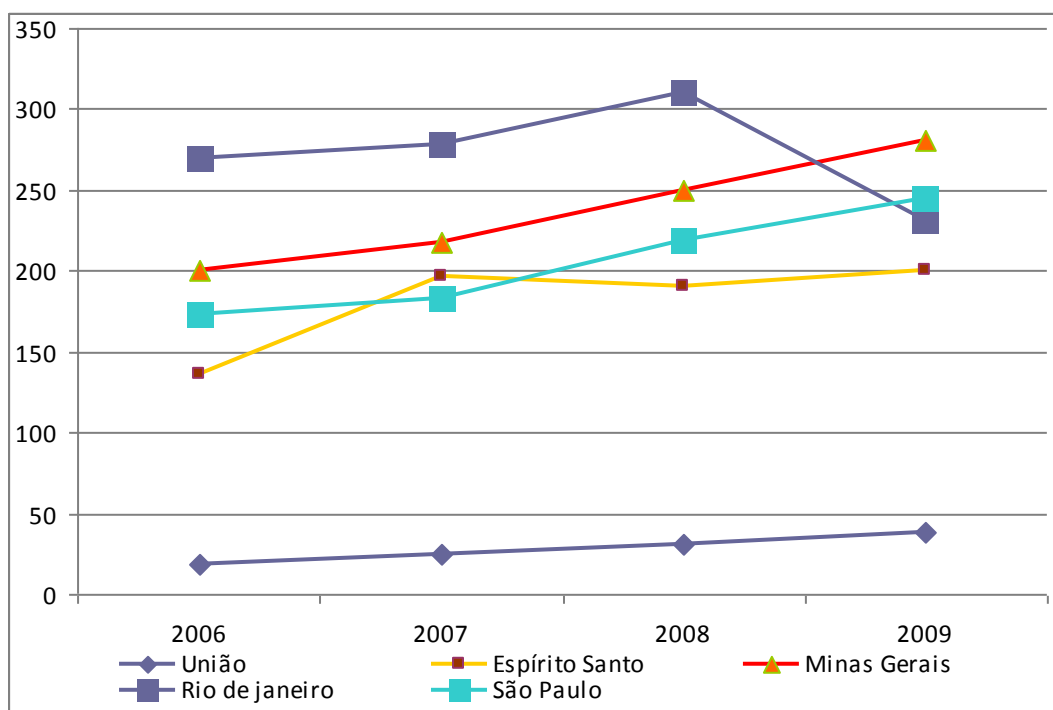
Participação das despesas realizadas com a Função Segurança Pública no total das despesas realizadas (em porcentagem) - 2006/2009



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuários Estatísticos, anos: 2009, 2010, 2011.

Ademais, é expressivo o gasto *per capita* com a função segurança pública no estado de Minas Gerais, conforme mostra o gráfico abaixo:

Despesa per capita realizada com a Função Segurança Pública (em reais correntes)



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuários Estatísticos, anos: 2009, 2010, 2011.

Espera-se que, dentre os vários programas e frentes de intervenção criados, o policiamento comunitário se consolide como uma importante ferramenta de reversão do presente

quadro de insegurança. Dado que, em tese, facilitaria o acesso das polícias às comunidades mais fragilizadas, favorecendo a discussão e a atuação sobre as questões de segurança pública local, poderia contribuir para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e redução da criminalidade; além de acreditar-se ser o modelo mais adequado e promissor no que diz respeito a romper progressivamente com a histórica relação de repressão e apartação entre a polícia e as classes populares, bem como com os jovens. A esse respeito, ele pode ser, inclusive um importante propulsor de novas formas de sociabilidade, distintas das formas sociabilidade perversa disseminadas pelo tráfico de drogas e outros. Buscaremos examinar, a seguir, algumas dimensões desse modelo de policiamento, tal como implementado na capital do estado.

3. Trajetória histórica do *desenho* do policiamento comunitário da Polícia Militar de Minas Gerais

A primeira iniciativa de policiamento comunitário implementada pela Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) foi o chamado “Policiamento distrital”, que buscou se aproximar de um modelo mais democrático para o fazer policial:

procurando romper com o modelo de policiamento tradicional, reativo, visava uma descentralização de poder e comando inédita na PMMG, aliada a uma desconcentração das bases físicas das unidades e frações operacionais, propiciando relativa autonomia para o policial em comando ‘distribuir seus recursos de pessoal e de logística, observando a natureza e a gravidade dos fatos que lhe chegavam ao conhecimento’ (Espírito Santo e Meireles, 2003: 269). Em bairros da capital, as praças da corporação (sargentos e cabos) detinham comando operacional e plena responsabilidade pelos acontecimentos, com a prioridade estabelecida para a ‘necessidade de o policial militar voltar a conhecer os moradores do bairro, seus hábitos, costumes e aspirações’ (*ibidem*) (Batitucci, Godinho e Cruz, 2011: 13).

A experiência, implantada em Belo Horizonte em 1988, esteve operativa até meados de 1991. Segundo Renato Souza, entretanto, o projeto não foi adiante em virtude de não encontrar o apoio interno necessário, particularmente por parte dos oficiais, que tanto discordavam da mudança cultural implicada, quanto alegavam que o nível de profissionalização exigido das praças da organização era insuficiente para assumir tamanha responsabilidade (Souza, 2003: 233 apud Batitucci, Godinho e Cruz, 2011: 14).

Novo impulso foi dado em 1993, quando novas experiências foram iniciadas em alguns bairros de Belo Horizonte, em especial na área do 22º. Batalhão, zona sul da cidade (Souza, 1999). No interior de uma política que buscava a inclusão da PMMG ao Conselho de Defesa Social, a partir deste ano a corporação editou, normatizou e padronizou uma série de procedimentos associados ao modelo de policiamento comunitário.

O primeiro documento importante nesse sentido foi a *Diretriz de Policiamento Ostensivo – DPO N. 3008 / 1993*, que institucionalizou o policiamento comunitário na PMMG a partir do seguinte slogan: “Polícia Militar – Comunidade: Solidárias na Segurança”. Esse documento

torna-se a referência para a implementação do policiamento comunitário em Belo Horizonte e em Minas Gerais até o ano de 1999.

Observamos no texto do documento influência de uma perspectiva comunitarista de policiamento comunitário, a qual se tornará mais explícita nos documentos posteriores, reflexo da ampla influência da literatura norteamericana acerca do policiamento comunitário, principalmente a da década de 1980:

(...) a atividade policial-militar nasce da *comunidade*, integra a *comunidade* e sobrevive em função da *comunidade*, destinatária de um serviço público considerado e visualizado como indispensável à preservação da ordem coletiva (PMMG, 1993: 1, grifos nossos).

Dentre as várias “missões particulares” previstas, constam: a prioridade da atuação preventiva; a presença do policial junto à “comunidade”; a parceria e cooperação entre a PMMG e aquela na identificação dos problemas, sua discussão e busca de soluções conjuntas; a preferência pelo emprego do policiamento a pé e “a sensibilização dos cidadãos para a necessidade de sua atuação vigilante *quanto aos comportamentos anti-sociais* e de uma ação impulsora no *acionamento dos órgãos de segurança pública*” (PMMG, 1993: 5). Embora neste primeiro documento, o policiamento comunitário não se restrinja a estratégias de “defesa comunitária” e acionamento dos órgãos de segurança (a polícia, no caso), veremos também que essa perspectiva ganha relevo ao longo do tempo, em especial, nas regulamentações mais recentes.

Mas o apelo comunitarista, *toqueviliano*, presente na cultura norteamericana, traduzido a partir do “tradicionalismo” da cultura brasileira, especialmente presente na organização policial militar mineira, resultará, por vezes, em uma combinação um tanto perversa. Note-se a maneira como o texto da diretriz se inicia:

O policiamento comunitário constitui-se no trabalho participativo entre a polícia e o *público que respeita as leis*, para prevenir o crime, prender os marginais, encontrar soluções para os problemas e melhorar a qualidade de vida da população (PMMG, 1993: 1, grifos nossos).

E a forma com que finaliza:

5 – Execução:

As ações e operações serão concebidas, tendo como alvo principal *a população ordeira* e não os infratores da lei. A atuação destes é consequência e não antecedente motivador do emprego da Polícia Militar (PMMG, 1993: 6, grifos nossos).

Ou seja, o policiamento comunitário a ser instituído começa por delimitar o público ao qual se dirige, aquele “que respeita as leis”; ele não prevê, portanto, um serviço policial de caráter universal, ao qual todos os cidadãos estão intitulados. O fato da diretriz não se preocupar em explicar a forma de discriminar esse público do “restante” indica uma naturalização dessa noção. Sua recorrência em todas as diretrizes seguintes que se prestam a aprofundar o modelo na PMMG ou instruir e normatizar programas e estratégias específicos de policiamento comunitário é mais um indicador da naturalização dessa distinção.

Observamos, ainda, influência da perspectiva gerencialista na visão propugnada no documento, provavelmente decorrente da parceria firmada desde 1984 com a Fundação João Pinheiro, por meio da qual esse centro de ensino e pesquisa passa a fornecer cursos de formação de “gerentes e executivos” destinados aos oficiais da PMMG:

A excelência de uma instituição prestadora de serviços, somente será alcançada a partir do momento em que ela estiver pensando da mesma forma que o *cliente* e tiver a capacidade de se enxergar sob a ótica do *cliente* (PMMG, 1993: 1, grifos nossos).

Nesse viés, a diretriz autoriza, dentre as formas de financiamento do programa, a possibilidade de que fossem buscadas fontes alternativas de recursos, os “órgãos públicos em geral”:

A Polícia Militar (...) encontra um ambiente favorável para a formalização de convênios de cooperação mútua. Os meios e recursos fornecidos por esses órgãos constituem-se em excelente forma de ampliação da capacidade de resposta da Corporação, melhorando sua atuação na prevenção criminal (PMMG, 1993: 3).

Embora a diretriz não autorize explicitamente a procura de financiamento junto à população civil, essa distorção acaba acontecendo, muito em função da situação de falência da segurança pública no estado. Aliado ao fato da “filosofia” de polícia comunitária não ter sido bem difundida dentre os praças, o policiamento comunitário passa a ser visto como uma “polícia para a elite, o que implicava em ter policiais a serviço exclusivo de alguns grupos, principalmente pessoas e comerciantes que poderiam pagar por esse policiamento” (Souza, 1999)¹⁶⁸. Segundo Barros (2005; 2009), esse viés fez com que, internamente, a organização começasse a ser pejorativamente chamada de “polícia pedintária”.

A greve dos policiais do ano de 1997 foi o ponto alto da crise operacional e financeira dos anos que se seguiram. A morte um praça, durante manifestação dos grevistas na Praça da Liberdade, sede do Comando Geral, expôs publicamente os graves problemas no âmbito da organização e da segurança pública como um todo, ganhando dimensões nacionais e provocando reações do Estado e da corporação (Barros, 2005).

Em 1999, como resposta e tentativa de reorganizar a instituição policial, além da própria política de segurança estadual, lança-se o programa Polícia de Resultados, primeiro no âmbito do Comando de Policiamento da Capital e, posteriormente, para todo o estado. No nível do discurso, é significativo o fato do programa se apresentar como “uma *evolução* do conceito de polícia comunitária” na PMMG (Souza, 2003: 243 apud Batitucci, 2010: 189), ou seja, era preciso

¹⁶⁸ Analisando material de divulgação institucional de Conselho Comunitário de Segurança da 109ª Companhia (município de Uberlândia, MG), criado ao final daquela década, podemos ver em suas páginas internas propagadas de várias empresas, indicando o financiamento do material por parte do comércio local. Na última página do folheto, um Termo de Adesão destacável se apresenta, com os seguintes dizeres, a serem completados pelo candidato a associado:

“Comprometo a colaborar durante os meses de ____ a ____, com o valor mensal de R\$____, a ser recolhido no dia ____ de cada mês. (...) Obs.: período mínimo: 6 meses. Valor mínimo pessoa física: R\$5,00. Valor mínimo pessoa jurídica: R\$10,00”.

Segundo depoimento de pesquisadores que visitaram a referida companhia, à época, a contribuição dava direito, entre outros, a ter acesso ao número de telefone do policial mais próximo.

delimitar uma *certa* ruptura com a experiência passada, ao mesmo tempo que não se admitia a hipótese de falibilidade da instituição.

O programa *Polícia de Resultados* antecipava a “Gestão por Resultados” –adotada pelo governo Aécio Neves (2003-2010) para o âmbito de toda a administração pública do estado –, combinando técnicas de modernização, racionalização, planejamento e “avaliação de resultados” das atividades operacionais da PMMG no município de Belo Horizonte. Para tanto, baseou-se nas modernas teorias da administração (Freitas, 2003) e na utilização de tecnologia de ponta para tratamento das informações de segurança pública, típicos de um modelo de policiamento focado ou orientado a “zonas quentes” de criminalidade. Paralelamente, manteve o objetivo de aprofundar o relacionamento com a população, principalmente por meio dos conselhos comunitários de segurança (Conseps)¹⁶⁹. Com isso, o modelo da *Polícia de Resultados* parecia anunciar uma tendência: a de que o policiamento comunitário não constituiria o modelo de policiamento da PMMG, nem configuraria um novo estilo ocupacional para toda a organização, mas se restringia a um conjunto de estratégias policiais que se articulavam, ou não, a esse outro conjunto de inovações introduzidas pela organização.

A Diretriz N. 1 / 2002 do Comando Geral da PMMG, que institucionalizou o modelo da Polícia de Resultados no ano de 2002, confirmou essa configuração. Neste documento, a polícia comunitária constitui uma estratégia dentre as várias compreendidas dentro do “modelo de polícia de resultados”. Dentro dessa concepção, polícia comunitária significa “maior presença policial na comunidade”; presença que é importante, dentre outros, para fazer com que “o policiamento ostensivo seja (...) fator inibidor de vontades delinquentiais” (PMMG, 2002a: 12-13). A diretriz revela uma grande influência da abordagem da prevenção situacional ou da redução das oportunidades ou, como passou a ser conhecida pelos membros da organização, como a “teoria do triângulo do crime”. O texto explica que o envolvimento da população “somente produzirá resultados favoráveis a partir da efetiva participação da comunidade *na transmissão de informações confiáveis, através do disque-denúncia*” (PMMG, 2002a: 14). Por fim, essa diretriz explicita um meio para distinguir o público do policial comunitário, bem como as habilidades requeridas para tanto. Dentre os vários “princípios” do policiamento comunitário, como tomar decisões conjuntas com as lideranças do bairro “acerca dos locais e horários da presença policial”, “ser percebido como uma nova atitude social” com o fim da prevenção de crimes (“mais importante do que prender o criminoso”), inclui-se a:

Percepção da cidadania: os policiais-militares do policiamento comunitário devem ser treinados para perceberem a cidadania das pessoas. A índole do “rastreador”, preparado para perceber a delinquência ou a marginalidade, deve ser atributo mais presente naqueles que estejam designados para o policiamento comunitário (PMMG, 2002a: 12-14, grifos nossos).

¹⁶⁹ O projeto criou 25 conselhos comunitários de segurança pública (Conseps), por iniciativa da própria Polícia Militar, que tinham por objetivo elaborar programas, diagnósticos locais e metas, fazendo interagir a polícia e a população residente. Sua normalização acontecerá apenas em 2002, conforme veremos a seguir.

Do mesmo ano é a Diretriz N. 04 / 2002 do Comando Geral da PMMG, intitulada “A filosofia de polícia comunitária na Polícia Militar de Minas Gerais”. Este documento, mais detalhado, extenso e muito distinto dos antecedentes, identifica três “interpretações errôneas” sobre polícia comunitária. A primeira seria uma compreensão da “organização comunitária como meio de controle social”. Isso ocorreria caso a polícia estivesse tão somente interessada “em ampliar e legitimar o seu controle sobre o território”. Consistindo em uma “estratégia para obtenção de apoio popular, neutralização de críticas e não como forma de engajamento dos cidadãos nos processos de estímulo e participação”, lançaria mão de estratégias de “cooptação das lideranças locais” e “controle das informações” (PMMG, 2002b: 21). Outra estratégia seria a “criação de um conselho comunitário permanente, com integrantes indicados pela própria polícia ou por entidades de sua confiança (...)”, medida que serviria apenas para conferir “uma aparência de legitimidade e de publicidade às ações da polícia” (PMMG, 2002b: 22).

A segunda forma errônea de se compreender a polícia comunitária seria o entendimento de que ela seria um “meio de auto-ajuda”. Nesta perspectiva, “a polícia utiliza-se dos 'olhos e ouvidos' dos residentes e usuários do bairro com a finalidade de potencializar sua capacidade de prevenir crimes e manter a ordem”. O documento questiona explicitamente em que medida tais iniciativas de auto-ajuda contribuem para uma efetiva democratização da função policial:

Não há dúvida de que uma sociedade atenta e mobilizada em torno de seus problemas favorece a qualidade do trabalho policial. [... Contudo, nessa interpretação], o envolvimento dos cidadãos limita-se a realização de tarefas, não havendo uma dinâmica de planejamento comum. Enfatiza-se a cooperação do público na realização de tarefas policiais, mas subestima-se a sua participação nos processos de integração. (...) Em outro sentido, as ações são identificadas como vigilância entre vizinhos ou grupos de patrulhamento que auxiliam e informa os policiais (vizinhos vigilantes). (...) A comunicação flui apenas em um sentido. (...) Na prática, os programas desenvolvem-se dentro dos limites estabelecidos e controlados pela instituição policial.

(...)

Tais formatos “contribuem pouco para a reversão das reais fontes de conflito entre polícia e sociedade” (PMMG, 2002b: 23-4).

A terceira forma de se conceber a polícia comunitária, a correta, seria a “organização comunitária como meio de parceria decisória”, que se caracteriza “pela participação ativa do público em todos os processos”. Em vez de apenas “olhos e ouvidos”, a comunidade “participa ativamente do planejamento local” (PMMG, 2002b: 25):

O correto:

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

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

Deste mesmo ano é também a Diretriz 05 / 2002 do Comando Geral da PMMG, que trata da “estruturação e funcionamento de conselhos comunitários de segurança pública – Conseps”. Vale ressaltar, acerca deste documento, que ele determina que cabe aos comandantes de fração a implementação de um Consep em cada uma de suas respectivas áreas de atuação (no caso, as 24 companhias pertencentes ao município de Belo Horizonte). A norma explicita, ademais, condições para a instalação e funcionamento dos Conseps, como mobilização da comunidade, voltação de estatuto, eleição de Presidente, designação de comissão de ética, eleição de seus membros; bem como critérios explícitos acerca desse último, como, por exemplo, critérios para de elegibilidade e participação como membro votante, entre muitos outros, além de critérios para os casos de dissolução do Consep (PMMG, 2002c: 9-ss). Apesar disso, o Consep é concebido como “entidade de direito privado, com vida própria e independente em relação à Polícia Militar” (PMMG, 2002c: 6).

Os documentos que se seguiram ao ano de 2002 buscaram explicitar e normatizar outros programas associados à “filosofia” de policiamento comunitário, como a instrução que regula o GEPAR (Grupo Especializado de Policiamento em Áreas de Risco), a que regula a Rede de Vizinhos Protegidos, entre outros.

O programa GEPAR foi criado inicialmente, no ano de 2002, para apoiar a implementação do piloto do programa Fica Vivo!, cujo núcleo principal continua sendo o desenvolvimento de oficinas para jovens em comunidades socialmente vulneráveis e com altos índices de homicídios. Neste contexto, atuaria a partir de duas funções principais: fazer policiamento comunitário e controlar os homicídios nos territórios das comunidades alvo (repressão qualificada), atividades consideradas fundamentais e complementares às “ações de prevenção” (oficinas e outros) desenvolvidas pelo que mais tarde passou a ser chamado de Núcleo de Prevenção do Fica Vivo!.

A Instrução 002 / 2005 – do Comando Geral da PMMG regulamentou e ampliou o âmbito de atuação do GEPAR, para além da atividade de “suporte” aos núcleos do Fica Vivo!. A diretriz entendeu ser esta uma nova forma de policiamento no interior dos aglomerados urbanos mais violentos – e não necessariamente naqueles onde havia sido instalado ou haveria previsão de instalação de um Núcleo de Prevenção do Fica Vivo!, mas em qualquer outro “aglomerado” indicado pela organização policial. Esse é um dos indicadores de que os programas GEPAR e Fica Vivo! se tornaram independentes um do outro, diversamente da previsão original. Voltaremos a esse ponto adiante.

A norma em questão previu ainda a realização de policiamento ostensivo a ser executado diuturnamente e de forma fixa – aqui, entendido como sinônimo de emprego exclusivo e não como um policiamento feito a partir de um posto fixo, como é comum nos programas de policiamento comunitário¹⁷⁰. As diversas diretrizes anteriores referidas ao policiamento

¹⁷⁰ Por exemplo, nos casos que consideramos bem sucedidos, como o policiamento comunitário de São Paulo e do Rio de Janeiro.

comunitário chegaram a prever a instalação de posto fixo para coordenar as atividades de patrulhamento a partir da base local; mas isso nunca foi feito. Segundo depoimentos dos membros da corporação – oficiais – essa decisão tem a ver com a forma como o “modelo” de policiamento comunitário se desenvolveu e se adequou às especificidades de Belo Horizonte e Minas Gerais. Contudo, pesquisa de Gonzaga (2009) levanta dúvidas a respeito da adequação dessa escolha institucional. Quando perguntados sobre possibilidades de tornar a polícia mais presente no local onde residem, ou seja, na área do 22º. Batalhão, as lideranças comunitárias indicaram, em primeiro lugar, a instalação de um posto fixo de policiamento. Por outro lado, dos 11 praças que serviam o GEPAR, à época da pesquisa, quando perguntados sobre a possibilidade de instalação de posto fixo no local, cinco se colocaram a favor dessa alternativa e dois se mostraram indiferentes. Um policial afirmou que sairia do grupamento e três disseram que se sentiriam inseguros, caso isso ocorresse.

Digno de nota é que, a despeito da previsão de ser um “policiamento orientado a problemas”, um conjunto bastante amplo de “problemas” já se encontrava previamente definido na Instrução 02, que priorizou, enquanto objetivos gerais: a diminuição da criminalidade violenta, o combate ao tráfico ilícito de entorpecentes, a apreensão de armas de fogo e o controle das “guerras entre quadrilhas”. Além dessas, outras cinco atividades “eventuais” e mais 25 atividades “particulares” foram especificadas, as quais são elencadas no quadro a seguir:

Quadro 6: Classificação das atividades a serem desempenhadas pelo GEPAR

Classificação segundo a Instrução 02 / 2005 - CG/ PMMG	Classificação da autora das atividades	Atividades previstas
Gerais	policiamento focado	<p>Executar o policiamento ostensivo diurno dos aglomerados, vilas e locais violentos (áreas de risco), onde o número de homicídios evolua para um quadro de descontrole, bem como outros crimes violentos (...) e em locais onde estejam implantados ou possam emergir focos de associações delituosas (crime organizado)</p> <p>Atuar diretamente na prevenção de crimes violentos, em especial o homicídio, bem como o tráfico ilícito de entorpecentes no interior desses locais.</p> <p>Apreender armas de fogo.</p> <p>Neutralizar, de maneira preventiva e repressiva, as “guerras de quadrilhas rivais” existentes nas áreas de risco evitando a eclosão de homicídios e outros crimes violentos.</p> <p>Priorizar as ações de caráter preventivo, especialmente aquelas inibidoras dos crimes contra a pessoa.</p>
	policiamento comunitário	<p>Desenvolver e participar de projetos sociais que visem a interação da comunidade com a Polícia Militar e demais órgãos do sistema de defesa social, melhorando assim o relacionamento e a visão dos moradores destes locais com a polícia e resgatando a dignidade dessas pessoas</p>
Específicas	policiamento focado	<p>Realizar abordagens diversas em pessoas suspeitas.</p> <p>Apoiar o atendimento de ocorrência nos locais onde atuam, dando coberturas às viaturas que ali adentrarem</p> <p>Abordar os ônibus coletivos, motoboys, taxistas, e outros veículos de transporte coletivo que circulam nos locais.</p> <p>Abordar veículos suspeitos, executando buscas nos automóveis e passageiros.</p> <p>Identificar os componentes das quadrilhas que atuam nesses locais, mantendo banco de dados atualizado.</p> <p>Realizar operações preventivas nas “bocas de fumo” impedindo o tráfico de entorpecentes.</p> <p>Apreender armas, munições e drogas e outros objetos utilizados na prática de crime.</p> <p>Inibir e evitar a ação dos cidadãos infratores que atuam e se homiziam nesses locais.</p> <p>Realizar batidas policiais em bares, botequins e outros locais que pela sua natureza sejam potencializadores da eclosão de graves delitos.</p> <p>Executar as atividades conforme o planejamento das seções de operações, em conjunto com os demais órgãos do sistema de defesa social</p> <p>Solicitar operações de cumprimento de mandados de busca e apreensão, de prisão ou de ocupação desses locais sempre que a sensação de tranqüilidade pública for alterada</p> <p>Realizar acompanhamento das ações de cidadãos infratores dos locais que atuam (...) para o planejamento de</p>

		ações e operações conjuntas, evitando assim, a ocorrência do crime
		Fazer contatos comunitários para conhecer os moradores dos aglomerados de forma a distinguir os cidadãos infratores dos cidadãos de bem, bem como realizar visitas tranqüilizadoras, com o mesmo objetivo, incentivando a utilização do Disque Denúncia.
	policiamento tradicional	Cumprir mandados de busca e apreensão e mandados de prisão. Capturar os líderes e membros das quadrilhas que são procurados pela justiça.
		Identificar, prender ou apreender autores dos crimes de homicídios e crimes violentos, conduzindo-os à presença da autoridade de Polícia Judiciária.
	policiamento comunitário	Garantir o direito fundamental das pessoas de ir e vir, com a máxima liberdade. Conhecer os anseios dos moradores dos locais onde atuam, participando dos foros comunitários realizados Mobilizar as lideranças comunitárias destas áreas com o intuito de trabalhar em parceria com a comunidade. Mobilizar a comunidade para a participação nos Conselhos Comunitários de Segurança Pública – CONSEP – dessas áreas, fazendo gestão co-participativa. Desenvolver atividades de proteção social em conjunto com o Centro de Referência do Cidadão – CRC, se houver e projeto Fica Vivo, caso esteja implantado. Conhecer a realidade social dessas comunidades, participando da solução de seus problemas. Acionar os órgãos públicos sempre que deparar com demanda específica deles no intuito de solucionar o problema Desenvolver projetos em parceria com a comunidade para minimizar o sofrimento das pessoas carentes dessas áreas de riscos. Utilizar escolas, repartições públicas e/ou particulares como base nas áreas de risco para servir de aproximação e despertar o sentimento de ajuda por parte da população junto ao GEPAR.
Eventuais	policiamento tradicional	Dar cobertura a outros policiais fora dos locais de atuação, em caso de prioridade. Registrar boletins de ocorrências de prisões e/ou apreensões realizados nos locais de atuação.
	policiamento comunitário	Relatar, de forma sistemática, todas as atividades realizadas nos turnos de serviços Prestar as medidas básicas de atendimento à emergências em caso de necessidade Fornecer informações ao público quando solicitadas

Ressalta, dentre as diversas atividades elencadas, a combinação de atividades de repressão qualificada, como cumprimento de mandatos de prisão, realização de operações em bocas de fumo, entre outras, com atividades mais “típicas” de policiamento comunitário, como mobilização dos moradores e realização das chamadas “visitas tranquilizadoras” etc. Com isso, a instrução regulamentadora do GEPAR estrutura um desenho extremamente ambíguo para o programa, determinando que o grupamento exerça atividades fortemente voltadas ao “combate” (repressão qualificada e policiamento orientado a “zonas quentes”), ao mesmo tempo em que preconiza o desenvolvimento de atividades de policiamento comunitário. Isso determinará, como veremos, grande ambivalência na forma de atuação do grupamento.

Por fim, em 2011, surge a Instrução 3.03.11/2011 do Comando Geral da PMMG que regula a “implantação de redes de vizinhos protegidos / redes de proteção nas comunidades do Estado de Minas Gerais”. Ela vem normatizar iniciativas que começam a ser implementadas por unidades de policiamento desde o ano de 2003, no município de Belo Horizonte. Sua rápida difusão é fomentada, segundo um dos gestores entrevistados, pela difusão do sentimento de insegurança no município, ou seja, “pela percepção das vizinhanças como espaços cada vez mais inseguros”.

O documento é, como os demais, bastante diverso no que se refere às referências teóricas incorporadas. Por um lado, lança um diagnóstico acerca das “causas” dos problemas criminais a partir do argumento da “teoria da desorganização comunitária”; por outro, a intervenção prevista propõe, ao estilo do argumento da perspectiva da defesa comunitária, que cada um dos “vizinhos” funcionem como “câmeras vivas”, servindo como vigilantes de um espaço que deve ser reapropriado. As ações desenhadas não se focam no empoderamento e o envolvimento da população diz respeito a ações individuais que se somam no espaço da “comunidade” para produzir os resultados desejados (redução da criminalidade e sensação de insegurança). A proposta, uma combinação de defesa comunitária, “janelas quebradas” e redução das oportunidades criminais, é resumida da seguinte maneira:

- a) trocar a oportunidade dada pela vítima por cuidados e ações proativas, com medidas de *autoproteção*, visando dificultar a atuação do criminoso;
- b) a comunidade envolvida *acionar e informar a Polícia* problemas afetos à segurança pública antes que o crime aconteça. Por exemplo, *pessoas suspeitas, veículos parados com pessoas observando residências, barulhos em casas onde se sabe que os moradores estão ausentes e outras*;
- c) *criar dificultadores para coibir a ação criminosa*, tendo por objetivo melhorar a proteção pessoal e patrimonial e, conseqüentemente, o aumento da segurança e garantia da paz social (PMMG, 2011: 13).

Analisando-se o volume da produção normativa, poder-se-ia concluir, a princípio, que teria havido a incorporação da “filosofia” de policiamento comunitário no interior da missão, planos estratégicos, diretrizes e instruções normalizadoras de programas e estratégias específicas da PMMG, pelo menos desde de 1993. Vimos, contudo, que o policiamento comunitário esteve, nesses documentos, associado a outras estratégias de policiamento que não podem ser reconhecidas como afins àquele, contendo, inclusive, elementos a ele contraditórios. Nesse sentido, o policiamento comunitário parece incorporar cada vez mais ao longo do tempo um sentido de estratégia de ação específica, deixando de lado a possibilidade de se tornar paradigma ou modelo de policiamento aplicado a toda a organização.

Essa intensa produção normativa revela, ainda, as preocupações da organização militar em legalizar, padronizar procedimentos para o fazer policial, buscando limitar a discricionariedade do policial de linha. Contudo, nem sempre maior normatização significa menor discricionariedade; ela pode, ao contrário, dar origem a novas discricionariedades, especialmente quando há grandes ambigüidades envolvidas. O policial na ponta da linha, como todo burocrata de rua (Lipsky, 1980), equilibra a aplicação das regras a partir das percepções adquiridas no cotidiano de suas práticas, em especial, sua percepção dos cidadãos, quem receberão os serviços (Maynard-Moody e Musheno, 2003). É preciso, portanto, reconhecer esse fato, focar-se em meios adequados para tornar as burocracias no nível da rua mais responsivas aos cidadãos e mais sujeitas ao controle dos burocratas de nível médio, em especial. Uma das maneiras de fazê-lo é mover-se da pesquisa concentrada no topo da hierarquia das organizações (de onde partem esses documentos normativos) para a rotina da execução do serviço no nível da rua (Lipsky, 1980).

Por outro lado, suponhamos que Evans e Harris (2004) estejam corretos em afirmar que “a discricionariedade não é nem boa nem má em si mesma”. A orientação do policiamento aos problemas da população, pressuposto no modelo de policiamento comunitário, valoriza a discricionariedade do policial da ponta da linha. Logo, a possibilidade de democratizar o fazer e a entrega desse serviço tem a ver, também e sobretudo, com conferir condições reais para tanto. Apesar da grande energia gasta em produzir documentos normativos, eles não parecem ter se aprofundado suficientemente esse aspecto.

Ainda mais evidente é a impossibilidade de se considerar, segundo a visão explícita nos documentos analisados, o serviço policial como democrático, como “serviço público”, uma vez que isso suporia reconhecer uma cidadania universal, titular desse do direito a segurança – ao contrário das distinções explicitamente ilegítimas feitas nesses textos.

Com relação ao conceito de participação presente nos mesmos, encontramos avanços e involuções: na Diretriz 04/2002, ressalta-se o envolvimento efetivo e o partilhamento de poder;

preveem-se estratégias de facilitação da proximidade com a população, como o policiamento a pé, o posto fixo – embora não sejam suficientes sozinhas. Por outro lado, nas instruções específicas, tais como as analisadas (a que regula o GEPAR e a Rede de Vizinhos), há uma grande contradição e ambivalência, assim como um retorno a um conceito de participação restrito a fornecer informações e comportamento de denúncia.

Percebemos haver um grande risco de o policiamento orientado a problemas praticado na PMMG ser reduzido a um policiamento focado, que segue sem compromisso com a efetiva participação. Enquanto o policiamento comunitário ressalta o engajamento cívico na identificação e priorização de um amplo conjunto de problemas da vizinhança, envolvendo a população como um fim em si; o policiamento focado baseia-se com frequência nos padrões de crimes tradicionalmente definidos e identificados pelos tradicionais sistemas de dados policiais. A versão mineira do “estilo Compstat de policiamento”, introduzida pelo “modelo” da Polícia de Resultados é um estilo de policiamento muito conduzido por unidades especializadas (incluindo os novos setores de tecnologia da informação que são com ele criados). No policiamento comunitário, relega-se para segundo plano os dados que já estão nos computadores da polícia e eleva-se o estatuto das deliberações feitas em conjunto com a população. Essas, em geral, direcionam o policiamento para questões não documentadas pelos tradicionais sistemas de informação policiais.

Mas há, ademais, um último problema associado às mudanças feitas no policiamento comunitário mineiro, especialmente na última década. O progressivo abandono (porém não completo) do discurso militarista desde então (Batitucci, 2010), conseqüência da introdução do Polícia para Resultados, de raiz gerencialista, configurou um “modelo” que atribui excessiva importância à modernização em detrimento da democratização.

Assim, embora se possa confirmar, a partir da análise dos documentos produzidos pela PMMG desde 1993, o desejo de incorporar o policiamento comunitário, que não significa, de todo, apenas “mito e cerimônia” (aparência); por outro lado, é preciso aprofundar se e como essa previsão normatiza operou mudanças reais na organização policial militar. A análise do processo de implementação, que indicará, especialmente, os limites e resistências encontrados, constitui um modo de aprofundar essa dimensão.

5.4. “Tá no sangue”: a *implementação* das diretrizes formais em face da cultura organizacional e da prática policial no nível da rua

Uma das questões que guia a investigação feita nesta seção é se as agências policiais se moveram, de maneira significativa, em direção à aplicação prática dos princípios do conceito de policiamento comunitário, ou seja, se passaram produzir um policiamento mais descentralizado, menos burocratizado, com envolvimento de civis e orientado a solução dos problemas desses. As mudanças necessárias para tanto são, contudo, muito difíceis de serem levadas a cabo em sua totalidade, em função de vários fatores. Dentre eles, resistências e limitações de ordem organizacional e cultural, no contexto de organizações extremamente tradicionais, hierárquicas e conservadoras.

A descentralização, em geral, encontra resistências no interior da própria organização policial, a começar pela cúpula dirigente. É por essa razão que muitos programas de policiamento comunitário são, com frequência, conduzidos fora dos “comandos centrais” ou são abrigados em órgãos especiais criados para tanto. Essa tem sido uma solução comum encontrada em diversas experiências de policiamento comunitário ao redor do mundo para driblar o conjunto de gestores policiais que ocupam as posições mais altas na hierarquia (Skogan, 2006: 39-ss).

No caso da Polícia Militar de Minas Gerais, o policiamento comunitário encontra-se subordinado ao comando da Companhia local, facilitando, em tese, a prática de um policiamento mais descentralizado. Contudo, ainda resta um dilema, também muito comum nas experiências de policiamento comunitário, qual seja: a de atribuir maior discricionariedade para o nível operacional, principalmente, para os policiais que estão no nível da rua. Em outras palavras, isso implica reconhecer, ampliar e fomentar a independência operacional do policial individual – demanda que confronta outra tendência das organizações policiais (incluindo a mineira), a de “apertar o cerco” no ambiente policial para combater a corrupção e a violência (lançando mão, inclusive, de uma produção inflacionada de normatizações e padrões de procedimento).

O policiamento comunitário reconhece o papel importante do policial de rua enquanto tomador de decisão; valoriza habilidades e competências voltadas à “criatividade”, importantes na análise dos incidentes e dos problemas. Confere, assim, ao policial maior liberdade para escolher, dentre as várias soluções possíveis, a que possa parecer mais apropriada ao caso específico. Mudar para um sistema em que tamanha responsabilidade é atribuída ao chamado “burocrata de rua”, no contexto de uma organização na qual seus servidores em geral já operam com ampla discricionariedade, não ocorre de forma fácil. Para isso, o treinamento e preparação adequados são fundamentais; sua ausência pode gerar resultados amplamente problemáticos, o que ocorre especialmente quando os policiais, segundo Golstein, “usam o alegado apoio da comunidade e seu desejo de agradá-la na justificação do uso de métodos ilegais ou impróprios” (Golstein, 2000b: 78).

O estabelecimento de diretrizes específicas para o exercício da discricionariedade é importante nesse sentido, mas é preciso mais do que isso para inculcar valores fundamentais nos policiais, valores os quais, nas situações concretas, guiarão sua tomada de decisão. Se o comportamento dos burocratas de rua resulta da interação entre sua interpretação das normas oficiais e os julgamentos morais que fazem dos cidadãos com os quais vão interagir (Maynard-Moody e Musheno, 2003), é preciso, por um lado, difundir de maneira adequada as diretrizes para a produção do serviço de policiamento adequado, por meio de capacitação, treinamento; por outro, também é necessário mudar a cultura policial, no que diz respeito à forma com que julgam a população. Para Maynard-Moody e Musheno (2003), a justiça tem menos a ver com a norma de tratar a todos igual e indistintamente ou implementar procedimentos de maneira justa; equidade significa responder ao cidadão com base no valor que lhe atribuem. Os policiais no nível da rua não são cidadãos sem rosto, mas são julgados, percebidos de determinada maneira.

A partir dos dados da pesquisa Gonzaga (2009), podemos inferir que, dos 11 policiais entrevistados, 6 policiais percebem os moradores da comunidade como “pessoas humildes e trabalhadoras” e 3 como “dignas de confiança e respeito”, mas 2 eles afirmaram percebê-los “com desconfiança”. Perguntados se interagem com os moradores da comunidade durante a atividade de patrulhamento, 6 policiais afirmaram conversar com os moradores durante o patrulhamento, enquanto 5 o fazem apenas raramente. Quando perguntados se, caso convidados pelos residentes, participariam de alguma atividade social no aglomerado, 3 responderam negativamente. Quando uma pergunta mais específica foi feita, se participariam de atividade voltada para o entretenimento dos jovens residentes do Aglomerado, 7 dos militares entrevistados afirmou que não; apenas 4 policiais militares estariam dispostos a trabalhar com os jovens.

Para Mastrofski, o maior determinante da cultura policial é o treinamento, a formação, “a principal ferramenta para moldar as práticas do policiamento” (Mastrofski, 2006: 51), embora as evidências presentes nos estudos empíricos sejam, segundo o autor, inconclusivas. A literatura afirma que a formação deve ser tanto orientada para mudar os valores e crenças dos policiais, quanto estar voltada a lhes conferir habilidades específicas que possam usar para promover valores incutidos ou mesmo que já possuem.

Segundo dados da pesquisa de Gonzaga (2009), 3 dos 11 policiais que faziam parte do GEPAR do 22º. Batalhão à época não possuíam treinamento específico. Segundo dados de Cassavari (2010), encontramos que 29% dos 55 policiais que já fizeram ou faziam parte do grupamento, à época da pesquisa, não foram submetidos a treinamento específico para integrar o referido GEPAR. 22% não possuíam treinamento em policiamento comunitário.

Mastrofski argumenta, por outro lado, que um outro problema comum nas experiências de policiamento comunitário é provavelmente o fato de que muitas organizações policiais usam-no

como única ou principal forma de mudar a organização, o que significa que, quando a mensagem não é reforçada por supervisores e gestores, bem como pelas outras variadas formas existentes de avaliação e monitoramento da prática policial, é improvável que esse treinamento se converta em efetiva rotina.

No policiamento comunitário implementado em Belo Horizonte, apesar de existir previsão nas diretrizes, não há grandes incentivos ou fomento ao policiamento comunitário. A análise de se e como são previstas as formas de avaliação rotineira das atividades relacionadas aos programas de policiamento comunitário, de como a instituição premia os oficiais e como os prepara para responder às demandas do policiamento comunitário é um importante indicador.

De acordo com Henriques (2008), em 2006, o Comando de Policiamento da Capital criou o IRCOM (Índice de Relacionamento Comunitário) para possibilitar o mapeamento da “prevenção ativa”, por meio do acompanhamento dos vários processos que entendem compor o “relacionamento com as comunidades”:

Quadro 7: IRCOM (Índice de Relacionamento Comunitário)

<i>Sub Indicadores</i>	<i>Competência para desempenhar a atividade</i>
participação dos PMs nas reuniões comunitárias	Comandante de companhia
participação dos civis nas reuniões comunitárias	
realização de reuniões de conseps (por mês)	
palestras proferidas	
visitas tranquilizadoras	
redes comunitárias formadas	
dicas PM distribuídas	Agentes de comunicação (P5) dos batalhões
denúncias anônimas	
acionamentos preventivos	
ações comunitárias (ruas de lazer, eventos, estratégias de envolvimento comunitario realizadas)	
atendimento ao cliente (verificação de elogios e críticas)	
instrumentos de relações públicas – uso de faixas, cartazes, carros de som, PM Amigo Legal, Banda Orquestra, oficinas Juventude e Polícia, solenidades etc).	

Fonte: Henriques, 2008: 87

Segundo Henriques, a enumeração desses indicadores revela uma associação direta com as ações que a Polícia Militar considera fundamentais para o relacionamento com os públicos a que chama de “comunidade” (Henriques, 2008: 88). Mas revela ainda que as atividades de “relacionamento com a comunidade” ou são de competência do comandante de companhia ou dos agentes de comunicação dos batalhões. Ou seja, mesmo que o IRCOM venha sendo posto em prática, ele monitora e avalia os oficiais, mas não os praças (o policial da ponta da linha). Destaca-se, ademais, que a comunicação com a “comunidade” parece ocorrer em apenas um

sentido: dos policiais à comunidade. Quando se busca avaliar o que as “comunidades” fazem no sentido de se comunicarem com a PMMG, os indicadores se restringem à apuração, pelos agentes de comunicação do Batalhão, das denúncias anônimas recebidas e dos elogios e críticas feitos à organização.

Em suma, as estratégias de interação não são suficientes para cumprir os objetivos de fomentar a participação cívica (Henriques, 2008: 88-9); não se concebe a “interação com a comunidade” de maneira deliberativa; por fim, esse índice denota a busca de um resultado quantitativo (número de ações), perdendo-se de vista o objetivo democratizador do fomento da participação cidadã.

Mas enquanto o IRCOM ao menos prevê um monitoramento, mesmo que parcial, de atividades supostamente relacionadas ao policiamento comunitário, o “Acordo de Resultados” do governo do estado nunca previu avaliação de resultados associados ao policiamento comunitário, mas apenas relativos à redução da criminalidade violenta e outros resultados “tradicionais” associados à política de segurança.

Em Minas Gerais, a política de segurança pública é coordenada pela Secretaria de Defesa Social, quem pactua, com o governo estadual, metas e resultados a serem alcançados anualmente. Nessa perspectiva de “gestão por resultados”, o estado confere premiações, como 14º. salário para os policiais e recursos para a companhia, quando essa atinge as metas anuais “pactuadas”.

Por outro lado, a polícia comunitária foi inserida no “sistema de defesa social” como “filosofia de provimento de segurança pública”, conforme consta do Plano Estadual de Segurança Pública, apresentado à Secretaria Nacional de Segurança Pública em 2003¹⁷¹:

Ação 49: “transformar as ações de polícia comunitária em política institucional das organizações de segurança pública do Estado de Minas Gerais” (Minas Gerais, 2003: 72-73).

A despeito disso, as polícias são pressionadas a apresentar resultados relativos à redução dos homicídios e crimes violentos, entre outros, mas não são demandadas a prover um serviço de segurança participativo ou produzir quaisquer resultados supostamente associados ao policiamento comunitário (nem mesmo resultados puramente “quantitativos”, como aqueles previstos no IRCOM). Isso impacta diretamente na rotina do GEPAR, uma vez que cadeia causal que gera a ausência de estímulo institucional para a efetiva implementação do policiamento comunitário vem do governo, perpassa o sistema de segurança pública (ou “defesa social”), que pressiona a organização policial militar. Nessa lógica “contraditória” ao policiamento comunitário, não é valorizado o tempo que os oficiais gastam com o público ou as

¹⁷¹ Essa era condição necessária para que os estados pudessem usufruir do Fundo Nacional de Segurança Pública.

“comunidades” – cujas demandas diferem muito dos comportamentos e problemas tradicionalmente avaliados.

Dados da pesquisa de Cassavari (2010) ilustram essa distorção. A tabela a seguir apresenta dados acerca das atividades que justificam o recebimento de recompensas e premiações a policiais que trabalham ou já trabalharam no GEPAR do 22o. Batalhão, em Belo Horizonte. Os dados mostram que há uma priorização de atividades de aplicação da lei (“repressão”) e voltadas à criminalidade considerada “violenta”, como tráfico de drogas e homicídios, típicas de um modelo de policiamento focado ou orientado a “zonas quentes”. Ao mesmo tempo, ações que poderiam ser consideradas de policiamento comunitário recebem um reconhecimento significativamente menor:

Tabela 4 **Recompensas e premiações recebidas pelos policiais que trabalham ou já trabalharam no GEPAR do 22o. Batalhão, em Belo Horizonte, MG**

Atividade	Nunca recebeu	Já recebeu pelo menos uma vez
Prisão de traficante	8	47
Apreensão de arma de fogo	10	46
Prisão de homicida	13	42
Prisão de agente de crime violento	17	38
Ter evitado um crime de homicídio	27	28
Ter evitado um crime violento	27	28
Ter evitado um confronto de gangues rivais	27	28
Cumprimento de mandados de prisão/recaptura	24	25
Ter reduzido índice de criminalidade no aglomerado	25	22
Prisão de usuário de drogas	33	22
Ter cumprido as metas da PMMG no acordo de resultados	30	19
Por se envolver na solução dos problemas da comunidade	45	10
Ter participado de projetos sociais	47	8
Dar palestras em escolas	55	0
Dar palestras para a comunidade	55	0
Ter encaminhado jovens para o Programa FICA VIVO	55	0

Fonte: Dados da pesquisa de Cassavari (2010).

Assim, a organização policial parece gastar muitos recursos e energia na incorporação da “filosofia” de policiamento comunitário – nas missões, diretrizes e outros documentos formais – e difusão da mesma, especialmente para os oficiais. Por outro lado, parece não gastar o mesmo, quase nada, no sentido de prover reais incentivos aos gestores do nível médio (comandantes de batalhão e companhia) para que implementem efetivamente esse modelo, bem como conferindo-lhes habilidades e recursos para levarem o projeto adiante. Esse é um fator bastante presente nas explicações dos resultados pouco exitosos encontrados nos estudos de caso norte-americanos acerca da implementação do policiamento comunitário.

Algumas pesquisas mostram que gestores operacionais (no caso em questão, os comandantes de GEPAR) bem como os próprios praças que participam do referido programa

apontam ausência ou deficiência de recursos como um dos fatores limitadores da rotina de trabalho. A pesquisa mais recente, feita por Moreira, com todos os policiais que trabalhavam nos GEPAR de Belo Horizonte no ano de 2010, apontou que dos 15 comandantes entrevistados, 10 não achavam que o efetivo era suficiente; 9 não acreditavam que os equipamentos eram suficientes (Moreira, 2010: 110-ss).

Na PMMG, o movimento de reforma do policiamento enfatizou o papel da cúpula executiva em moldar as novas práticas (assim como a nova cultura) da organização. As diretrizes e instruções normalizadoras e reformadoras do policiamento advêm do Comando Geral, formado por um conjunto de gestores policiais que, em média, possui pouca ou nenhuma experiência operacional, segundo demonstrou a pesquisa de Batitucci (2010). Assim como Mastrofski (2002; 2006), a referida pesquisa demonstra ceticismo com relação à capacidade do comando geral da polícia militar de transformar a organização dessa maneira. Para Batitucci, restringir a reforma organizacional apenas à emissão dos novos documentos normalizadores constitui mais “mito e cerimônia” do que processo real de mudança (Batitucci, 2010: 169-172).

Tendo em vista o quadro delineado – excessiva normalização por um lado, poucos incentivos institucionais, por outro – é compreensível que o policiamento comunitário, seja como modelo, seja como programas específicos que se associam a essa “filosofia” não promovam mudanças muito substantivas no fazer policial no nível da rua e, menos ainda, na cultura policial. Esse quadro apresenta poucas chances de fazer frente às resistências encontradas por essa subcultura, que se alimenta sobremaneira das práticas rotineiras, muito mais do que dos “manuais”. Segundo Moore, “o maior obstáculo na implementação de uma nova estratégia de policiamento é a dificuldade de mudar a cultura policial” (Moore, 1992: 150). Apesar das regras de recrutamento terem mudado ao longo das décadas, e hoje a polícia militar possuir mais mulheres e minorias (principalmente ocupando cargos mais altos na hierarquia) e o nível educacional ter se elevado, ainda sim os processos de socialização internos à polícia exercem considerável influência sobre as crenças e valores que guiam o comportamento policial.

As pesquisas indicam que a maior parte dos policiais, oficiais e praças, ainda resiste às iniciativas de policiamento comunitário, por diversos fatores. Parte acredita que ele constituiu um esforço de *marketing* para melhorar a imagem da polícia; muitos, em sua maioria praças, desprezam o policiamento como “mera política” ou mais uma “moda passageira dos oficiais” (Oliveira Junior, 2007). Outros acham que a população civil não deve se envolver na produção do serviço, porque continuam entendendo que “segurança pública é assunto de polícia” (Beato, 2001). Por outro lado, os policiais que participam do policiamento comunitário comumente recebem rótulos pejorativos: são “os caras do coldre vazio” ou “os policiais cor de rosa”¹⁷² –

¹⁷² Assim eram chamados os policiais do GEPAE do Rio de Janeiro (Albernaz et alii, 2007).

denominações usadas para indicar que não se trata de “polícia de verdade” ou se trata de uma polícia “mais branda”. Igualmente, a atividade que desempenham é rotulada, de forma pejorativa, como “trabalho social” ou “feijoadá”¹⁷³.

Os dados a seguir dizem respeito à percepção, por parte dos próprios policiais, acerca do programa – GEPAR – no qual trabalham ou já trabalharam, à época da pesquisa (2010):

Tabela 5: Percepção dos policiais militares acerca do GEPAR (22º Batalhão, Belo Horizonte, 2010).

Afirmação	Concorda	Discorda
O GEPAR atua com ênfase na prevenção	98%	2%
O GEPAR é uma estratégia inovadora de Polícia Comunitária	93%	7%
A atuação do GEPAR é uma estratégia organizacional para intervenção em área de risco	93%	7%
O GEPAR é somente uma estratégia de ação repressiva	89%	11%
A atuação do GEPAR é promotora da cidadania	80%	20%
O GEPAR é somente uma estratégia de melhorar a imagem da Polícia Militar	69%	31%

Fonte: Dados da pesquisa de Cassavari (2010).

Depreende-se, a partir desses dados, que os policiais pertencentes a esse grupamento tendem a percebê-lo atuando com ênfase na “prevenção” e constituindo uma estratégia de policiamento comunitário. Mas não vêm como contraditório o fato de ser também um policiamento focado a áreas de risco; muitos o percebem como “somente repressivo”. Em menor medida (mais ainda em proporção alta), o GEPAR é percebido como uma estratégia que promove cidadania. Esses resultados soam bastante ambíguos, mas refletem a concepção, contraditória e ambivalente, da própria organização, em especial, sua cúpula – aspecto que já discutidos amplamente na seção anterior.

Essa grande ambivalência, e a grande dificuldade em distinguir as formas de atuação policial tradicionais e repressivas do policiamento comunitário são ainda mais evidentes quando examinamos os dados indicativos do que fazem, de fato, esses policiais, em sua atuação no GEPAR.

Tabela 6: Ocorrências que os policiais do GEPAR já atenderam, no interior dos aglomerados (22º Batalhão, Belo Horizonte, 2010):

Ocorrências já atendidas	Incidência	
	Várias vezes ou sempre	Nunca ou Poucas vezes
Tráfico de drogas	54	1

¹⁷³ Denominação comum dada pelos “casos sociais” que chegavam aos policiais civis também do Rio de Janeiro, segundo pesquisa de Poncioni (1995).

Uso de drogas	52	3
Porte/posse de arma de fogo	51	4
Cumprimento de mandados de prisão/recaptura	50	5
Tentativa de homicídio	35	20
Homicídio	33	22
Diversas de Polícia Comunitária	24	31
Violência doméstica	21	34
Rixa entre gangues	16	22
Roubos diversos	12	40
Furtos em geral	12	43
Estupro	11	44
Latrocínio	9	46
Seqüestro e cárcere privado	7	48
Extorsão mediante seqüestro	6	49

Fonte: Dados de pesquisa de Cassavari (2010).

Na tabela acima, fica evidente o maior atendimento de ocorrências voltadas a certos crimes, como tráfico de drogas (incluindo o “uso”), homicídios e posse de armas de fogo. Para o caso das atividades de polícia comunitária, a incidência não chega a ser pequena, mas há um maior número de respostas “nunca” ou “poucas vezes” em comparação com respostas que afirmam que atendem esse tipo de ocorrência “várias vezes” ou “sempre”. Fica claro, também, que esses policiais atuam menos orientados a outros tipos de crimes, como violência doméstica, estupro, roubos e furtos, que definitivamente impactam qualidade de vida dos moradores da localidade. Ou seja, parece haver uma tendência para o policiamento focado em certos tipos de crime; enquanto que um policiamento preventivo orientado à criminalidade em geral – que diz respeito, em última análise, ao direito dos residentes de receberem um serviço de segurança como em qualquer outro lugar da cidade – é praticamente inexistente.

Tabela 7: Atividades desempenhadas pelos policiais do GEPAR do 22º Batalhão (Belo Horizonte, 2010)

Atividade	Incidência	
	Várias vezes ou sempre	Nunca ou poucas vezes
Cadastra todas as pessoas presas em banco de dados próprios	52	3
Patrulha os lugares com maior incidência criminal	51	4
Faz ponto base nos locais e horários com maior incidência criminal	50	5
Faz planejamento dos locais a serem abordados no turno	50	5
Busca saber dos locais com maior incidência de ocorrências geoprocessadas	49	6
Procura se inteirar de mandados de prisão que devem ser cumpridos	49	6
Procura saber das ocorrências do turno anterior	48	6
Atua de forma mais preventiva	46	9

Visita a residência dos cidadãos infratores que são considerados de alta periculosidade e reincidentes	45	10
Atua de forma mais repressiva	41	14
Faz policiamento motorizado	41	13
Visita as vítimas de tentativa de homicídio	34	21
Visita as vítimas de crimes violentos	28	27
Realiza pontos base na área comercial e contata com os comerciantes	27	28
Faz planejamento dos locais que receberão visitas tranqüilizadoras	23	32
Comparece nas delegacias para trocar informações com os delegados sobre criminalidade	23	35
Resolve problemas da comunidade local	21	34
Faz policiamento a pé	21	34
Registra ocorrências atípicas do GEPAR	16	39
Atende ocorrências de violência domestica	16	39
Reúne-se com o Grupo de Intervenção Estratégica	14	41
Procura apoio da Regional da Prefeitura	13	42
Procurar se inteirar das reuniões da comunidade para participar	12	43
Reúne-se com os Operadores do Programa FICA VIVO	12	43
Realiza operações conjuntas com a Polícia Civil	9	46
Visita oficinas do Programa FICA VIVO	9	46
Participa de projetos sociais da comunidade local	9	46
Encaminha jovens para o Programa FICA VIVO	8	47
Reúne-se com moradores locais	3	52
Reúne-se com Associações Comunitárias	3	52
Participa de reunião do CONSEP	2	53
Reúne-se com Associação de comerciantes	2	53
Faz palestras em escolas da comunidade	1	54
Faz palestras para a comunidade	1	54
Reúne-se com a Guarda Municipal	0	55

Fonte: Dados de pesquisa de Cassavari (2010).

A tabela confirma a interpretação acima; os policiais do GEPAR planejam suas atividades, orientando-se a certos tipos de crimes, como tráfico de drogas (incluindo o “uso”), homicídios e posse de armas de fogo e a certos tipos de atividades, típicas de um policiamento focado, atividades orientadas a prisão de criminosos e patrulhamento de locais em que esses possam estar, incluindo suas casas. Em contrapartida, os policiais dão foco bem menor a atividades mais características de policiamento comunitário, como planejar visitas tranqüilizadoras, buscar participar das reuniões comunitárias, do CONSEP e encaminhar jovens para o Núcleo de Prevenção do Fica Vivo!. Os dados da pesquisa mostram ainda que os policiais preferem o patrulhamento motorizado em detrimento do policiamento a pé (esse último, segundo a literatura, facilitaria o envolvimento com a população residente); praticamente não se envolvem em projetos sociais e reuniões para a solução de problemas locais.

Tabela 8: Aspectos do serviço desempenhado no GEPAR, de que gostam ou não, segundo policiais do 22º Batalhão (Belo Horizonte, 2010)

Atividade	Incidência	
	Gosta	Não gosta
Repressão qualificada aos crimes violentos	54	1
Engajamento dos companheiros do Grupo	54	1
Liberdade para tomar iniciativas	51	4
Autonomia para agir	50	5
Policciamento Comunitário	47	8
Reconhecimento por parte da comunidade local	43	12
Participação da comunidade na segurança pública	34	21
Realizar projetos sociais para interagir com a comunidade local	33	22

Fonte: Dados de pesquisa de Cassavari (2010).

Perguntados sobre o que gostam no trabalho que desempenham no GEPAR, 80% dos entrevistados afirmam gostar das atividades de repressão qualificada e apenas 40%, das atividades relacionadas ao policiamento comunitário. As atividades que menos gostam de executar relacionam-se àquelas mais características de policiamento comunitário, como “participar de projetos sociais para interagir com a comunidade”.

Dessa maneira, torna-se impossível afirmar que esse programa, tal como implementado hoje, valorize as interações com a população, bem como sua participação em assuntos que ainda são considerados, pela maioria, como “assuntos de polícia”. Podemos afirmar também que não se trata de um policiamento participativo, voltado a solução de problemas levantados pela população local. Tampouco é razoável esperar que essa modalidade de policiamento seja realizada com menos uso da coerção física e do encarceramento. Ao contrário, quando perguntados sobre a unidade da PMMG na qual gostaria de servir, caso tivessem que sair do GEPAR, a maioria dos entrevistados, 67%, afirmou querer servir em uma unidade de policiamento especializado – a ROTAM (Ronda Tático Móvel) teve a maior incidência de respostas (20), unidade em que a atuação é eminentemente repressiva e que não possui, definitivamente, atuação voltada à solução participativa de problemas locais.

Segundo um oficial entrevistado, que comandou recentemente o GEPAR do 22º. Batalhão da PMMG, a grande dificuldade em mudar esse “ethos guerreiro” que domina a cultura do policial de rua residiria na crença, por parte dos próprios policiais, de que essa seria a essência do fazer policial. Segundo um de seus policiais subordinados, essa forma de atuação “tá no sangue”.

5. Evidências reais, a despeito de escassas?

Chamamos atenção, no capítulo III e na primeira seção deste capítulo, que há um conjunto bastante amplo de objetivos e resultados que se espera atingir com a implementação do

policciamento comunitário. Os dados existentes, contudo, não permitem inferir resultados muitos robustos e definitivos. Uma avaliação de impacto em termos de redução da criminalidade não foi possível de ser feita em função da impossibilidade de se desenhar um experimento controlado¹⁷⁴.

Dados da pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro e Banco Mundial (cf. Peixoto et alii, 2010) permitem relacionar evidências de *performance* (redução ou aumento de criminalidade) e percepção de policiais e lideranças comunitárias acerca de problemas constatados nas localidades e dos programas implementados.

Tabela 9: Aspectos do bairro que poderiam ser mais bem explorados em benefício da segurança, segundo a percepção de policiais militares e líderes comunitários

	Grupo com a melhor performance		Grupo com a pior performance	
	Líderes		Líderes	
	PMs (n=25)	comunitários (n=24)	PMs (n=25)	comunitários (n=24)
Guarda Municipal	0	0	0	1
Repressão Qualificada (combate ao tráfico de drogas)	0	0	0	1
Atuação da polícia	2	5	2	3
Total Medidas policiais	2	5	2	5
Equipamentos privados de segurança	0	0	0	1
Melhora do acesso ao bairro / medidas de urbanização	8	10	13	4
Cumprimento de Posturas Municipais	2	0	1	0
Melhora da iluminação	0	0	3	1
Retirar moradores de rua	0	2	1	1
Ausência de áreas de favelas	2	0	0	0
Total Medidas situacionais	12	12	18	7
Criação de Áreas de Lazer	2	5	2	4
Melhora da condição sócio-econômica	5	1	0	0
Educação de Qualidade	3	3	3	5
Atividade Comercial/Industrial/Apoio Empresarial	4	1	4	0
Criação / melhora dos Centros de Saúde/Hospitais	1	2	0	1
Melhora dos Políticas Públicas de Assistência Social	2	1	0	2
Melhora do transporte Público	1	0	0	0
Integração entre as polícias/órgãos públicos	0	0	0	1
Total Medidas de caráter social / desenvolvimental	18	13	9	13
Participação Comunitária	11	7	8	2
Equipamentos Públicos na área de Segurança*	3	5	1	5
Total Medidas "comunitárias"	14	12	9	7

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Pesquisa Banco Mundial / Fundação João Pinheiro, 2010.

Legenda:

¹⁷⁴

Na pesquisa que realizamos na Fundação João Pinheiro, em parceria com o Banco Mundial (e cujo banco de dados estamos utilizando aqui), introduzimos um conjunto amplo de variáveis de controle relativas a situação socioeconômica dos indivíduos residentes, existência de equipamentos públicos, situação da infraestrutura urbana etc. Mesmo assim, como há muitos locais que receberam vários dos programas de segurança pública existentes, não foi possível contornar o problema de multicolineariedade, tornando impossível aferir seu impacto individual.

Grupo com a melhor performance = 50 setores censitários do município que apresentaram a maior redução na criminalidade dentre 2003 e 2009

Grupo com a pior performance = 50 setores censitários do município que apresentaram o maior aumento na criminalidade dentre 2003 e 2009

* Foram citados postos fixos de policiamento

Utilizando a metodologia de *positive deviance*, separou-se, do total de 2563 setores censitários do município de Belo Horizonte, 100 setores que se apresentaram como “casos extremos”: 50 deles obtiveram a maior redução na criminalidade (homicídio e furto / roubo de automóveis) dentre os anos de 2003-2009; os 50 restantes obtiveram o maior aumento dos índices de criminalidade. Foram entrevistados policiais e líderes comunitários que atuavam nessas localidades.

A tabela acima indica as diferentes percepções de acerca de aspectos que poderiam ser mais bem explorados em benefício da segurança. Do grupo que apresentou a melhor *performance*, destaca-se o fato de que os policiais militares destaquem mais tradicionais medidas de caráter desenvolvimental / social, além de medidas que podemos chamar de “comunitárias”, em comparação com o grupo que apresentou a pior *performance*. Por sua vez, os líderes do grupo que obteve a maior redução de criminalidade diferem-se com relação aos líderes comunitários do outro grupo, por apontarem com maior frequência para medidas tanto de caráter situacional quanto “comunitárias”. O grupo com a pior *performance* se destaca pelo fato dos policiais destacarem, em maior grau, medidas de caráter situacional, como formas de melhorar a segurança da localidade.

Tabela 10: Recursos de policiamento empregados na área da Companhia onde atua no último ano, segundo os policiais militares entrevistados (%)

	Grupo com a melhor performance (n=25)			Grupo com a pior performance (n=21)		
	sim %	não %	NS %	sim %	não %	NS %
Polícia comunitária	96	0	0	90	10	0
Rede de vigilância comunitária	80	16	4	81	14	5
Palestras ou atividades em escolas	100	0	0	100	0	0
Policiamento Especializado em Áreas de Risco (GEPAR)	64	36	0	81	19	0
Estratégias de mediação de conflitos	64	28	8	81	14	5
Força de recobrimento	16	84	0	0	100	0
Ronda Tático Móvel (ROTAM)	16	84	0	0	100	0
Outro tipo de policiamento especializado	28	60	12	19	76	5

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Pesquisa Banco Mundial / Fundação João Pinheiro, 2010.

Legenda:

Grupo com a melhor performance = 50 setores censitários do município que apresentaram a maior redução na criminalidade dentre 2003 e 2009

Grupo com a pior performance = 50 setores censitários do município que apresentaram o maior aumento na criminalidade dentre 2003 e 2009

Na tabela acima, podemos observar, no grupo que obteve a maior redução nos índices de criminalidade, uma maior incidência de respostas afirmativas relativas a estratégias de polícia comunitária (polícia comunitária, rede de vigilância e palestras ou atividades em escolas), em comparação com o grupo que apresentou pior *performance*. No que se refere a estratégias focadas, como GEPAR e Mediação de Conflitos¹⁷⁵, há uma inversão: o grupo com a pior *performance* percebe uma presença maior dessas estratégias em suas localidades. Contudo, no que diz respeito às estratégias tradicionais de policiamento, segundo a percepção dos policiais do grupo que apresentou a pior *performance*, elas não foram empregadas nas localidades em que atuam. Essas são percebidas como empregadas nas localidades em que atuam os policiais do grupo de melhor *performance*, mas em grau muito menor com relação às demais estratégias.

Tabela 11: Programas que existem ou já existiram nos últimos 5 anos, na área de atuação, segundo policiais militares e líderes comunitários entrevistados

	Grupo com a melhor performance		Grupo com a pior performance	
	PMs (N=25)	Líderes comunitários (N=24)	PMs (N=25)	Líderes comunitários (N=26)
Polícia comunitária	23	16	18	9
Rede de vizinhos protegidos	22	12	18	5
PROERD	25	9	21	6
Fica Vivo	12	5	13	7
Mediação de conflitos	14	12	17	9
GEPAR	11	6	17	10

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Pesquisa Banco Mundial / Fundação João Pinheiro, 2010.

Legenda:

Grupo com a melhor performance = 50 setores censitários do município que apresentaram a maior redução na criminalidade dentre 2003 e 2009

Grupo com a pior performance = 50 setores censitários do município que apresentaram o maior aumento na criminalidade dentre 2003 e 2009

A tabela acima reforça parte da interpretação feita a respeito da tabela anterior. No grupo que apresentou a maior redução nos índices de criminalidade, há uma maior percepção da implementação de estratégias de policiamento comunitário, como polícia comunitária, rede de vizinhos e PROERD (Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência), em comparação com o grupo que obteve o maior aumento nos índices de criminalidade. A situação se inverte totalmente no que diz respeito a estratégias focadas, basicamente, as três estratégias que fazem parte do programa de redução à criminalidade em áreas de risco – o policiamento

¹⁷⁵

Em Belo Horizonte, o programa Mediação de Conflitos acontece nos Núcleos de Prevenção do Fica Vivo!.

focado do GEPAR e as duas atividades chamadas de “prevenção social”, as oficinas do Fica Vivo! e o atendimento realizado pelo programa Mediação de Conflitos, nos Núcleos de Prevenção.

A despeito dos dados serem pouco conclusivos a respeito do efeito que esses programas tem sobre a redução da criminalidade, a pesquisa mostrou, por outro lado, que, com exceção do programa GEPAR, os CONSEPs e as Redes de Vizinhos são programas pouco focados, ou seja, não são implementados em locais com os mais altos índices de criminalidade.

Segundo pesquisa de Silva (2009) não há CONSEP ativo em 3 das 24 companhias da PMMG de Belo Horizonte. Segundo a Diretriz 05 / 2002, o CONSEP deve cobrir toda a área da Companhia onde está implementado. A despeito disso, chama atenção os locais escolhidos para implantação das sedes dos CONSEPs. Constatou-se que não há uma única sede localizada em regiões de alta vulnerabilidade social; elas invariavelmente se localizam nos bairros com melhor situação socioeconômica no âmbito de jurisdição da companhia. Pode-se derivar dessa constatação uma série de conseqüências perversas: por se tratar de um conselho, a instalação em locais de média ou alta renda dificulta o acesso ao programa dos estratos da população em maior desvantagem. Se já há uma apartação histórica da polícia com relação a esses setores, e um acesso muito mais precário dessa população aos vários órgãos que compõem o sistema de justiça e defesa social, certamente a estratégia dos CONSEPs, em Belo Horizonte, não ajuda na reversão desse quadro.

Tanto a literatura local quanto nacional destaca a baixa participação da população advinda dos estratos mais vulneráveis, nas reuniões dos Conselhos Comunitários de Segurança (Skolnick, 2006, Crawford, 1998; Sousa, 1999; Silva, 2006). Em Belo Horizonte, o fato de se tratar de um programa surgido não a partir da sociedade civil, mas criado pela Polícia Militar, pode acrescentar mais uma barreira no sentido de conquistar a confiança das populações mais vulneráveis e conseguir mobilizá-las para participar das reuniões.

A ênfase nas parcerias “logísticas”, que caracterizou os primeiros anos dos Conseps, pode ser mais um fator a conduzir à “corrupção da lógica da participação” (Crawford, 1997), fundamental a esse tipo de programa¹⁷⁶. O Consep foi durante muito tempo identificado como estratégia para suprir a alta deficiência de recursos durante o período de mais baixo investimento estatal na área da segurança pública. Esse fato histórico pode explicar a prevalência, dentre os atores mais ativos nos Conseps, dos comerciantes das respectivas localidades, segundo constataam as diversas pesquisas realizadas em diferentes momentos históricos (E. Sousa, 1999; Beato, 2001; Silva, 2006; Souza, 2009).

¹⁷⁶ Essa constatação é feita por Crawford (1997) em sua análise de alguns programas de prevenção comunitária na Inglaterra.

A Rede de Vizinhos Protegidos (RVP), por sua vez, se trata de uma estratégia cuja implementação é, em princípio, orientada a redução de crimes patrimoniais. Em Belo Horizonte, os primeiros bairros a receberem o programa eram reconhecidamente regiões com alto índice de roubo e furto de automóvel. Apesar disso, também a RVP não se encontra instalada em bairros vulneráveis em termos socioeconômicos.

Além disso, a rápida difusão da Rede de Vizinhos Protegidos para as diferentes localidades do município parece não se basear em algum tipo de evidência acerca de seus efeitos sobre a redução da criminalidade¹⁷⁷. Depender, assim, muito menos de evidências “de que funcionam” e mais do fato de seus implementadores se convencerem de “se tratar da coisa certa a fazer”. Trata-se de uma estratégia que atribui maior peso ao poder institucional do que à influência técnica como fator por detrás de sua adoção.

Somado ao fato de que o GEPAR se trata de um policiamento focado, orientado ao enfrentamento de apenas certos tipos crimes, podemos concluir que é provável que esses três programas de prevenção comunitária não estejam contribuindo no sentido de prover um serviço de segurança mais equitativo, fazendo-o chegar às populações em maior desvantagem.

Os dados a seguir demonstram a percepção das lideranças acerca da atuação do Consep e dos policiais que atuam na área, segundo os dados da pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro e Banco Mundial (Peixoto et alii, 2010):

Tabela 12: Percepção das lideranças comunitárias acerca da atuação do Consep e dos policiais que atuam na área, por grupo (%)

Afirmativas	Grupo com melhor performance				
	concorda em			discorda	não sabe
	concorda	parte	indiferente		
O CONSEP do bairro é atuante	19,2	7,7	0,0	50,0	23,1
Os policiais que atuam na área são preparados para o atendimento do público e para trabalhar com a comunidade na promoção da segurança pública	53,8	26,9	0,0	11,5	7,7

¹⁷⁷ Até o presente momento, não encontramos nenhuma análise acerca dos possíveis efeitos da implantação da RVP sobre a criminalidade no município de Belo Horizonte. Há, contudo, uma excelente análise da implementação do programa no município de Lavras, MG. A análise sugere, justamente, que a decisão acerca de sua adoção, bem como da escolha dos bairros que receberam o programa, depende muito mais do “efeito simbólico” que se pretende produzir, do que de aspectos “técnicos”, tais como evidências acerca do crescimento da criminalidade ou da insegurança nessas localidades. A principal distorção que pode derivar dessa orientação equivocada é justamente aumentar o sentimento de insegurança em localidades que até então não “percebiam” a segurança pública como problema (Santanna, 2011).

As corporações policiais oferecem aos policiais um devido suporte e acompanhamento adequado para a realização do trabalho de policiamento e atendimento ao público	30,8	30,8	3,8	30,8	3,8
--	------	------	-----	------	-----

	Grupo com pior performance				
	concorda	concorda em parte	indiferente	discorda	não sabe
O CONSEP do bairro é atuante	22,2	5,6	5,6	22,2	44,4
Os policiais que atuam na área são preparados para o atendimento do público e para trabalhar com a comunidade na promoção da segurança pública	38,9	38,9	0,0	16,7	5,6
As corporações policiais oferecem aos policiais um devido suporte e acompanhamento adequado para a realização do trabalho de policiamento e atendimento ao público	33,3	27,8	5,6	11,1	22,2

Os dados da tabela são bastante inconclusivos. Podemos ressaltar, em termos de diferenças entre os grupos, que o grupo que apresentou melhor performance concorda em maior quantidade com a afirmativa de que os policiais que atuam na área estão preparados para atender ao público e trabalhar de maneira cooperativa. Seja como for, nenhum dos grupos avalia como satisfatória a atuação do CONSEP da localidade, dos policiais e da própria organização policial militar.

Dados da pesquisa de Gonzaga (2009) também apresentam algumas questões relativas à percepção da população (lideranças) acerca do trabalho policial, feito especificamente pelo GEPAR do 22º. Batalhão e sua relação com a sensação de segurança.

Perguntados se o policiamento realizado no aglomerado atendia às suas expectativas, das 41 lideranças comunitárias entrevistadas, 27% afirmou que sim; 34% que não; e 39% “parcialmente”. Sobre o trabalho específico do GEPAR, 64% o avalia como “regular” e “ruim”; 36% o considera “bom” ou “ótimo”.

Perguntados se acreditam que a presença policial no aglomerado é indispensável para que as pessoas possam viver com segurança, 73% respondeu que sim; 15% acredita que a presença policial é dispensável e 12% afirmou que não faz diferença para a comunidade ter a polícia presente.

Apenas 12% dos respondentes disse necessitar da presença policial do GEPAR para sentir-se seguro; 54%, por sua vez, afirma que a presença policial não interfere em seu sentimento de segurança; e 34% se sentem mais inseguros com a presença da polícia. Foram perguntados, mais especificamente, se o fato de interagir ou conhecer um policial que trabalha no GEPAR de sua comunidade lhe trazia maior tranquilidade e sensação de segurança. 76% afirmou que se relacionar com a polícia não interferia em sua segurança e 24% que se sentia mais seguro em decorrência disso.

Como era esperado, o aspecto da parceria ou envolvimento com a população é aquele mais fracamente implementado; isso pode explicar, em parte, os resultados negativos a respeito da associação entre sensação de segurança e presença policial.

Perguntados se conheciam o GEPAR, implantado no aglomerado desde 2005, 72% das 41 lideranças comunitárias afirmou positivamente; 24% já “ouviu falar dele” e apenas 4% negou conhecê-lo. Apesar disso, mais da metade (22 entrevistados) nunca haviam tido qualquer tipo de contato (mero cumprimento ou conversa) com os policiais do GEPAR. 42 % dos líderes afirma saber o nome de um policial militar que trabalha no GEPAR; 34% não sabe o nome, mas consegue “reconhecer de rosto” o policial do GEPAR; 24% diz não conhecer nenhum militar do GEPAR. Na opinião dos entrevistados, 39% acredita que a atuação do GEPAR “é mais repressiva que preventiva”.

Com relação a já terem participado de alguma atividade social no aglomerado envolvendo a polícia militar, apenas 15% dos entrevistados afirmaram que “sim, apenas uma vez”; 20% dos entrevistados afirmaram terem participado por mais de uma vez de eventos sociais envolvendo a PM; 65% nunca participou de atividades sociais envolvendo a polícia, no aglomerado. Para esses que afirmaram nunca terem participado de atividades em conjunto com a polícia (30 lideranças), perguntou-se se gostariam que o mesmo ocorresse: 25 entrevistados responderam que sim, pois, “aumentaria a confiança entre os moradores e a Polícia”; 5 lideranças responderam negativamente, por entender que “não melhoraria o relacionamento” ou simplesmente “não daria certo”.

Perguntou-se também se, para eles, era importante participar de reuniões, eventos de informações ao público e programas como rede de vizinhos protegidos e de prevenção social (como o “Fica Vivo!”): todos os entrevistados afirmaram ser importante esse envolvimento.

Sobre o que a expressão “áreas de risco” induzia ao entrevistado a pensar, 56% afirmou não se incomodar com a expressão, mas 44% acredita que ela seja discriminatória ou desrespeitosa.

Apesar desses resultados, que mostram uma percepção pouco positiva com relação ao GEPAR, os entrevistados parecem *esperar* por um serviço de segurança mais adequado e justo. Perguntados sobre a importância que atribuíam à instalação de um posto policial fixo no aglomerado, chama atenção a quantidade de respostas que afirmam que acreditam que ele facilitaria o acionamento da polícia e aumentaria a segurança, 78%. A porcentagem de pessoas contrárias à instalação do posto é de 22%; 12% acredita que a presença policial diminuiria a liberdade dos moradores e 10 % entende que a comunidade ficaria insegura.

Foram ainda dadas alternativas para os entrevistados sobre qual a melhor maneira de a polícia se fazer mais presente na comunidade. Em ordem decrescente, as respostas indicadas

foram as seguintes: criando um posto policial no aglomerado, incentivando e participando de projetos sociais; atendendo com mais rapidez às solicitações; fazendo o policiamento permanecer por mais tempo na comunidade; comunicando mais com as pessoas. Somente 2 entrevistados afirmaram que a presença atual da polícia já seria suficiente; ou seja, apesar de não avaliarem o serviço do GEPAR como satisfatório e não associarem sua presença à maior segurança subjetiva, os moradores esperam uma polícia mais envolvida com a população residente e seus problemas.

Assim como várias pesquisas no Brasil e no exterior mostraram, os esforços de policiamento comunitário são mais difíceis de serem implementados e alcançarem bons resultados nas localidades em maior desvantagem, porque as limitações e resistências encontrados são múltiplos: tem a ver com desconfiança com relação ao padrão histórica de atuação da polícia, mas também com falta de recursos para conseguirem participar mais efetivamente das atividades, quando propostas. O policiamento comunitário, principalmente nesses locais, oferece maiores desafios.

Um deles, ainda pouco explorado pelos programas e pesquisas, é o desenvolvimento de procedimentos mais justos e equitativos por parte dos policiais, fundamental não somente para alcançar a cooperação da população, mas também para reduzir tensões, desenvolver confiança mútua, promover a livre troca de informação e fazer os policiais conhecerem a cultura e o estilo de vida daqueles que estão sendo policiados.

A melhora nas relações com a comunidade é, em geral, considerada um grande avanço em várias experiências de policiamento comunitário – e não poderia deixar de sê-lo. Mas essa conquista importante deve ser apenas uma forma de preparar o terreno para criar um ambiente em que se busca mais. Os programas devem buscar ir além da melhora no relacionamento entre a polícia e a população, sob risco do policiamento comunitário se torna apenas outra modalidade por meio da polícia opera, sem trazer um impacto significativo sobre os problemas da população que devem ser resolvidos e sobre a mudança ainda necessária de ser feita na cultura policial predominante.

Conclusão

Este trabalho teve por objetivo explorar um conjunto de estratégias específicas e proposições mais gerais que emergem recentemente na política pública de segurança brasileira, a qual denominamos de perspectiva “comunitária” ou “participativa”. Enquanto paradigma, essa nova perspectiva busca definir princípios, estabelecer fundamentos e modelos de intervenção na criminalidade, bem como emoldurar estratégias específicas para abordar a questão criminal. Entender o contexto no qual emergiu há algumas décadas no plano internacional e também no Brasil, dentro do qual esse se insere; bem como seu significado, seu desdobramento em práticas e programas de ação concretos no interior da política pública, seus resultados possíveis e desejados, constituiu alguns de nossos objetivos.

Em linhas gerais, o elemento distintivo dessa perspectiva de ação é o fato de se apoiar na participação da população ou da “comunidade” nas estratégias de prevenção à criminalidade. Há, no interior dessa abordagem, um conjunto bastante amplo de estratégias, mas uma delas se destaca como a mais difundida, encorajada e financiada por governos e estudada pela academia: o policiamento comunitário. A tese depositou um foco especial sobre o mesmo. Buscamos entender as várias teorias que buscaram fundamentá-lo; a forma como surgiu no contexto recente da política de segurança no Brasil e exploramos, em um estudo de caso, a tentativa de implementação de uma reforma orientada ao policiamento comunitário no município de Belo Horizonte, Minas Gerais.

Iniciamos nossa discussão, no Capítulo 1, abordando o debate, travado no campo da criminologia internacional, sobre os diferentes paradigmas e respectivos modelos de prevenção à criminalidade. Buscamos fazê-lo a partir da perspectiva proposta pelo novo institucionalismo, tratando-os como discursos que se posicionam na arena política com diferentes objetivos: seja o de contestar paradigmas existentes, seja o de criticar estratégias específicas de intervenção, propondo e legitimando propostas alternativas. Esses discursos, que usualmente advogam um caráter “técnico”, constituem-se, por outro lado, propostas altamente normativas. Elas mobilizam sentimentos públicos, representações sociais e valores que compõem uma cultura política, assumindo assim posições muito claras no interior de suas disputa – a despeito de a parcialidade de sua posição não ser colocada, com frequência, de maneira explícita.

O contexto no qual ocorre o referido debate, iniciado nas últimas três ou quatro décadas na criminologia internacional, cobre um período que ainda devemos prudentemente caracterizar como “de transição”, ou “excepcional”. Ou seja, não se trata, definitivamente, de um período de produção científica e discursiva “normal”, segundo os termos de Kuhn (1962), quando um paradigma permanece amplamente inquestionado. Diversamente, em um contexto “excepcional”,

tal como ele se coloca, discursos emergem ressaltando anomalias e limitações no interior do “velho” paradigma, preparando o terreno para que, com isso, perspectivas teóricas alternativas se insiram no debate.

Não se pode, nesse sentido, sustentar ter havido uma definitiva substituição da orientação do bem estar penal (seguindo a denominação utilizada por Garland); por outro lado, sua ampla contestação, as diversas narrativas acerca de sua crise e as alternativas teóricas e normativas colocadas pressionaram, certamente, por sua reformulação – tanto de suas bases normativas, de suas instituições, quanto das específicas estratégias de intervenção derivadas de seus princípios fundamentais. Em suma, trata-se de um momento de crise de paradigma e, talvez, de possível refundação.

Neste primeiro capítulo, realizamos uma ampla crítica ao paradigma situacional. Essa perspectiva se coloca no plano do discurso como projeto alternativo ao paradigma incluyente do bem estar. Além de mobilizar noções morais e valores altamente conservadores, também o faz partir do apelo de que os aspectos situacionais seriam mais “susceptíveis de transformação”, pelo menos no curto prazo. Ao deixar de se dirigir, deliberadamente, às “causas mais profundas” da criminalidade, como tradicionalmente o fez o paradigma do bem estar penal, essa seria uma abordagem supostamente mais eficaz e mais adequada a um contexto de escassez.

Embora se possa admitir a utilização e possível eficácia, *no curto prazo*, de ações calcadas na prevenção situacional, buscando reduzir oportunidades para o crime, é preciso reconhecer suas limitações. E, principalmente, o fato de que dificilmente se sustentam no médio e longo prazo; por isso, devem ser combinadas e estar articuladas subordinadamente a ações mais substantivas, de caráter desenvolvimental. Mas a principal crítica se dirige ao fato de que essa perspectiva, em seu conjunto, não se presta a fornecer um pano de fundo normativo adequado a uma política pública que se pretenda democrática e republicana. Conforme argumentamos, quando elevada de simples estratégia a paradigma normativo e cognitivo, essa perspectiva promove justificações para uma política punitiva, intolerante e excluyente.

Exploramos ainda a emergência da prevenção “comunitária” ou, como preferimos denominá-la, participativa. Frente ao contexto excepcional de mudança paradigmática, essa abordagem ganhou novo fôlego, principalmente a partir da década de 1970, e foi apresentada, no contexto internacional, como alternativa para intervir sobre o problema da criminalidade sem o uso do recurso punitivo. Em muitos lugares, contudo, a “prevenção comunitária” não chegou a ser mais do que *discurso*; traduziu-se em práticas relativamente desenvolvidas, relativamente bem pensadas, relativamente duradouras e estáveis. Seu caráter “volátil”, segundo O’Malley (1999), certamente tem a ver com o fato de estar associada a distintas racionalidades, frequentemente contraditórias, porém imbricadas nas ações implementadas. Além disso, a

consequente ambiguidade que caracteriza a discussão desse modelo abriu terreno para sua ampla instrumentalização. Explicitar suas diferentes racionalidades teóricas e políticas foi, portanto, fundamental em nosso objetivo de perseguir o significado que podem adquirir, quando de sua implementação em contextos reais – a despeito de todos os outros fatores que se interpõem quando de seu processo de *tradução* local. Essas diferentes referências partem de distintos fundamentos teóricos e representações da criminalidade e suas causas; assim como mobilizam valores sociais e culturais diversos no processo de sua legitimação pública.

Assim, ainda neste capítulo, criticamos a perspectiva comunitarista da Escola de Chicago, bem como as racionalidades da defesa social e da teoria das janelas quebradas, que se valem de apelos fortemente comunitaristas, mas principalmente de concepções altamente intolerantes e refratárias à diversidade. Problematizamos, assim, a possibilidade de pensar essas perspectivas enquanto referências normativas para a implementação da prevenção “comunitária” e participativa. Como alternativa, apresentamos a proposta republicana de refundação do paradigma democrático e includente da segurança pública e justiça criminal; proposta que deve, em consequência, servir como guia alternativo para se pensar aquela modalidade de prevenção. Em outras palavras, buscamos tematizar os princípios a partir dos quais as estratégias de prevenção comunitária e participativa poderiam se incorporar ao projeto de refundação republicana da segurança pública e justiça criminal.

Com relação à primeira abordagem, altamente associada à racionalidade situacional, a proposta de “restauração da ordem” pode ser associada, em linhas gerais, à defesa da comunidade contra a “invasão externa” de estranhos. Assume-se uma definição de comunidade não como espaço público compartilhado, mas como grupo que se define pela preocupação comum com relação a esses estranhos, assumidos sempre como “potenciais ofensores”. A forma como a questão da criminalidade é abordada nessas teorias relaciona-se claramente a uma racionalidade política de *culpabilização das vítimas*. Em última instância, esse argumento abandona os fins ressocializadores e integradores do paradigma de bem estar, ao apontar como “não recuperáveis” e não passíveis de inclusão alguns grupos considerados “culturalmente inadaptados”. Nesse sentido, corre o risco de reinventar, sob novas roupagens e sob uma orientação ainda mais viciosa, o argumento positivista da “comunidade patológica”. Os “excluídos do progresso” da abordagem do bem estar se tornam, nesta, “atores da desordem” – jovens marginalizados, pedintes, “vagabundos”, usuários de drogas e prostitutas – são os arquitetos da degradação social, e não suas vítimas.

Embora essas teorias também sejam, em parte, produtos dos desdobramentos tecnológicos recentes, elas se encontram intimamente relacionadas às lutas políticas que, nas últimas décadas, vem buscado estabelecer novas linhas programáticas na agenda social; pode-se, certamente,

vincular essas abordagens a um processo específico, parcial e negociado, de implementação de um paradigma político alternativo, associado à racionalidade política neoliberal e seus diversos desdobramentos, como o movimento do novo gerencialismo.

Já a abordagem republicana para segurança pública e justiça criminal foi delineada a partir da teoria de Jane Jacobs do “planejamento urbano orientado para a diversidade” e da criminologia republicana de Braithwaite e Pettit. Essas teorias permitem explorar princípios e formas a partir dos quais se pode pensar a convivência e o compartilhamento do espaço público entre cidadãos, que continuam sendo estranhos uns aos outros, mas a partir dos fundamentos da *tolerância* para com a diversidade e do adequado *reconhecimento* dos indivíduos. Essa proposta defende, entre outras condições, uma ampliação dos espaços de socialização e discussão, priorizando a publicidade e a deliberação como mecanismos de fomento de trocas deliberativas e criação de confiança entre os cidadãos. Segundo essa perspectiva, somente “comunidades” orientadas à promoção da liberdade, no sentido republicano, seriam legítimas. Mas também seria fundamental a essa perspectiva um sistema político que provesse garantias legais e institucionais contra formas de interferência ou poder *ilegítimos* sobre os cidadãos. Dado que qualquer intervenção do sistema de segurança e de justiça criminal envolve custos à liberdade e benefícios incertos, esse deveria estar orientado à maximização da liberdade dos cidadãos. Assim, padrões de controle de toda e qualquer forma de poder exercida pelos seus agentes, incluindo o controle popular, seriam essenciais para se reduzir a exposição dos indivíduos a formas de poder arbitrárias. Ademais, o sistema não deveria estar orientado à punição dos ofensores, mas estar fundamentado na “comunidade política”. A participação dos cidadãos seria, assim, importante para a perspectiva republicana, tendo em vista o sentido de empoderamento que confere a pessoas comuns e que reforça, em consequência, sua liberdade frente à liberdade daqueles em posições de maior vantagem ou poder.

Ainda no âmbito do debate internacional, principalmente aquele associado à literatura anglossaxã, o capítulo segundo analisou o movimento de reforma comunitária no policiamento. Conforme já mencionamos amplamente, o policiamento comunitário vem se apresentando, tanto no contexto internacional quanto no brasileiro, como uma das estratégias mais difundidas de prevenção comunitária. Buscamos organizar crítica e analiticamente a ampla literatura teórica e empírica existente sobre o assunto. Assim como nos capítulos antecedentes, realizamos uma crítica das teorias de policiamento comunitário associadas à racionalidade comunitarista, da defesa social e das “janelas quebradas”. Por outro lado, salientamos as teorias que se associam ao paradigma republicano, indicando seus princípios e valores (objetivos) fundamentais, bem como as condições sistêmicas, organizacionais e culturais para a efetivação dos programas de policiamento comunitário. Por fim, esse capítulo foi importante também para estabelecer as bases

a partir das quais analisar o caso concreto, realizado no capítulo final.

É preciso salientar que os três primeiros capítulos, fortemente teóricos, levaram ao extremo as posições existentes no debate. Essa foi uma opção analítica. Ao levantar o debate ocorrido nos Estados Unidos e na Grã Bretanha, por exemplo, opondo-se os argumentos mais extremos em favor das posições situacionais, em contraposição ao argumento *welfarista*, no contexto de amplo questionamento das estruturas de bem estar¹⁷⁸, optamos por uma análise que explicitasse as vertentes polarizadas do debate.

As “grandes narrativas” mobilizadas nestes capítulos, a partir das quais os autores contemporâneos do campo buscaram oferecer explicações para as mudanças atuais nas estratégias de controle do crime, explicitando as “reações” estatais e não estatais ao novo quadro de criminalidade e insegurança, característico da chamada “modernidade tardia”, não teve intenção de desconsiderar o fato de que dizem respeito a horizontes culturais diversos do brasileiro. Além disso, os discursos e propostas colocados – com seus distintos graus de “nostalgia” com relação ao bem estar penal ou, na posição oposta, com seus distintos apelos ao conservadorismo e a intolerância – não poderiam ser entendidos como os únicos resultados possíveis e inevitáveis, decorrentes das lógicas inarredáveis derivadas das “transformações do pós 1970”.

Por um lado, essa estratégia era fundamental para demonstrar a importância de se demarcar de forma clara as posições políticas, teóricas e normativas no interior do debate, por se tratar de um campo que não somente se encontra atualmente em grande experimentação, mas também intencionalmente marcado pelo pragmatismo. Por outro lado, não era possível considerar as mudanças, e também as continuidades, na trajetória da segurança pública brasileira nas últimas décadas como mero desdobramento mecânico desses desenvolvimentos. Essas narrativas não poderiam, portanto, ser simplesmente *transplantadas* ou erigidas como explicação central para o complexo estado em que se encontra da segurança pública brasileira, no presente. Por isso – e inclusive para não negar completamente sua importante influência, sob numerosos aspectos – nos capítulos 3 e 4 buscamos introduzir a trajetória nacional da segurança pública como variável importante de nossa análise.

No capítulo 3, começamos por explorar os legados históricos da segurança no Brasil, brevemente resumidos a seguir: a identificação de um padrão histórico de tentativa de exclusão das camadas populares e grupos minoritários da disputa pelo significado da política de segurança – um padrão que decorreria, entre outros aspectos, da visão de que os setores populares não se constituíam como atores relevantes desse campo político ou que sua participação representaria,

¹⁷⁸ Sabemos que, dentre as distintas formas de se apropriar do ideário do Bem Estar (tal como analisado, por exemplo, por Esping-Andersen, 1990), o caso dos Estados Unidos é exemplar no sentido de se tratar de um caso de baixa adesão a esse paradigma. Talvez por isso, a confrontação desse ideário, bem como o do bem estar penal, intimamente associado a ele, tenha produzido respostas as mais conservadoras e ortodoxas.

ao contrário, um risco; um decorrente padrão histórico de tratamento e acesso não igualitário desses grupos no sistema de justiça criminal, conformando-se uma justiça altamente seletiva, no caso brasileiro; a associação da agenda da segurança à agenda do poder local, consequência de um desenvolvimento implacável da agenda da descentralização federativa brasileira nesse âmbito, sua imbricação com interesses locais e privados, e o expressivo enraizamento que essa dinâmica encontra no caso específico do arcabouço institucional da segurança no Brasil; por fim, decorrente do último, o fato de que, a despeito de tendências mais ou menos centralizadoras e sociais desenvolvimentistas do Estado (iniciadas com o governo Vargas e que se refletem em percursos muito distintos nas trajetórias das demais políticas públicas no Brasil), configura-se uma trajetória “autônoma” da segurança pública com relação às demais políticas de bem estar ou sociais. Consideramos esses padrões de continuidade importantes para a determinação de muitas das principais dificuldades encontradas na busca atual pela democratização da política de segurança, principalmente, a de se construir uma agenda nacional para a segurança e de incorporá-la à agenda do desenvolvimento social no Brasil.

Exploramos ainda questões que consideramos fundamentais na explicação da trajetória recente da segurança pública no Brasil. Em primeiro lugar, a importância da fundação (ou renovação) do campo a partir de sua apropriação pelas ciências sociais. Nesse movimento, foi particularmente importante a forma como a questão social se inseriu no debate sobre a segurança pública, pontuando sobremaneira os termos do debate. Se, por um lado, a propugnada “autonomização” do campo com relação à questão social era importante para construir uma agenda e um objeto próprios de pesquisa; por outro, as contraditórias e ambivalentes críticas dirigidas à relação entre questão social e criminalidade produziram efeitos sobre as necessárias rupturas a serem feitas no sistema de justiça e segurança pública. A interdição do discurso “social”, considerada, por muitos, herança da “vulgata marxista” brasileira, de certa forma limitou a discussão acerca da inserção da política de segurança na agenda de desenvolvimento social do Brasil desde a democratização e a dificuldade de adesão a um projeto socialmente incluyente.

Outro ponto destacado focou-se sobre a centralidade que o “problema da polícia” adquire nessa literatura. Esse é, certamente, um dos pontos fortes do campo no Brasil, o qual, desde suas origens, explorou o caráter violento, seletivo e absurdamente distorcido das práticas policiais no Brasil. Em parte derivadas da trajetória histórica mais longa do desenvolvimento das instituições de segurança e justiça criminal no Brasil; de outra, resultante das heranças mais imediatas trazidas do regime militar. A forma negociada com que se deu a redemocratização no Brasil foi um dos fatores responsáveis para que a estrutura daquele regime fosse praticamente transplantada, sem grandes rupturas, para o período democrático. Infelizmente, essa ainda

constitui uma das disputas mais importantes e de difícil resolução, travadas no campo da segurança pública hoje.

Exploramos também a “não centralidade” da participação no projeto de reforma democrática do policiamento e da política de segurança no período posterior à redemocratização, justamente em um contexto em que proliferaram iniciativas desse tipo em outras áreas da política pública. As tentativas frustradas de construção de uma agenda participativa para a segurança na década de 1980 encontraram uma série de resistências, principalmente por parte de seus operadores, vindo a tomar novo fôlego somente nos anos 2000, conforme demonstramos no capítulo seguinte. Analisamos, ainda no capítulo 4, as “contradições” do período pós democrático, segundo constatadas pela literatura que realizou um balanço do período. Dentre essas contradições, a literatura destacou o aumento vertiginoso da criminalidade, em um momento em que se esperava, justamente, sua redução. Realizamos, assim, um breve panorama acerca da mudança nas tendências da criminalidade, provocado tanto pelas várias transformações experimentadas nas décadas de 1980 e 1990, que provou uma mudança de “padrões”, mas também pelo perverso aumento das desigualdades sociais no segundo período¹⁷⁹, que provavelmente potencializou a explosão de violência ocorrida. Por fim, analisamos as conseqüentes medidas tomadas ao longo da década de 1990 para “conter” o problema, as quais se valeram de retóricas e estratégias altamente punitivas e excludentes.

No capítulo seguinte, analisamos um processo que consideramos de importante ruptura: o estabelecimento de uma agenda nacional para a segurança pública no Brasil. Ela se inicia com a colocação, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP). O balanço do mesmo explicitou as importantes medidas de modernização da política de segurança colocadas em prática, em um âmbito que se encontrava completamente sucateado no nível dos estados. Além disso, ele instala o governo central como importante ator da política, principalmente como indutor de ações e programas por meio do financiamento seletivo. Esse movimento se aprofunda com o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), do segundo governo Lula, projeto que confere maior substância à participação popular na construção da política – presente, mas pouco fomentada no PNSP. Confere ainda novo e importante fomento à difusão e implementação do policiamento comunitário no Brasil, como uma das maneiras de se reformar o modelo policial prevalecente. Frente à impossibilidade de provocar mudanças mais disruptivas no campo (assim como já havia sido constatado pelo plano anterior), busca promover mudanças por meio de estratégias incrementais na política pública de segurança.

¹⁷⁹ Segundo recente relatório do IPEA, o aumento da desigualdade social na década de 1990 foi maior do que o de todo o período militar – que ficara justamente conhecido pelo processo de alta concentração de renda que provocou.

Contudo, vários aspectos ainda restam problemáticos, o que procurou ser evidenciado a partir do estudo de caso. A partir da análise da trajetória de implementação do policiamento comunitário no município de Belo Horizonte, encabeçado pela Polícia Militar de Minas Gerais, procuramos identificar um importante movimento, bem como reconhecer os desafios e obstáculos colocados a sua efetiva consolidação.

Embora possamos reconhecer a desejabilidade e uma efetiva institucionalização, pelo menos no plano formal, do policiamento comunitário pela organização policial mineira, concluímos que ele ainda não constitui um novo modelo para o fazer policial. Ele ainda convive com as velhas hierarquias, com uma alta formalização e burocratização e pouca autonomia no nível da rua. A falta de clareza e excessiva ambigüidade, características da própria literatura de que se apropria, dificulta em muito sua implementação.

Vimos, nesse sentido, que sua implementação não transformou a estrutura e as operações da polícia tanto quanto seu discurso e documentos formais. Além das evidências débeis acerca dos efeitos na redução da criminalidade e da sensação de insegurança, tampouco foi capaz de produzir maior satisfação com os serviços policiais, segundo os dados analisados, que diziam respeito a uma localidade na qual foi implementado.

Apontar para esses “fracassos” e limitações não significa dizer que foi um passo errado, mas que encontrou muitos limites, principalmente o fato de ser um programa dirigido pela polícia e cujo aspecto da participação da comunidade foi, provavelmente, o mais fracamente implementado. Ele se constitui, assim, mais como um “adendo”; não algo que requer uma transformação radical, que demanda que a polícia se engaje com a população, tornando-a parceira efetiva. Pois isso requer um compartilhamento de muito mais poder do que até agora se dispôs a fazer.

Vale ressaltar, por fim, que tanto no caso do policiamento comunitário quanto no plano mais geral da política de segurança no Brasil, há uma disputa velada entre um projeto de reforma modernizadora e um projeto de reforma democratizadora. Isso tem a ver, em parte, com o fato de que a trajetória tanto do policiamento comunitário em Belo Horizonte, quanto a da política de segurança no Brasil refletem claramente, assim como no plano internacional, uma aliança paradoxal de distintas racionalidades – as quais, conforme argumentamos, nem sempre se complementam, nem sempre se compatibilizam, segundo afirma o discurso simplório da fácil associação entre “repressão e prevenção”.

Assim, no Brasil, a política de segurança também carrega a marca de sua captura pelo discurso gerencialista e situacional, segundo o qual se deve orientar, principalmente, pelo objetivo de encontrar meios “mais eficientes” de enfrentamento da criminalidade. Nessa batalha pelo “que funciona”, argumentos mais substantivos se perdem; a criminalidade passa a ser vista

como mero problema “técnico” que requer uma solução gerencial, segundo os termos de Sozzo (2011). Esses discursos manifestam-se claramente nos *novos experts* de que fala Sparks (2011), calcados principalmente nos fundamentos das ciências “duras”, os quais se afastam explicitamente da ideia de tratamento ou reinserção, importante em uma perspectiva incluyente e democrática. Conforme argumenta Machado da Silva, há sim uma crise institucional, mas também e principalmente, uma crise de legitimidade (2004) – conforme argumentamos, essa não se resolve apenas com a introdução de modernas tecnologias de gerenciamento e controle “superficial” da criminalidade.

Outro fator explicativo tem a ver com o fato de que a “autonomia” da segurança pública com relação a um projeto de desenvolvimento social, embora não explicitamente delimitada, constitui um problema ainda maior somado ao alto valor que se concedeu ao pragmatismo na área – pelo qual as experiências sempre possuem um caráter “inacabado”; não havendo um objetivo último a ser perseguido e abrindo terreno para sua ampla instrumentalização.

Em um contexto marcado por um processo amplo de mudança nos padrões socioeconômicos, de importante e histórica inclusão das populações em maior desvantagem, é crucial a inserção da política de segurança em um projeto de desenvolvimento social. Especialmente porque são essas populações justamente aquelas que sofrem a maior subtração de direitos relativos ao campo da segurança e justiça criminal. Essa importante mudança, ocorrida no presente, cria uma potencialidade de inclusão de direitos, que pode ou não ser efetivada. Esperamos, com essa tese, ter contribuído para tanto, ao identificar algumas perspectivas para a realização desse potencial.

REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, Fernando L. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo; Editora Hucitec, 1998.
- ADORNO, Sérgio. A criminalidade urbana violenta no Brasil: um recorte temático. **BIB**. Rio de Janeiro, Anpocs, 35, p. 3-24, 1993.
- ADORNO, Sérgio. Crime, justiça penal e desigualdade jurídica. **Revista USP**, São Paulo, n. 21, p. 312, mar/abr/maio 1994.
- ADORNO, Sérgio. Exclusão econômica e violência urbana. Em **Sociologias**, ano 4, n. 8. Porto Alegre. 2002.
- ADORNO, Sérgio. Lei e ordem no segundo governo FHC. **Revista Tempo Social**. Vol. 6, nº 1, São Paulo, p. 104-140, 2003.
- ADORNO, Sérgio; CARDIA, Nancy. Nota e apresentação. **Revista ciência e cultura**, N. 54, Vol. 1, 2002.
- AGÊNCIA NACIONAL DA POLÍCIA DO JAPÃO. **Polícia comunitária no Japão**. Associação dos Policiais, sem data.
- ALBERNAZ, Elizabete; CARUSO, Haydée; PATRÍCIO, Luciane. Tensões e desafios de um policiamento comunitário em favelas do Rio de Janeiro: o caso do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais. **São Paulo em Perspectiva**, v. 21, n. 2, p. 39-52, jul./dez. 2007.
- ALVAREZ, M.C; SALLA, F; SOUZA, L.A.F. Políticas de segurança pública em São Paulo: uma perspectiva histórica. **Revista Justiça e história**, Porto Alegre, v. 4, n. 8, p. 173-199, 2004
- ALVAREZ, Marcos C. A criminologia no Brasil ou como tratar desigualmente os desiguais. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 4, 2002.
- ALVAREZ, Marcos C. Diferença e desigualdade na primeira república. In: ALVAREZ, Marcos C. **Bacharéis, criminologistas e juristas**: saber jurídico e nova escola penal no Brasil. São Paulo: IBCCrim, 2003.
- ALVAREZ, Marcos Cezar *et al.* A sociedade e a lei: o Código Penal de 1890 e as novas tendências penais na Primeira República. **Revista Justiça & História**, Porto Alegre, vol. 3, n. 6, p. 97-130, 2003.
- ALVAREZ, Marcos Cezar. “O homem delinquente e o social naturalizado: apontamentos para uma história da criminologia no Brasil”. **Teoria & Pesquisa** 47, São Carlos, n. 47, p. 71-92, Jul/dez 2005.
- ALVAREZ, Marcos. A nova escola penal e a questão social. In: ALVAREZ, M. **Bacharéis, Criminologistas e Juristas**: Saber jurídico e Nova Escola Penal no Brasil. São Paulo: Método, 2003.
- ARENDT, Hannah. **On Revolution**. London: Faber and Faber, 1963.

ARENDDT, Hannah. **The Human Condition**. Chicago: Chicago University Press, 1977.

AULETTA, Ken. The Underclass. **The New Yorker**, November 16, 1981. p. 63-ss.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Revista Opinião Pública**, Campinas, vol. 14, N. 1, p. 43-64, junho/2008.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Revista Lua Nova**, nº 49, p. 25-39, 2000.

AVRITZER, Leonardo. Toward a theory of participatory institutions in Brazil. In: AVRITZER, Leonardo. **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. Washington, D.C: Ed. Woodrow Wilson Center Press, 2009.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte, p.14-39 março de 2005.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Porto: Edições Afrontamento, 2002. Disponível em: <<http://www.eurozine.com>>. Acesso em: 10 abr. 2009.

AZEVEDO, Rodrigo. **Sociologia e Justiça Penal: teoria e prática da pesquisa sociocriminológica**. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2010.

BALESTRERI, Ricardo Brisolla. **Direitos Humanos: Coisa de Polícia**. Passo fundo-RS: CAPEC. Paster Editora, 1998.

BALESTRERI, Ricardo Brisolla. **Polícia e Direitos Humanos: do antagonismo ao protagonismo**. Porto Alegre: Seção Brasileira de Anistia Internacional, 1994.

BARREIRA, César e ADORNO, Sérgio. A violência na sociedade brasileira. In: MARTINS, Carlos Benedito (Cord. Geral) e MARTINS, Heloisa Helena T. de Souza (Cord. De Área). **Horizontes das ciências sociais no Brasil: Sociologia**. São Paulo: ANPOCS, 2010.

BARROS, Lúcio Alves de. O paisano, a política e a "comunidade": a polícia na encruzilhada. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 03, p. 160-184, 2009.

BARROS, Lúcio Alves. **Polícia e Sociedade: um estudo sobre as relações, paradoxos e dilemas do cotidiano policial**. Tese (Doutorado de Sociologia e Política). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFMG, Belo Horizonte, 2005.

BATITUCCI, Eduardo C. **A emergência do profissionalismo na Polícia Militar de Minas Gerais**. Tese (Doutorado de Sociologia) Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFMG, Belo Horizonte, 2010a.

BATITUCCI, Eduardo Cerqueira: A evolução institucional da polícia no sec XIX: Inglaterra, Estados Unidos e Brasil em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 4, Ed. 7, p. 30-46, 2010b.

BATITUCCI, Eduardo; GODINHO, Letícia; CRUZ, Marcus Vinícius. Polícia comunitária na PMMG. Apresentado no **XV Congresso da Sociedade Brasileira de Sociologia**. 2011.

BEATO F. Cláudio; PEIXOTO, Betânia Totino; ANDRADE, Mônica Viegas. Crime, oportunidade e vitimização. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. [online]. vol.19, n.55, p. 73-89, 2004, ISSN 0102-6909.

BEATO FILHO, Cláudio. Crime e Políticas Sociais. In: **Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança**. Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente – ILANUD, 2002. Disponível em <<http://www.ilanud.org.br/midia/doc/Das-politicas-de-seguranca-publica-as-politicas-publicas-de-seguranca---livro.pdf>>. Acesso em 06.06.2010

BEATO, Cláudio e REIS, Ilka A. Desigualdade, desenvolvimento socioeconômico e crime. In: HENRIQUES, Ricardo. **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BEATO, Cláudio. Determinantes da criminalidade em Minas Gerais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 13, no. 37, 1998.

BEATO, Cláudio. Reinventando a polícia: a implementação de um problema de policiamento comunitário. **CRISP, Relatório de pesquisa**. 2001. Disponível em <www.crisp.ufmg.br>. Acesso em 21.07.2008.

BECCARIA, Cesare. **Dos Delitos e das Penas**. E-book/ PDF. Ridendo Castigat Mores, 2002 [1764]. Disponível em: <http://virtualbooks.terra.com.br/freebook/colecaoridendo/Dos_delitos_e_das_penas.htm>. Acesso em 07.11. 2007.

BECKER, G. S. Crime and punishment: an economic approach. **Journal of Political Economy**, v.76, p.169-217, 1968.

BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz *et al.* A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. **Revista São Paulo em perspectiva**, São Paulo, Vol 18(1), p. 119-131. 2004.

BENNETT, Tom. Evaluating Neighbourhood Watch. Aldershot: Gower, 1990.

BENNETT, Tom. Factors related to participation in Neighbourhood watch schemes. **British Journal of Criminology** 10, p. 207-18, 1989.

BENNETT, Tom. The neighborhood watch experience. In: MORGAN; SMITH (eds). **Coming to terms with policing**. London: Routledge, 1988.

BENTHAM, Jeremy. **An Introduction to the Principles of Morals and Legislation** Oxford: Clarendon Press, 1907. [Reimpressão da edição de 1823. Primeira edição, 1789].

BERNARDES, R. Viva Rio: Reconstruindo a cidadania a partir da participação individual – entrevista com Cesar Fernandes. **Revista Arché**. Ano III nº 9, 1994

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

BITTNER, Egon. The police on skid-row: a study of peace keeping. Em **American Sociological Review**, v. 32, n. 5. 1967.

BOTTOMS, Anthony; WILES, Peter. Explantions of Crime and Place. In: EVANS *et al.* (eds). **Crime, Policing and Place**. London: Routledge, 1992.

BOTTOMS, Anthony; WILES, Peter. Housing Tenure and Residential Community: Crime Carrers in Britain. In: REISS; TONRY (eds). **Community and Crime**, Vol. 8, Crime and Justice. Chicago: University of Chicago Press, 1986.

BRAITHWAITE, J. Restorative Justice. In. TONRY (org). **Crime and Justice**. Vol. 25, p. 1-27, 1999.

BRAITHWAITE, John. Inequality and Republican Criminology. In: HAGAN, John e PETERSON, Ruth. **Crime and Inequality**. California: Standford University Press, 1995.

BRAITHWAITE, John. Republican Criminology. In: MAGUIRE; MORGAN; REINER (eds). **The Oxford Handbook of Criminology**. Oxford University Press, 2002.

BRAITHWAITE, John. The state of criminology: theoretical decay or renaissance? **Australian and New Zealand Journal of Criminology**, 22, p. 129-35, 1989.

BRAITHWAITE, John; PETTIT, Philip. **Not just deserts**: a republican theory of criminal justice. New York: Oxford U. P., 1990.

BRANTINGHAM, Paul John; FAUST, Frederic L. A **Conceptual Model of Crime Prevention**: Crime and Delinquency, 22, p. 284-96, 1976.

BRASIL, Ministério da Justiça. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília, agosto de 2000. Disponível em: <<http://www.mpdft.gov.br>>. Acesso em: 3 abr. 2004.

BRASIL, Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP. **Termo de Referência elaborado para implementação do Plano Nacional de Segurança Pública e captação do Fundo Nacional de Segurança Pública**. Brasília, 2002a.

BRASIL, Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP. **Curso Nacional de Polícia Comunitária**. Brasília, 2006.

BRETAS, Marcos Luiz. What the eyes can't see. In: SALVATORE e AGUIRRE (eds). **The Birth of the Penitentiary in Latin América**: Essays in Criminology, Prison Reform and Social Control, 1830-1940. Austin: University of Texas Press, 1996.

BRETAS, Marcos. L. A Polícia Carioca no Império. **Revista de Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 22, p. 219-234, 1998.

BRINT, Steven. **In an Age of Experts**: The Changing Role of Professionals in Politics and Public Life. Princeton: Princeton U. P., 1994.

BURGESS, E. Concentric zone theory. In Park, Robert, Ernest W. Burgess e Roderick D. McKenzie. **The City**. Chicago: University of Chicago Press, 1925.

BURGOS, Marcelo Baumann. Cidade, territórios e cidadania. **Dados – Revista de ciências sociais**, Rio de Janeiro, Vol 48,nº1, p.189-222, 2005.

BURSIK, R. J. Ecological stability and the dynamics of delinquency. In REISS; TONRY (eds.). **Community and Crime**. Crime and Justice, Vol 8. Chicago: University of Chicago Press, 1986.

BURSIK, R. J. Social disorganization and theories of crime and delinquency: problems and prospects. **Criminology**, 26, p. 512-552, 1988.

BUVINIC, M; MORRISON, A; SCHIFFER, M. **La violencia en América Latina y el Caribe: Un marco de referencia para la acción.** Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C,1999.

CALDEIRA, César. Política de segurança pública no Rio. Apresentação de um debate público. **Revista Arché**, ano VII, nº 19, 1998.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros.** São Paulo: Ed. 34, 2000.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Direitos humanos ou “privilégios de bandidos”? Desventuras da democratização brasileira. **Revista Novos Estudos** nº 30, 1991.

CAMPBELL, D.T.; STANLEY, J.C.. **Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research.** Chicago: Rand McNally, 1966.

CAMPBELL, John. Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy. In: CAMPBELL et PEDERSEN, **The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis.** Princeton U. P., 2001.

CAMPBELL, John; PEDERSEN, Ove. The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis. In: CAMPBELL, John; PEDERSEN, Ove. **The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis.** Princeton U. P., 2001a.

CAMPBELL, John; PEDERSEN, Ove. The Second Movement in Institutional Analysis. In: CAMPBELL, J.; PEDERSEN, O. **The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis.** Princeton U. P., 2001b.

CANEDO, Carlos A.; FONSECA, David S. (eds). **Ambivalência, contradição e volatilidade no sistema penal: leituras contemporâneas da sociologia da punição acerca da política criminal.** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011.

CANO, Ignácio e SANTOS, Nilton. **Violência letal, renda e desigualdade no Brasil.** Rio de Janeiro: 7 letras, 2001.

CANO, Ignácio. Políticas de segurança pública no Brasil. **SUR**, São Paulo, n. 5, 2006.

CAPOVICH, G.E.; ROEHL, J.A. Problem-oriented policing: actions and effectiveness in San Diego. Em D.P. ROSENBAUM (ed.). **Community Policing: testing the promises.** Thousand Oaks, CA: Sage. 1994.

CARDIA, N.; SCHIFFER, S. Violência e desigualdade social. **Revista da Sociedade Brasileira para o progresso da Ciência**, n.1, p. 25-31, jul/ago/set. 2002

CARDOSO, Adalberto. Uma Utopia Brasileira: Vargas e a Construção do Estado de Bem-Estar numa Sociedade Estruturalmente Desigual. **DADOS**, Rio de Janeiro, vol. 53, no. 4, p. 775-819, 2010.

CARVALHO, Jose Murilo. **Teatro de sombras.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010b.

CARVALHO, Jose Murilo. **A construção da ordem.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010a.

CARVALHO, José Murilo. Fundamentos da política e da sociedade brasileiras. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Otávio (orgs.). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, São Paulo: Fundação UNESP, 2004.

CARVALHO, Maria Alice Rezende de. Violência no Rio de Janeiro: uma reflexão política. In PEREIRA, Carlos Alberto *et al.* **Linguagens da violência**. Rio de Janeiro: Rocco, 2000.

CASSAVARI, Márcio dos Santos. **Análise dos grupos especializados de policiamento em áreas de risco do 22o. BPM**. Especialização (CEGESP) - Fundação João Pinheiro / Polícia Militar de Minas Gerais. Orientadora: Letícia Godinho de Souza. 2010.

CASSAVARI, Márcio dos Santos; GODINHO, Letícia. (Orgs.). **Análise da atuação dos grupamentos especializados em policiamento em áreas de risco (GEPAR) da área do 22º. Batalhão da Polícia Militar**. Monografia. Especialização – CEGESP. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2010.

CASTEL, Robert. A nova questão social. In: **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

CENTRAL OFFICE OF INFORMATION. Practical ways to crack crime. Londres: **Central Office of Information**, 1989.

CERQUEIRA, D. e LOBÃO, W. Determinantes da criminalidade: Arcabouços teóricos e resultados empíricos. **Dados**, Rio de Janeiro, Vol, 47, nº 2, p.233-269, 2004

CHRISTIE, N.. **Crime control as Industry**. London: Routledge, 1993.

CLARKE, R. e FELSON, M. Opportunity Makes the Thief: Practical theory for crime prevention. **Police Research Series**, Paper 98. London: Home Office, 1998.

CLARKE, Ronald V. Situational Crime Prevention. In: TONRY, Michael; FARRINGTON, David P. (Org.). **Building a Safer Society**: Strategic Approaches to Crime Prevention. London: The University of Chicago Press, 1995.

CLARKE, Ronald V. **Situational Crime Prevention: Successful Case Studies**. New York: Harrow & Heston, 1992.

CLARKE, Ronald V. Situational Crime Prevention: Theory and Practice. **British Journal of Criminology**, 20 (2), p.136-45, 1980.

CLARKE, Ronald V.; MAYHEW, Pat. The British Gas Suicide Story and its Criminological Implications. In: TONRY, Michael (Org.); MORRIS, Norval (Org.). **Crime and Justice**: A Review of Research. Chicago: University of Chicago Press, 1998.

COELHO, Edmundo C. **A criminalidade urbana violenta**. Série Estudos. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1987.

COELHO, Edmundo C. Da Falange Vermelha a Escadinha: O Poder nas Prisões. **Presença**, Rio de Janeiro, no. 11, 1988.

COELHO, Edmundo C. Sobre sociólogos, pobreza e crime. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 23, n 3. 1980.

- COELHO, Edmundo Campos. A criminalização da marginalidade e a marginalização da criminalidade. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p.139-61, abr./jun. 1978a.
- COELHO, Edmundo Campos. A ecologia do crime. In: COELHO; MAGALHÃES; FERREIRA; CARNEIRO. **A Fusão: Política de Dispêndio**. Rio de Janeiro: Educam, 1978b.
- COHEN, A.K.. **Delinquent Boys**. New York: Free Press, 1955.
- COHEN, Joshua. Deliberation and democratic legitimation. In: BOHMAN *et al.* (orgs) **Deliberative Democracy**. Cambridge: MIT Press, 1989.
- COHEN, L.; FELSON, M. Social change and crime rate trends: A Routine Activity Approach. **American Sociological Review**, 44, p.588-608, 1979.
- CONSEG. Caderno Final de Propostas, 2009b.
- CONSEG. Texto-Base. Ministério da Justiça, 2009a.
- COSTA, Júlio C. **Diretrizes para implantação e implementação da Polícia Interativa**. Vitória: Polícia Militar do Espírito Santo, 1995.
- CRAWFORD, Adam. **Crime Prevention and Community Safety**. New York: Longman, 1998.
- CRAWFORD, Adam. **The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships**. Oxford: Clarendon Press, 1997.
- DA MATTA, Roberto. Os discursos da violência no Brasil. DA MATTA, R. **Conta de Mentiroso: sete ensaios de antropologia brasileira**. Rio de Janeiro, Rocco, 1993.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.
- DAHRENDORF, Ralf. **Law and Order**. London: Stevens, 1985.
- DAMMERT, Lucía. Participação Comunitária na prevenção do crime na América Latina. In: CARUSO, H., MUNIZ, J.; CARBALLO BLANCO, A. C. **Polícia, Estado e Sociedade: práticas e saberes latino-americanos**. Rio de Janeiro: Publit, pp.401-416. 2007.
- DAMMERT, Lucía. Violência criminal y seguridad ciudadana en Chile. **Serie Políticas Sociales nº 109**, CEPAL. Santiago do Chile, 2005.
- DE GIORGI, Alessandro. **A miséria governada através do sistema penal**. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2006.
- DEL'OMO, Rosa. **A América Latina e sua Criminologia**. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2005.
- DENNIS, Norman. **Zero-Tolerance: Policing in a Free Society**. London: Institute of Economic Affairs, 1997.
- DENNO, Deborah, W. Sociological and Human developmental explanations of crime: Conflict or Consensus? **Criminology**. Columbus, v. 23, n. 4, p. 711-742, Nov. 1985.

DI MAGGIO, Paul. Culture and cognition. **Annual Review of Sociology** 23. pp. 263-87, 1997.

DIAS NETO, T. **Segurança urbana: o modelo da nova prevenção**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

DIAS, Camila Caldeira Nunes. **Da pulverização ao monopólio da violência**: expansão e consolidação da dominação do PCC no sistema carcerário paulista. Or. Sérgio Adorno. Tese (Doutorado). São Paulo, USP, 2011.

DIAS, Camila Caldeira Nunes. Efeitos simbólicos e práticos do Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) na dinâmica prisional. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v.3, n.5, p.128-145, 2009.

DINIZ, Alexandre Magno Alves; ANDRADE, Luciana Teixeira. Criminalidade violenta e níveis de Integração metropolitana na RMBH. **Revista Pensar BH**, Belo Horizonte, vol. 21. p. 23-27.

Disponível em:
<<http://academic2.american.edu/~dfagel/Philosophers/Bentham/principlesofMoralsAndLegislation.pdf>> Acesso em 05.04.2007.

DIXON e STANKO. Sector policing and public accountability. **Policing and Society**, 5, p. 171-83, 1995.

DONZELOT, J. As transformações da intervenção social face à exclusão. **Ser Social**, Brasília, vol. 3, p. 177-93, 1998.

DOUGLAS, Mary. **How institutions think**. Syracuse University Press. 1986.

DOUGLAS, Mary. **Risk and blame: essays in cultural theory**. Burns & Oates. 1994.

ECK, J E; CLARKE, R. V. Classifying common police problems: A routine activity approach. In: SMITH e CORNISH (eds.). **Theory for Practice in Situational Crime Prevention**. Crime Prevention Studies 16. NY; Criminal Justice Press, 2003.

ECK, J E; SPELMAN, W. **Problem-Solving: Problem-Oriented Policing in Newport News**. National Institute of Justice; Rockville, 1987.

ECK, John E. Assessing Responses to Problems: as introductory guide for police problem-solvers. **Problem-oriented guides for police. Problem-solving Tools Series**. Nº 1, 2004

ECK, John E.. Science, values, and problem-oriented policing: Why problem-oriented policing? In: WEISBURD, David; BRAGA, Anthony A. (Org.). **Police Innovation: Contrasting Perspectives**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

EKBLOM, Paul; PEASE, Ken. Evaluating Crime Prevention. In: TONRY, M.; FARRINGTON, D. P. (Orgs.). **Building a Safer Society: Strategic Approaches to Crime Prevention**. London: The University of Chicago Press, 1995.

EMSLEY, C. **Policing and its context (1750-1870)**. Londres: Macmillian, 1983.

ESCOREL, Sarah. **Vidas ao léu**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1999.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. The three political economies of welfare state. **International Journal of Sociology**. Vol. 20, N. 3, 1990.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro, 1984/1987**. Lei RJ 705, de 21 de dezembro de 1983.

EVANS, T; HARRIS, J, Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. **British Journal of Social Work**, vol.34, no.6, September 2004.

FARRELL, Graham. Preventing Repeat Victimization. In: TONRY, Michael (Org.) e FARRINGTON, David P. (Org.). **Building a Safer Society: Strategic Approaches to Crime Prevention**. London: The University of Chicago Press, 1995.

FARRINGTON, David P. Developmental criminology and risk-focused prevention. In MAGUIRE *et al.* **The Oxford handbook of Criminology**. 3rd. ed. NY; Oxford U. P, 2002.

FARRINGTON, David. P. Psychosocial predictors of adult antisocial personality and adult convictions. **Behavioral Sciences & the Law**, 2000.

FAUSTO, Boris. **Crime e cotidiano. A criminalidade em São Paulo (1880-1924)**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: EDUSP, 1994.

FEELEY, Malcom e SIMON, Jonathan. The new penology: notes on the emerging strategy of corrections and its implications. **Criminology** 30, N. 4, 1992.

FERLA, Luis Antonio Coelho. **Feios, sujos e malvados sob medida: do crime ao trabalho, a utopia medica do biodeterminismo em São Paulo (1920-1945)**. Tese (Doutorado em História Econômica) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

FIELDING, Nigel. **Community policing**. Clarendon Press. 1995.

FLORES, Carolina. **Residencial Segregations and the Geography of Opportunities: a spacial analysis of the heterogeneity and spillovers in education**. Dissertation. L.BJ. School of Public Affairs; University of Texas, 2005.

FONSECA, David S. Assumindo riscos: a importância de estratégias de punição e controle social no Brasil. In: CANEDO e FONSECA (eds). **Ambivalência, contradição e volatilidade no sistema penal: leituras contemporâneas da sociologia da punição acerca da política criminal**. Belo Horizonte; ed. UFMG, 2011.

FOUCAULT, Michel. **A verdade e as formas jurídicas**. Rio de Janeiro: Nau Editora, 2005.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Edições Graal. 1979.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: história da violência nas prisões**. Petrópolis: Vozes, 1975.

FRADE, Laura. **O que o Congresso pensa sobre a criminalidade**. Tese (Doutorado em Sociologia)-Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

FREITAS, Lauro Soares de. **Um estudo do planejamento de novos serviços preventivos de segurança pública na Polícia Militar de Minas Gerais**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003

FRENCH, John. **Afogados em Leis: a CLT e a cultura política dos trabalhadores brasileiros.** São Paulo: Perseu Abramo, 2001.

FRÜHLING, Hugo. **Polícia comunitária y reforma policial em América Latina: Cuál es su impacto?** **Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.** Universidad de Chile, 2003.

FUNG, Archon. **Empowered Participation.** Reinventing Urban Democracy. Princeton (USA): Princeton University Press, 2004b.

FUNG, Archon. **Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências.** In: SCHATTAN e NOBRE (orgs). **Participação e deliberação.** São Paulo: Ed. 34, 2004a.

FUNG, Archon. **Street Level Democracy: Pragmatic Popular Sovereignty in Chicago Schools and Policing.** Apresentado no Encontro anual da American Political Science Association. 1999.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik O. **Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance.** **Politics & Society**, v. 29, n. 1, p. 5-41, 2001.

FUNG. **Accountable autonomy: toward empowered deliberation in Chicago schools and policing.** **Politics & Society**, 29, 2001a.

GALDEANO CRUZ, Ana Paula: **Para Falar em Nome da Segurança: o que pensam, querem e fazem os representantes dos Conselhos Comunitários de Segurança.** Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2009.

GARLAND, David. **Punishment and modern society: a study in social theory.** Oxford: Clarendon Press, 1990.

GARLAND, David. **Punishment and Welfare: A History of Penal Strategies.** Burlington: Ashgate, 1985.

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

GARLAND, David. **The limits of the sovereign state: Strategies of Crime Control in Contemporary Society.** **British Journal of Criminology**, 36 (4), p.445-71, 1996.

GODINHO, Letícia. **Exclusão social e punitividade na América Latina.** In: VI Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. A.T: Estado e políticas públicas. Campinas, 2007

GODINHO, Letícia. **Justiça criminal e política de segurança no Brasil.** In AVRITZER *et al.* (org.). **Dimensões políticas da justiça.** Belo Horizonte; Ed. UFMG, 2011.

GODINHO, Letícia. **Três experiências de políticas participativas no âmbito da segurança pública.** Buenos Aires; ALACIP, 2010.

GOHN, Maria da Gloria. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias.** São Paulo: Cortez, 2005.

GOLDSTEIN, H. **A Problem-Oriented Policing.** New York: McGraw-Hill, 1990.

- GOLDSTEIN, H. **Policing a Free Society**. Cambridge, MA: Ballinger. 1977.
- GOLDSTEIN, Herman. Improving policing: a problem-orientend approach. In Oliver, Wilard (ed). **Community Policing; classical readings**. Upper Saddle River; Prentice Hall, 2000b.
- GOLDSTEIN, Herman. The New Policing: Confronting Complexity. In: OLIVER, Willard (Org.). **Community Policing**. New Jersey: Prentice Hall Inc., 2000a.
- GONZAGA, Walter. **O policiamento comunitário no aglomerado da Serra**: análise acerca da possibilidade de instalação de posto fixo do GEPAR. Or.: Letícia Godinho, Monografia. CESP - Especialização. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2009.
- GORIS, Peter. Community crime prevention and the ‘partnership approach’: a safe community for everyone? **European Journal on Criminal Policy and research** 9, p. 447-457, 2001.
- GOTTFREDSON, Michael; HIRSCHI, Travis. The True Value of Lambda would appear to be zero: An essay on career criminals, criminal careers, selective incapacitation, cohort studies, and related topics. **Criminology**. v. 24, n. 2, p. 213-234, Maio, 1986.
- GRAHAN e BENNETT. **Crime prevention strategies in Europe and North America**. Helsinki: HEUNI, 1995.
- GRINBERG, Keila. **Código civil e cidadania**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 2008.
- GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. O que significa democracia deliberativa. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Volume 1, jan./mar. 2007.
- GUY, Donna J.. Girls in Prison: the Role of the Buenos Aires Casa Correccional de Mujeres as an Institution for Child Rescue, 1890-1940. In: SALVATORE, AGUIRRE e JOSEPH (eds). **Crime and Punishment in Latin America**. Durham: Duke U. P., 2001.
- HABERMAS, Habermas. 1981. **Theorie des kommunikativen Handelns**. Suhrkamp. Frankfurt. 1981.
- HAGAN, J., PETERSEN, R. D. **Crime and inequality**. Stanford: Stanford University Press, 1995.
- HAGAN, John e PETERSON, Ruth. Criminal Inequality in America. In: HAGAN; PETERSON, R. **Crime and Inequality**. California: Standford University Press, 1995.
- HALL, Peter (ed.). **The Political Power of Economic Ideas**. Princeton: Princeton U. P. 1993.
- HAY, Colin. The ‘Crisis’ of Keynesianism and the Rise of Neoliberalism in Britain. In: CAMPELL; PEDERSEN (ed), **The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis**. Princeton U. P. 2001.
- HAYLETT, Chris. Culture, Class and urban policy: reconsidering equality. In: HAYLETT, Chris. **Antipode**. Ed. Blackwell Publishing. 2003
- HENRIQUES, Márcio Simeone. Falar para a sociedade e com as comunidades: duas dimensões da comunicação pública frente a uma filosofia de polícia comunitária. Trabalho apresentado no **VII Encontro dos Núcleos de Pesquisa em Comunicação**. XXX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação; Santos, 2007.

- HIRSCHI, A. R. **Making the second ghetto**. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.
- HOLLOWAY, T. **Polícia no Rio de Janeiro — repressão e resistência numa cidade do século XIX**. Rio de Janeiro; Ed. FGV, 1997.
- HONOHAN, Iseault. **The civic republicanism**. London: Routledge, 2002.
- HOPE, Tim. Community Crime Prevention in Britain. **Criminal Justice**, v.30, 2001
- HOPE, Tim. Community Crime Prevention. **Crime and Justice**, v.19. p. 21-89, 1995.
- HOPE, Tim. Crime, community and environment. **Journal of environmental psychology**, 6, 65-78. 1986.
- HOPE, Tim. The new local governance of community safety in England and Wales. **Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice**, 47 (2), p. 367-38, 2005.
- HULSMAN, Louk H.C. **Social problems and criminal justice**. Juridisch Instituut, Erasmus Universiteit Rotterdam. 1987
- HULSMAN, Louk H.C; BERNAT, Jacqueline de Celis. **Peines Perdues**. Le système pénale en question. Paris, 1982.
- HUNGRIA, Nelson; LACERDA, Romão Côrtes de. **Comentários ao código penal**, Rio de Janeiro: Editora Forense. 1959.
- HUSAIN, S. Neighbourhood Watch in England and Wales. **CPU Paper 12**. London: Home Office, 1988.
- HUSSAIN, S. **Neighbourhood Watch and Crime: An Assessment of Impact**. Londres: The Police Foundation, 1990.
- ILANUD. **Pesquisa de Vitimização 2002 e Avaliação do Plano de Prevenção da Violência Urbana – PIAPS – Relatório**. Ilanud / FIA – USP / Gabinete de Segurança Institucional: São Paulo, 2002.
- ILANUD. Pesquisas de vitimização (1992, 1996, 1997). **Revista do Ilanud**, São Paulo, n.10, 1998.
- IPEA. Diagnóstico e desempenho recente do programa nacional de segurança pública com cidadania. In: **Brasil em desenvolvimento. Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. Volume 3, Brasília 2009.
- JACOBS, Jane. **Morte e Vida de Grandes Cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.
- JAKOBS, Günther. **Findstrafrecht**, In: ZStW, n. 97, p. 753-ss. 1985
- JECKS, Christopher. Is the American underclass growing? In: JECKS, C.; PETERSON, P. (eds). **The urban underclass**. Washington: Brookings, 1991.
- KAHN, Túlio. **Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança. O Brasil diz não à violência**. In: Instituto Latino-Americano para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente/ILANUD e Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República, 2002.

- KAHN, Túlio. Polícia Comunitária: avaliando a experiência. **Ilanud** /2000.
- KANT DE LIMA, Roberto. **A polícia da cidade do Rio de Janeiro: Seus dilemas e paradoxos.** PMERJ. Rio de Janeiro. 1994 [1986].
- KANT DE LIMA, Roberto. Cultura jurídica e praticas policiais: a tradição inquisitorial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 10 (04), 1989.
- KANT DE LIMA, Roberto. Direitos civis e direitos humanos: uma tradição judiciária pré-republicana? **Revista São Paulo em perspectiva**, São Paulo, vol 18 (1), p.49-59 2004.
- KANT de LIMA; MISSE, Michel; MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. **BIB, Boletim Bibliográfico e Informativo em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 50, p. 45-123, 2000.
- KARKKAINEN, Bradley C.; FUNG; Archon e SABEL, Charles. After Backyard Environmentalism. **American Behavioral Scientist**, Vol 44, p. 690-709, 2000.
- KELLING, George L. COLES, Catherine M. **Fixing Broken Windows: Restoring Order And Reducing Crime In Our Communities** (Paperback). New York: Touchstone.1996.
- KELLING, George L. e MOORE, Mark H. The Evolving Strategy of Policing. In: **Perspectives on Policing**, Washington, n. 4, p. 1-16, 1988.
- KELLING, George. Acquiring a taste for Order: the community and the police. **Crime and Delinquency**, n. 33, p. 90-102, January,1987.
- KELLING, George. Police and Communities: The Quiet Revolution. In: OLIVER, Willard (Org.). **Community Policing**. New Jersey: Prentice Hall Inc., 2000.
- KJÄER, Peter; PEDERSEN, Ove K. "Translating Liberalization: Neoliberalism in the Danish Neogotiated Economy In: CAMPPELL; PEDERSEN. **The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis**. Princeton U. P. 2001.
- KNIGHT, Jack. "The Mecanisms of Institutional Change". In: CAMPPELL; PEDERSEN. **The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis**. Princeton U. P. 2001.
- KOBRIN, S. The Chicago Area project. In: JOHNSTON *et al.* **The Sociology of Punishment and Correction**. New York: Willey, 1962.
- KOERNER, Andrei. Introdução. In: KOERNER, A. (Org). **História da Justiça Penal no Brasil: pesquisas e análises.** IBCCrim, São Paulo, p. 13-27, 2006.
- KOERNER, Andrei. O impossível tropical-Escravista: práticas prisionais, disciplina escravista e discurso penal no Brasil do século XIX. **Revista Brasileira de Ciências Crimiais**, n. 35, jul./set 2001.
- KOERNER, Andrei. Punição, disciplina e pensamento penal no Brasil do sec. XIX. **Revista Lua Nova**, São Paulo, 68, p. 205-242, 2006.
- KOPITTKE, Alberto; DALMÁS TORELLY, Marcelo. Políticas públicas para segurança com participação: esboço sobre a conferência nacional de segurança pública com cidadania. In:

Violência e controle social na contemporaneidade. Volume III – Anais do III Ciclo de Estudos e debates sobre violência e controle social, p. 99-114, Porto Alegre, 2008.

KOWARICK, Lúcio. Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil: Estados Unidos, França e Brasil. **RBCS**, São Paulo, v. 18, N. 51, fev 2003.

KRAHN, Harvey, HARTNAGEL, Timothy F. e GARTRELL, John W.. Income Inequality and homicide rates: Cross-National Data and Criminological Theories. **Criminology**. Columbus, v. 24, n. 2, p. 269-296, maio 1986.

KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva. 2001.

LANGDON, Philip. Can design make community? **The Responsive Community**. Vol. 7, p. 25-37, 1997.

LAQUEUR, Thomas. **Inventando o sexo: corpo e gênero dos gregos a Freud**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2001.

LAYCOCK, Gloria; TILLEY, Nick. Implementing Crime Prevention. In: TONRY, Michael; FARRINGTON, David P. (Org.). **Building a Safer Society: Strategic Approaches to Crime Prevention**. London: The University of Chicago Press, 1995.

LAYCOCK, Gloria; TILLEY, Nick. Policing and neighbourhood watch: strategic issues. Police research group - crime detection and prevention. **Series: paper no 60**. London: Home Office Police Department, 1995.

LEADBEATER, Charles. **The self-policing society**. Londres: Demos, 1996.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Alfa - Omega, 1975.

LIMA, Renato Sérgio de. Mapeamento das conexões teóricas e metodológicas da produção acadêmica brasileira em torno dos temas da violência e da segurança pública e as suas relações com as políticas públicas da área adotadas nas duas últimas décadas (1990-2000). **Relatório FAPESP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública**, 2009.

LIMA, Renato Sérgio de. Produção da opacidade. Estatísticas criminais e segurança pública no Brasil. **Novos estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 80, pp. 65- 69, Mar. 2008

LIMA, Renato Sérgio de; ROMÃO, Wagner de Melo. Como medir a adesão ao novo paradigma proposto pela organização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública?. In: LIMA. **Entre palavras e números**. 2010 (no prelo).

LINDSAY, B.; MCGILLIS, D. Citywide Community Crime Prevention: An Assessment of the Seattle Program”. In: ROSENBAUM, D. (ed.). **Community Crime Prevention: does it work?**. Thousand Oaks, CA: Sage, 1986.

LIPPERT, Randy. Urban revitalization, security, and knowledge transfer: the case of broken windows and kiddie bars. **Canadian Journal of Law and Society**, Volume 22, Number 2, p. 29-53, 2007

LIPSKY, M. **Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

- LOVISOLO, Hugo. Positivismo na Argentina e no Brasil. **Revista Brasileira Ciências Sociais**, 19, ano 7, jun 1992.
- LUNGO, Mario e MARTEL, Roxana. Ciudadania Social y Violência en las ciudades centroamericanas. **Revista Realidad** 94, 2003
- MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio. Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 19, n. 1, p. 53-84, jan./jun. 2004.
- MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- MARIANO, Benedito Domingos. **Por um novo modelo de polícia no Brasil**. A inclusão dos municípios no sistema de segurança pública. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.
- MARINO, Juan Mario Fandino. Ciclos históricos da violência na América Latina. **São Paulo em perspectiva**, 18 (1): 31-38, 2004.
- MASTROFSKI, S.D.; SNIPES, J.B.; SUPINA, A.E. Compliance on demand: the public response to specific police requests. *Journal of Research on Crime and Delinquency*, 3: 269-305. 1996.
- MASTROFSKI, Stephen. Community policing: a skeptical view. In: WEISBURD; BRAGA (eds). **Police Innovation: contrasting perspectives**. New York: Cambridge University Press, 2006.
- MATOS, Marlise. Os novos desafios criados pela multiplicação das identidades de gênero: para onde fomos? **Interseções**, Ano 4, N. 2, Rio de Janeiro, jul/dez 2002.
- MATTOS, Hebe. **Escravidão e Cidadania no Brasil Monárquico**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.
- MAXWELL, J. O Crime e a Sociedade. **Biblioteca de Filosofia Científica**. Lisboa: Bertrand, 1732.
- MAYHEW, P; CLARKE R; SHURMAN, A; HOUGH, M. **Crime as opportunity**. London: Home Office, 1976.
- MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. **Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service**. University of Michigan Press, 2003
- MCCLUSKEY, J. D.; MASTROFSKI, S.D.; PARKS, R.B. To acquiesce or rebel: predicting citizen compliance with police requests. **Police Quarterly**, 2: 389-416. 1999.
- MCCONVILLE, M.; SHEPARD, D. **Watching Police Watching Communities**. London: Routledge, 1992.
- MCCONVILLE, M.; SHEPHERD, D. **Watching Police, Watching Communities**. London: Routledge, 1992.
- MELOSSI, Dario. State and Social Control à la fin de siècle: from the New World to the constitution of the New Europe. In: SUMMER *et al.* **Social control and Political Order**. London: Sage, 1997.

- MERTON, Robert. Social Structure and Anomie. **American Sociological Review**, vol. 3, 1938.
- MERTON, Robert. **Social Theory and Social Structure**. Glencoe, 1957.
- MESQUITA NETO, Paulo. La policía comunitária en São Paulo: Problemas de implementación y consolidación. In: FRUHLING, Hugo. (Org.). **Calles Más Seguras: Estudios de policía comunitária em América Latina**. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2004
- MESQUITA NETO, Paulo. Policiamento comunitário e prevenção do crime: a visão dos coronéis da Polícia Militar. **Revista São Paulo em Perspectiva**, nº 18, p.103 -110. 2004
- MESQUITA NETO, Paulo. **Policiamento comunitário: a experiência em São Paulo**. NEV. São Paulo, 1998.
- MESQUITA NETO, Paulo. Políticas municipais de segurança cidadã: problemas e soluções. In: **Análises e propostas. Políticas municipais de segurança cidadã: problemas e soluções**. São Paulo: Ed. USP, 2006
- MESQUITA NETO, Paulo; AFFONSO, Beatriz. **Community Policing in Sao Paulo, Brazil: Problems of Implementation and Consolidation**. Mimeo, 2001.
- MESSEDER PEREIRA, Carlos Alberto. O Brasil do sertão e a mídia televisiva. In: PEREIRA, C; RONDELLI, E *et al.* (org). **Linguagens da violência**. Rio de Janeiro: Ed. Rocco, 2000
- MESSNER, Steven F.. Economic Inequality and levels of homicide: And Analysis of urban Neighborhoods. **Criminology**. Columbus, v. 24, n. 2, p. 297-318, maio 1986.
- MINAS GERAIS. Governo do Estado. **Plano Estadual de Segurança Pública**. Belo Horizonte: agosto de 2000.
- MINAS GERAIS. Polícia Militar. Assessoria de Comunicação Organizacional da PMMG (PM5). Adjuntoria de Comunicação Externa. **Plano de Comunicação em Apoio à Polícia Comunitária**. Belo Horizonte: março de 2002b.
- MINAS GERAIS. Polícia Militar. Assessoria de Comunicação Organizacional (PM5). **Imprensa e Polícia – O quê, como, quando o policial deve dizer**. Belo Horizonte, 2005.
- MINAS GERAIS. Polícia Militar. **Decreto nº 1.454/ 1985**: regula a participação da Polícia Militar de Minas Gerais na criação e implantação dos Conselhos Comunitários de Segurança. Belo Horizonte: Comando-Geral, 1985.
- MINAS GERAIS. Polícia Militar. **Diretriz de Planejamento de Operações nº 3008/93**: Polícia Comunitária. Belo Horizonte: Comando-Geral da PMMG, 14 de junho de 1993.
- MINAS GERAIS. Polícia Militar. **Diretriz para a produção de serviços de segurança pública nº 01/2002-CG**: Regula o emprego da Polícia Militar de Minas Gerais, na segurança pública. Belo Horizonte: Comando-Geral da PMMG, 27 de março de 2002a.
- MINAS GERAIS. Polícia Militar. **Diretriz para a produção de serviços de segurança pública nº 05/2002-CG**: A filosofia de Polícia Comunitária na Polícia Militar de Minas Gerais. Belo Horizonte: Comando-Geral da PMMG, 16 de dezembro de 2002c.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. **Diretriz para a produção de serviços de segurança pública nº 05/2002-CG**: Estruturação e Funcionamento de Conselhos Comunitários de Segurança Pública – CONSEP. Belo Horizonte: Comando-Geral da PMMG, 27 de dezembro de 2002d.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. **Diretriz para a produção de serviços de segurança pública nº 11/2006 CG**. Disciplina o desenvolvimento das atividades de Comunicação Organizacional na Polícia Militar de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2006.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. **Plano Estratégico 2003-2007**. Belo Horizonte: Comando-Geral, 2003.

MINGARDI, Guaracy. **Tiras, gansos e trutas**: cotidiano e reforma na polícia civil. São Paulo. Scritta Editorial. 1992.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Revista da 1ª. Conseg**. Brasília, 2009.

MISSE, Michel. Cinco teses equivocadas sobre a criminalidade urbana no Brasil. **Série Estudos**, n. 91. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1995.

MISSE, Michel. Crime e pobreza: velhos enfoques, novos problemas. In: **Seminário Brasil em Perspectiva: os anos 90**. IFCS-UFRJ; Rio de Janeiro, 1993.

MISSE, Michel. Crime e pobreza: velhos enfoques, novos problemas. In: VILLAS BOAS; GONÇALVES (org.). **O Brasil na virada do século**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

MISSE, Michel. Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria “bandido”. **Lua Nova**, São Paulo, 79, p. 15-38, 2010.

MOORE, Mark e TROJANOWICZ, Robert. Policing and the fear of Crime. In: OLIVER, Willard (Org.). **Community Policing**. New Jersey: Prentice Hall Inc., 2000.

MOORE, Mark H. Policiamento Comunitário e Policiamento para a Solução de Problemas. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (orgs.). **Policiamento Moderno**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

MOORE, Mark H. Problem-solving and Community policing. **Crime and Justice**, Vol. 30, 1992.

MOORE, Mark, TROJANOWICZ, Robert e KELLING, George. Crime and Policing. In: OLIVER, Willard (Org.). **Community Policing**. New Jersey: Prentice Hall Inc., 2000.

MOORE, Mark. Public Health and Criminal Justice Approaches to Prevention. In: TONRY, M.; FARRINGTON, D. P. (Orgs.). **Building a Safer Society: Strategic Approaches to Crime Prevention**. London: The University of Chicago Press, 1995.

MOORE, Mark; TROJANOWICZ, Robert. Police and the fear of crime. **Perspectives on Policing**, n.3, NIJ e Harvard University, Washington D.C., 1988.

MORAES, Evaristo de. **Ensaio de pathologia social**. Rio de Janeiro: Leite Ribeiro, 1921.

MORENOFF, Jeffrey D.; SAMPSON, Robert J.; RAUDENBUSH, Stephen W.. Neighborhood inequality, collective efficacy, and the spatial dynamics of urban violence. **Criminology**, [Volume 39, Issue 3](#), p. 517-558, August 2001.

- MOTTA, Dílson; MISSE, Michel. **Crime: o social pela culatra**. Rio de Janeiro: Achiame - Socii, 1980.
- MUNIZ, Jacqueline de Oliveira. **Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser: Cultura e Cotidiano da PMERJ**. Tese (Doutorado em Ciência Política)- Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro –IUPERJ, 1999.
- MUNIZ, Jaqueline *et al.* Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário. **Tempo social**, vol. 9, n. 1, maio 1997.
- MURRAY, Charles. **Losing ground: American social policy, 1950-1980**. New York: Basic Books, 1984.
- MUSUMECI, Leonarda. **Segurança pública e cidadania: a experiência de policiamento comunitário em Copacabana, 1994-1995**. Relatório final do monitoramento qualitativo. Rio de Janeiro. ISER. 1996.
- MYRDALL, Gunnar. **An American dilemma: the negro problem and modern democracy**. New York: Harper Brothers, 1994.
- NAGEL, Jack H. **Participation**. New York: Prentice Hall, 1987.
- NAZARETH CERQUEIRA, Carlos Magno (org.) **Do patrulhamento ao policiamento comunitário**. Rio de Janeiro: Fundação Ford, Freitas Bastos, 1998.
- NAZARETH CERQUEIRA, Carlos Magno N. **O futuro de uma ilusão: o sonho de uma nova polícia**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2001.
- NEDER, Gizlene *et al.* **A Polícia na Corte e no Distrito Federal, 1831 – 1930**. Rio de Janeiro: PUC/RJ, 1981.
- NEDER, Gizlene. **Iluminismo jurídico-penal luso-brasileiro: obediência e submissão**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos/Instituto Carioca de Criminologia, 2000.
- NEE, Victor. Sources of the New Institutionalism. In: BRINTON & NEE. **The New Institutionalism in Sociology**. Stanford: Stanford U. P., 1998.
- NEWMANN, O. **Defensible Space: People and Design in the Violent City**. London: Architectural Press, 1972.
- NEWMANN, Oscar. **Defensible Space**. Press release. London, 1997.
- O'MALLEY, P. Risk, Power and Crime Prevention. **Economy and Society**, 21 (3), p. 252-75, 1992.
- O'MALLEY, Patt. Volatile and contradictory punishment. **Theoretical Criminology**, 3(2), p. 175-96, 1999.
- OLIVEIRA, Windson J. Mendes. **Polícia comunitária: Estratégia de participação da Polícia Militar de Minas Gerais na implementação de projetos sociais em Belo Horizonte**. Orientador: Cláudio Chaves Beato Filho. Mestrado (Administração Pública da Escola de Governo) – EG / FJP, 2001.

- OLIVER, W.M. **Community Policing**. New Jersey: Prentice Hall Inc., 2000.
- OLMO, Rosa Del. **A América Latina e sua criminologia**. Rio de Janeiro: Revan/IBCCrim, 2004.
- PAIXÃO, Antônio Luiz. A organização policial numa área metropolitana. **DADOS**, v. 25, no. 1. 1982.
- PAIXÃO, Antônio Luiz. Crime, controle social e consolidação da democracia: as metáforas da cidadania. Em REIS, Fábio Wanderley e O'DONNELL, Guillermo. **A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Vértice, 1988.
- PAIXÃO, Antônio Luiz. Crimes e criminosos em Belo Horizonte: uma exploração inicial das estatísticas oficiais de criminalidade. In: BOSCHI, Renato Raul. **Violência e cidade**. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1982.
- PAIXÃO, Antônio Luiz. Crimes, vítimas e policiais. **Tempo Social**, 9(1), p. 233-248. 1997.
- PAIXÃO, Antônio Luiz. **Recuperar ou punir?** Como o estado trata o criminoso. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1991.
- PAOLI, M. C. P. Violência e Espaço Civil. In: PAOLI, M. C. P. A.; BENEVIDES, Maria V.; PINHEIRO, Paulo S. **Violência brasileira**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1984.
- PARK, Robert Ezra et al. **The City: Suggestions for the Study of Human Nature in the Urban Environment**. Chicago: University of Chicago Press, 1925.
- PATE, A.; ANNAN, S. **The Baltimore Community Policing Experiment: Technical Report**. Washington, DC: Police Foundation. 1989.
- PATE, A.M; SKOGAN, W.G. **Coordinated community policing: the Newark experience. Technical report**. Washington, DC: Police Foundation. 1985.
- PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PATRÍCIO, Luciane. **Participação social na área de segurança pública: reflexões e análise a partir da Pesquisa Nacional dos Conselhos de Segurança Pública do Brasil**. Anpocs, 2009.
- PATRÍCIO, Luciane. Pesquisa Nacional de Conselhos de Segurança Pública. In: **I Conferência Nacional de Segurança Pública**. Ministério da Justiça – 2009.
- PAVEZ, Taís R.; TOLEDO, Demétrio; GONÇALVES, Renata. **Redes sociais, mobilização e segurança pública: evolução da rede de atores da segurança pública no processo preparatório da 1ª Conseg**. Ministério da Justiça, 2009.
- PAWLSON *et al.* Realist synthesis: and introduction. **RMP Methods Paper 2/2004**. University of Manchester, 2004
- PEASE, Ken. Crime Reduction. In: MAGUIRE, MORGAN; REINER (eds). **The Oxford Handbook of Criminology**. Oxford University Press, 2002.

PEDERSEN, Ove K. & KJAER, Peter. Translating Neoliberalism in the Danish Negotiated Economy. Em John L. Campbell & Ove K. Pedersen (eds.): **The Rise of Neoliberalism and Institutional Theory**, Princeton: Princeton University Press. 2001.

PEIXOTO, B.T; ANDRADE, M.V; MORO, S. Violência urbana: uma análise comparativa da vitimização em São Paulo, Rio de Janeiro, Recife e Vitória. **Texto para discussão 323**, CEDEPLAR, 2007

PEIXOTO, Betânia; GODINHO, Letícia; BATITUCCI, Eduardo; et alii. **Building evidence-based crime and violence prevention in Brazil, case of Minas Gerais**. Fundação João Pinheiro. 2009.

PEIXOTO,B; GODINHO, L.;BATITUCCI, E.; CRUZ, M.V.G. **Building the evidence base for crime and violence reduction in Brazil**. Belo Horizonte e São Paulo, 2003-2009: what works and at what cost? Relatório parcial de pesquisa. Fundação João Pinheiro / Banco Mundial. 2010a.

PERES, Maria Fernanda *et al.* Homicídios, desenvolvimento socioeconômico e violência policial no município de São Paulo, Brasil. **Revista Panam Salud Publica/Pan Am J Public Health**, 23(4), 2008.

PETTIT, Philip; BRAITHWAITE, John. Not just deserts, even in sentencing. **5 Current Issues in Criminal Justice**, p. 225. 1993.

PETTIT, Philip; BRAITHWAITE, John. The three Rs of republican sentencing. **5 Current Issues in Criminal Justice**, p. 318, 1994.

PIERANGELI, José Henrique. **Códigos Penais do Brasil: Evolução histórica**. 2ª edição. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, p.79-91, 2004.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Autoritarismo e transição. **Revista USP**, n. 9. 1981.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Violência do Estado e Classes Populares. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 22, p. 5-24, 1979.

POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS **Diretriz para a produção de serviços de segurança pública nº 01/2002 - CG: regula o emprego da Polícia Militar de Minas Gerais na segurança pública**. PMMG; Belo Horizonte, 2002a.

POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS. **Diretriz para a produção de serviços de segurança pública n.º 04/2002 – CG: A filosofia de polícia comunitária na polícia militar de Minas Gerais**. PMMG; Belo Horizonte, 2002b.

POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS. **Diretriz de planejamento de operações – DPO N. 3008 / 1993 – Comando Geral / PMMG: Polícia Comunitária**. PMMG; Belo Horizonte, 1993.

POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS. **Diretriz para a produção de serviços de segurança pública n.º 05/2002-CG: Estruturação e Funcionamento de Conselhos Comunitários de Segurança Pública – CONSEP**. PMMG, Belo Horizonte, 2002c.

POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS. **Instrução N. 3.03.11/2011 – Comando Geral / PMMG: Regula a implantação de redes de vizinhos protegidos / redes de proteção nas comunidades do estado de Minas Gerais**. PMMG; Belo Horizonte, 2011.

POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS. **Instrução nº 3.03.11/2011 – CG. Regula a implantação de redes de vizinhos protegidos/redes de proteção nas comunidades do Estado de Minas Gerais**. Minas Gerais, 2011

POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS. **Projeto Criação de Ambientes Seguros / Rede de Vizinhos Protegidos**. Belo Horizonte, 2009.

POLÍCIA MILITAR DE SÃO PAULO, **Cartilha de Policiamento Comunitário**. 2007

PUTNAM, Robert. Bowling Alone: America's Declining Social Capital. **Journal of Democracy**, p. 65-78, January 1995.

REINER, Robert. **A política da polícia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

REINER, Robert. Processo ou Produto? Problemas de Avaliação do Desempenho Policial Individual. In: BROUDER, Jean-Paul. **Como Reconhecer um bom policiamento: Problemas e Temas**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

REISIG, Michael D.; ROGER B.; PARKS. Can Community Policing Help The Truly Disadvantaged?. **Crime & Delinquency**, vol. 50, no. 2, pp. 139-16. 2004.

RICCUCCI, Norma M., **How Management Matters: Street-Level Bureaucrats and Welfare Reform**. Washington, DC: Georgetown University Press, 2005.

RIECHERS, Lisa; ROBERG, Roy. Community Policing: A Critical Review of Underlying Assumptions. In: OLIVER, Willard (Org.). **Community Policing**. New Jersey: Prentice Hall Inc., 2000.

ROLIM, Marcos. A segurança como um desafio moderno aos direitos humanos. In **Análises e Propostas**, n. 34. 2007.

ROLIM, Rivail Carvalho. Culpabilização da pobreza no pensamento jurídico-penal brasileiro em meados do século XX. In: **História da Justiça Penal no Brasil: pesquisas e análises**. IBCCrim, São Paulo, p: 178-201, 2006.

ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social: repensando o Estado Providência**. Trad. de Sérgio Bath. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

ROSENBAUM, D. P. A critical eye on neighbourhood watch. In: **Hope e Shaw. Communities and Crime Reduction**. London: HMSO, 1988.

ROSENBAUM, D.; LEWIS, D.; GRANT, J. Neighbourhood-based Crime Prevention: Assessing the efficacy of community organizing in Chicago. In ROSENBAUM, D. (ed.). **Community Crime Prevention: does it work?** Thousand Oaks, CA: Sage, 1986.

ROSENBAUM, Dennis P. A mudança no papel da polícia: avaliando a transição para o policiamento comunitário. In: BRODEUR, J. P. (Org.). **Como reconhecer um bom policiamento: problemas e temas**. São Paulo: Edusp, p. 27-55, 2002.

ROSENBAUM, Dennis. The theory and research behind Neighbourhood Watch: Is it a sound fear and crime reduction strategy? **Crime and Delinquency**, Vol 33, No 1, p. 103-134, 1987.

ROXIN, Claus. **Política criminal y sistema del derecho penal**, trad. de Muñoz Conde, Barcelona: Bosch, 1972.

RUSCHE, G.; KIRCHHEIMER, O. **Punishment and social structure**. New York: Russell and Russell, 1939.

SÁ, Fábio. Desenho, contexto e qualidade deliberativa em conferências nacionais: Uma análise dos debates e proposições sobre o sistema penitenciário. In: **I Conferência nacional de segurança Pública** – Conseg - Brasil em desenvolvimento 2010 Estado, Planejamento e Políticas Públicas

SALLA, Fernando. A pesquisa sobre as prisões: um balanço preliminar. In: **História da Justiça Penal no Brasil: pesquisas e análises**. IBCCrim; São Paulo, p. 107-127, 2006.

SAMPSON, Robert J. The Neighborhood Context of Well-Being. **Perspectives in Biology and Medicine**, Vol. 46, Number 3, p. S53-S64, Summer 2003

SAMPSON, Robert J.. Structural Sources of variation in race-age-specific rates of offending across major U.S. cities. **Criminology**. Columbus, v.23, n.4, p. 647-674, Nov. 1985

SAMPSON, Robert J.; LAURITSEN, Janet L.. Racial and Ethnic Disparities in Crime and Criminal Justice in the United States. In: TONRY, Michael (Org.). **Ethnicity, crime, and immigration: Comparative and cross-national perspectives**. Chicago, University of Chicago Press: pp. 311-376, 1997.

SAMPSON, Robert. Collective efficacy theory, lessons learned and direction for future inquiry. In: CULLEN, WRIGHT; BLEVINS (eds). **Taking Stock: the stage of criminological theory**. 2. ed. New Jersey: Transaction Publishers, 2009.

SAMPSON, Robert; WILSON, William. Toward a Theory of Race, Crime and Urban Inequality. In HAGAN e PETERSON (eds). **Crime and Inequality**. Stanford: Stanford University Press, 1995.

SANTANA, Juliano. **Rede de vizinhos protegidos: reflexos na segurança objetiva e subjetiva das comunidades do município de Lavras atendidas por esse programa**. Orient. GODINHO, Letícia. Monografia de especialização. Fundação João Pinheiro. 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para Ampliar o Cânone Democrático. In: Boaventura de Sousa Santos. (Org.). **Democratizar a Democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Mitologias institucionais brasileiras: do Leviatã paralítico ao Estado de natureza. **Estudos Avançados**, 7(17), 1993.

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

SAPORI, Luis Francisco; WANDERLEY, C. B. A relação entre desemprego e violência na sociedade brasileira: entre o mito e a realidade. In: **Violência no cotidiano**. Cadernos Adenauer. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2001.

SASSOON, Donald. Socialism in the XX century: na historical reflection. **Journal of Political Ideologies**, v. 5, n1. 2000.

SCHUERMAN e KOBRIN. Community Carreers in Crime. In: REISS, A.J; TONRY, M. (Eds); **Communities and Crime**. Vol. 8, Crime and Justice. Chicago: Univeristy of Chicago Press, 1986.

SCHULMEISTER, Gastón. A participação comunitária: o caso Bradford e a experiência britânica frente aos desafios do racismo, da exclusão social e do terrorismo. In: CARUSO, H.; MUNIZ, J.; CARBALLO BLANCO, A. C. **Polícia, Estado e Sociedade: práticas e saberes latino-americanos**. Rio de Janeiro, 2007. p. 74-98.

SENTO-SÉ, J. T. Imagens da ordem, vertigens do caos: o debate sobre as políticas de segurança pública no Rio de Janeiro, nos anos 80 e 90. **Archè – Interdisciplinar**, Rio de Janeiro, p. 41-75, p 50, 51, 63, 1998.

SHAW, Clifford e McKAY, Henry. **Juvenile Delinquency and Urban Areas**. Chicago: University of Chicago Press, 1942.

SHECAIRA, Jorge Salomão. **Criminologia**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004.

SHERMAN, L. W. Policing for crime prevention. In: SHERMAN *et al.* (Eds). **Preventing Crime: What works, What doesn't, What's promising**. Research Report, Cap. 8. Washington DC; Department of Justice, 1997.

SHERMAN, Lawrence. The sociology and the social reform of the american police: 1950-1973. **Journal of Police Science and Administration**. Vol. 2, N. 3, 1974

SILVA, Aurélio José. Entre o medo, a cooperação e o conflito: o papel dos conselhos comunitários de segurança pública em Belo Horizonte. **Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)**. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2006.

SILVA, Robson Rodrigues. **Entre a caserna e a rua: o dilema do pato!** Uma análise antropológica da instituição policial militar a partir da Academia de Polícia Dom João VI. Rio de Janeiro: Editora da UFF, 2011.

SILVEIRA, Andréa Maria *et al.* Impacto do Programa Fica Vivo na redução de homicídios em comunidade de Belo Horizonte. **Revista Saúde Pública**, vol. 44 (3), p. 496- 502, 2010.

SILVEIRA, Andréa Maria. A Prevenção de homicídios: a experiência do Programa Fica Vivo no Morro das Pedras. **Revista Educação e Realidade**. Vol. 33 (2), p.163-176, 2008.

SIMMEL, Georg. A metrópole e a vida mental. In VELHO, Otávio Guilherme (org.), **O Fenômeno Urbano**, 4ª Ed.. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

SINHORETTO, Jacqueline. **Ir aonde o povo está**. Etnografia de uma reforma da justiça. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007.

SKOGAN *et al.* **On the Beat: Police and Community Problem Solving**. Boulder: Westview Press, 1999.

SKOGAN *et al.* **Taking Stock: Community Policing in Chicago**. Reasearch Report. COPS; Washington, 2002.

SKOGAN, Wesler G.. The promise of community policing. In: WEISBURD, David e BRAGA, Anthony A. (Orgs.). **Police Innovation: Contrasting Perspectives**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

SKOGAN, Wesley G. Community Organizations and Crime. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Orgs.). **Crime and Justice: A Review of Research**. Chicago: University of Chicago Press, 1998.

SKOGAN, Wesley G. **Police and Community in Chicago**, A Tale of Three Cities. Oxford U. P, 2006b.

SKOGAN, Wesley. **Disorder and Decline**. New York: Free Press, 1990

SKOGAN, Wesley. Participação da Comunidade e Policiamento Comunitário. In: BROUDER, Jean-Paul. **Como Reconhecer um bom policiamento: Problemas e Temas**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H.. Theme and Variation in Community Policing. In: TONRY, Michael e MORRIS, Norval (Orgs.). **Crime and Justice: A Review of Research**. Chicago: University of Chicago Press, 1998.

SKOLNICK, Jerome; BAILEY, David. **Policiamento comunitário: questões e práticas através do mundo**. São Paulo; Edusp, 2002.

SMITH, Douglas A. The neighborhood context of Police behavior. In REISS A.; TONRY, M. (Orgs.). **Communities and crime**. University of Chicago Press. 1986.

SOARES, Luis Eduardo. A política nacional de segurança pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Revista Estudos Avançados**. Vol. 6, ano 7, p.77- 97, 2003.

SOUSA, William; KELLING, George. Of “Broken Windows,” criminology and criminal justice. In: WEISBURD, David e BRAGA, Anthony A. (Orgs.). **Police Innovation: Contrasting Perspectives**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

SOUZA, Elenice. **Avaliação do policiamento comunitário em Belo Horizonte**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1999.

SOUZA, Elenice. **Como tornar o policiamento comunitário viável na prática?** Curso de Multiplicadores de Polícia Comunitária. SEDS; Belo Horizonte, 2005.

SOUZA, Elenice. **Situational factors in homicides in a violence -ridden Brazilian Favela**. Tese de doutoramento. State University of New Jersey. 2010.

SOUZA, Joaquim Adelson Cabral. **A atual estrutura do Consep em Belo Horizonte: uma avaliação a partir das expectativas da Polícia Militar de Minas Gerais**. Monografia (Especialização CEGESP). Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2009.

SOUZA, Luis Antonio F. de. Criminologia, direito penal e justiça criminal no Brasil: uma revisão da pesquisa recente. **Revista Brasileira de Informação bibliográfica**, 59, p.81-105, 2005.

SOUZA, Renato Vieira de. **Do exército estadual à polícia de resultados: crise e mudanças de paradigmas na produção doutrinária da Polícia Militar de Minas Gerais (1969-2002)**. Fundação João Pinheiro, Dissertação de mestrado. 2003.

SOUZA, Robson Sávio Reis. **O município e a segurança pública: uma análise de Belo Horizonte**. Disponível em:

http://conseg.gov.br/portal/conseg/arquivos/ARTIGO_O_municipio_e_a_seguranca_publica-uma_analise_de_BH.pdf/view>. Acesso em: 01.04.2008.

SOZZO, Máximo. Transformações atuais de estratégias de controle do delito na Argentina. Notas para a construção de uma cartografia do presente. In: CANEDO; FONSECA (eds). **Ambivalência, contradição e volatilidade no sistema penal: leituras contemporâneas da sociologia da punição acerca da política criminal.** Belo Horizonte, Ed. UFMG / Del Rey, 2011. no prelo.

SPREITZER, G; SONENSHEIN, S. Toward a Construct Definition of Positive Deviance. **American Behavioral Scientist**, 47(6), p.828-47. 2004

STRANG, David; BRADBURN, Ellen M. "Theorizing Legitimacy or Legitimizing Theory? Neoliberal Discourse and HMO Policy, 1970-1989." In: Campbell and Pedersen (orgs.). **The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis**, Princeton: Princeton University Press. 2001.

SUNSHINE, J; TYLER, T.R. The role of procedural justice and legitimacy in shaping public support for policing. **LAW AND SOCIETY REVIEW**, 37: 555-589. 2003.

SUTHERLAND, E. **White Collar Criminality**. New York: Dryden Press. 1930.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. "Violências e dilemas do controle social nas sociedades da 'modernidade tardia'". In: São Paulo em Perspectiva, 18 (1): 3-12, 2004.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente; RUSSO, Mauricio Bastos. Cartografia social dos homicídios em Porto Alegre (2002-2006). **O público e o privado**, no. 15. 2010

TAYLOR, Ralph B.. Incivilities reduction policing, zero tolerance, and the retreat from coproduction: Weak Foundation and Strong Pressures. In: WEISBURD, David e BRAGA, Anthony A. (Orgs.). **Police Innovation: Contrasting Perspectives**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

TEIXEIRA, Alessandra. **Prisões da Exceção: política penal e penitenciária no Brasil contemporâneo.** São Paulo: Editora Juruá, 2010.

TEIXEIRA, Paulo Augusto Souza. **Guia Prático para Participantes dos Conselhos Comunitários de Segurança**, 2ª ed.. Instituto de Segurança Pública. Série conselhos comunitários de segurança. Rio de Janeiro, 2008.

TILLEY, N.. **Thinking about crime prevention performance indicators**. London: Home Office, 1995.

TONRY, Michael; FARRINGTON, David P.. Strategic Approaches to Crime Prevention. In: TONRY, Michael; FARRINGTON, David P.. **Building a Safer Society: Strategic Approaches to Crime Prevention**. London: The University of Chicago Press, 1995.

TREMBLEY, Richard e CRAIG, Wendy. Developmental Crime Prevention. In: TONRY, M.; FARRINGTON, D. P.(Orgs.). **Building a Safer Society: Strategic Approaches to Crime Prevention**. London: The University of Chicago Press, 1995.

TROJANOWICZ, R. Evaluating a neighbourhood patrol program: The Flint Project. In: ROSENBAUM, D. (ed.). **Community Crime Prevention: does it work?**. Thousand Oaks, CA: Sage, 1986.

TROJANOWICZ, R.C. **Community Policing**. Michigan State University (NCCP), East Lansing, 1994.

TYLER, T.R. **Public trust and confidence in legal authorities: what do majority and minority group members want from the law and legal institutions?** Behavioral Sciences and the Law, 19: 215-235. 2001.

TYLER, T.R.; HUO, Y.J. **Trust in the law: encouraging public cooperation with the police and courts.** New York, NY: Russell Sage Foundation. 2002.

TYLER, Tom R. Enhancing Police Legitimacy, **The annals of the American Academy of Political and Social Science.** p.593: 84. Sage, 2004.

URICOECHEA, Fernando. **O minotauro imperial:** a burocratização do estado patrimonial brasileiro no século XIX. São Paulo: Difel, 1978.

VAN DIJK, J. E DE WAARD, J.: A Two Dymensional Typology of crime Prevention projects. **Criminal Justice Abstracts**, 23, p. 483-503, 1991.

VAUGHAN Kay Vaughan. Modernizing patriarchy. In: DORE e MOLINEAUX. **Hidden Histories of Gender and State in Latin America.** Duke U. P., 2000.

WACQUANT, L. *et al.* De l'Etat social à l'Etat penal. **Actes de la Recherche em Sciences Sociales.** Paris, 124, 1998.

WACQUANT, Loic. A aberração carcerária à moda francesa. **Dados – Revista de ciências sociais**, Rio de Janeiro: vol. 47, nº2, p215-232, 2004.

WACQUANT, Loic. **As prisões da Miséria.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001a.

WACQUANT, Löic. L'Underclass Urbaine' dans l'Imaginaire Social et Scientifique Americain. In: S. Payman (ed.), **L'Exclusion: L'État des Savoir.** Paris: Editions La Decouvert. pp. 248-262. 1996.

WACQUANT, Loic. **Os condenados da cidade:** Estudo sobre marginalidade avançada. Rio de Janeiro: Revan, 2001b.

WALKER, Samuel. "Broken Windows" and Fractured History: The use and misuse of History in recent police patrol analysis. In: OLIVER, Willard (Org.). **Community Policing.** New Jersey: Prentice Hall Inc., 2000.

WEATHERITT, M. Community Policing. In BUTCHER *et al.* **Community and Public Policy.** Londres: Pluto Press, 124-33, 1993.

WEISBURD, David; BRAGA, Anthony A.(Eds). **Police innovation.** Contrasting Perspectives. Cambridge: Cambridge University Press, 2006 (conferir data)

WEISBURD, *et al.* Does crime Just move around the corner? A controlled study of spatial displacement and diffusion of crime control benefits. **Criminology.** Vol 44 Number 3, 2006.

WEISS. The community and the prevention. In: JOHNSON (ed). **Handbook on crime and delinquency prevention.** Nova York: Greenwood Press, 1987.

WESLEY G. Skogan; Susan M. Hartnett. **Community Policing,** Chicago Style. Oxford U. P, New York, 1997.

- WILSON, J.Q.; KELLING, G.L. Broken Windows, **Atlantic Monthly**, March, 1982.
- WILSON, James; KELLING, George. Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety. In: OLIVER, Willard (Org.). **Community Policing**. New Jersey: Prentice Hall Inc., 2000.
- WILSON, William J. **The Truly Disadvantaged**. Chicago: The University of Chicago Press, 1987.
- WISHIK, Samuel; VAN DER VYNCKT, Susan. The Use of Nutritional 'Positive Deviants' to Identify Approaches for Modification of Dietary Practices. **American Journal of Public Health**, v. 66, n. 1. 1976.
- WYCOFF, M. A.; SKOGAN, W. G. The effect of a community policing management style on officers' attitudes. **Crime & Delinquency**, 40, 371-383. 1994.
- WYCOFF, M.; SKOGAN, W. **Community policing in Madison: Quality from the inside out. An evaluation of implementation and impact. Research report**. Washington, DC: National Institute of Justice, U.S. Department of Justice. 1993.
- WYCOFF, M.A.; SKOGAN, W.G. Storefront police offices: the Houston field test. Em D.P. Rosenbaum (ed.). **Community crime prevention: does it work?** Thousand Oaks, CA: Sage. 1986.
- YATES, Esteban Benavides. **A segurança pública como investimento e com a participação de todos**. In: site da 1ª. Conseg. <http://www.conseg.gov.br>. Acesso em 08/05/2010.
- YOUNG, Íris Marion. **Inclusion and democracy**. Oxford University Press: New York, 2000.
- YOUNG, J. Crime and social exclusion. In: MAGUIRE, M. *et al.* **The Oxford Handbook of Criminology**. New York: Oxford University Press, 2002b.
- YOUNG, J. Identity, Community and Social Exclusion. In: MATTHEWS e PITTS (eds). **Crime, Disorder e Community Safety**. London: Routledge, 2001.
- YOUNG, Jock. **A Sociedade Excludente**. Rio de Janeiro: Revan, 2002a.
- ZALUAR, A. Oito Temas para Debate. **Sociologia, Problemas e Práticas** (p. 19-24). Lisboa: nº 38, 2002.
- ZALUAR, Alba e LEAL, Maria Cristina. Violência extra e intramuros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 16, nº 45, 2001.
- ZALUAR, Alba. 2a. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006
- ZALUAR, Alba. A globalização do crime e os limites da explicação local. In: TAVARES DO SANTOS, José Vicente (org.). **Violências em tempo de globalização**. p. 91-100. São Paulo: Hucitec., 1999c.
- ZALUAR, Alba. **A máquina e a revolta**. Brasiliense: São Paulo. 1985.
- ZALUAR, Alba. **Condomínio do diabo**. São Paulo: Brasiliense. 1983.

ZALUAR, Alba. Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. **Estudos Avançados**, 21 (61), 2007.

ZALUAR, Alba. **Drogas e cidadania: repressão ou redução de riscos**. São Paulo: Brasiliense, 1994a.

ZALUAR, Alba. Exclusão e políticas públicas: dilemas teóricas e alternativas políticas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 12, n. 35, Fev, 1997.

ZALUAR, Alba. Gênero, Justiça e Violência. **Dados**, Vol. 34, nº2, p.191-218, 1991.

ZALUAR, Alba. Mulher de bandido: crônica de uma cidade menos musical. **Estudos Feministas**, 1, p. 135-142, 1993

ZALUAR, Alba. Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização. **São Paulo em Perspectiva**, 13(3), 1999a.

ZALUAR, Alba. Violência e Crime. In: MICELI, Sergio (Org.). **O Que ler na ciência Social Brasileira**. São Paulo: Editora Sumaré, 1999b.

ZALUAR, Alba; NORONHA, José C. de e ALBUQUERQUE, Ceres. Violência: pobreza ou fraqueza institucional?. **Cad. Saúde Pública**, vol.10, supl.1, p.213-217, 1994b.