



INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
BACHARELADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

HELDER DE MELO DUARTE

Orientadora: Professora Graziela Dias Teixeira

BRASÍLIA

2014

HELDER DE MELO DUARTE

A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Monografia apresentada ao Instituto de
Ciência Política da Universidade de Brasília
como requisito parcial para a obtenção do
título de Bacharel em Ciência Política, sob
a orientação da Professora Graziela Dias
Teixeira.

BRASÍLIA

2014

HELDER DE MELO DUARTE

A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Aprovada em __ / __ / ____

BANCA EXAMINADORA

Graziela Dias Teixeira (orientadora)

Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília (2004)

Universidade de Brasília

Juarez de Souza (revisor)

Doutor em Economia pela *University of Illinois* (1982)

Universidade de Brasília

MENÇÃO FINAL: _____

DEDICATÓRIA

Aos meus pais Heliú Bezerra Duarte e Jeanne Almeida de Melo Duarte. E aos meus mestres Professor Jair Góes, Professora Graziela Dias Teixeira, Professor Juarez de Souza, *Sifu* José Balestrini, Mestre Francisco de Paula e Grão-Mestre Tat Wong.

“Todas as manhãs, deveríamos primeiro reverenciar nosso mestre e nossos pais e, então, as divindades protetoras e os budas guardiões.” (Yamamoto Tsunetomo)

AGRADECIMENTOS

Aos meus irmãos Herbert de Melo Duarte e Helton de Melo Duarte, e às minhas cunhadas. Aos meus familiares, e aos meus amigos de ontem e de hoje. Aos meus irmãos (*sihings*) e às minhas irmãs (*sijehs*) da Tat Wong Kung Fu Academy. Aos meus colegas estudantes, professores e servidores do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. E, especialmente, a quem compartilhou comigo as experiências dos projetos Politeia, Política na Escola e Strategos.

Por fim, mas não menos importante, eu agradeço a Mayara Fabiana Pereira Costa – minha amiga, namorada e noiva. Muito obrigado!

EPIGRAFE

“Toda ideia é provisória, toda ideia tem que ser posta em causa, questionada. Tudo é discutível, sobretudo numa universidade. Este é o espírito de Anísio. Com este espírito é que esta Universidade foi pensada.” (Darcy Ribeiro)

RESUMO

Esta pesquisa trata da política de segurança pública no Brasil em geral e, em São Paulo e no Rio de Janeiro em específico. Alguns conceitos como “contrato social”, “estado político”, “sistema de segurança pública” e “política de segurança pública” são apresentados, além de um panorama da segurança no Brasil na última década. Depois do quadro geral, dois casos são estudados a partir de pontos de vista diferentes a fim de tentar identificar algumas das múltiplas causas do crime e da violência.

PALAVRAS-CHAVE

Brasil, homicídio, política, segurança pública, violência.

ABSTRACT

This research deals with the public security policy in general in Brazil and, in Sao Paulo and Rio de Janeiro in particular. Some concepts such as "social contract", "political state", "public security system" and "public security policy" are presented, along with an overview of security in Brazil in the last decade. After the general framework, two cases are studied from different points of view in order to try to identify some of the multiple causes of crime and violence.

KEY WORDS

Brazil; homicide; politics; public security; violence.

LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

Gráfico 1, p.21.

Taxas de Homicídio na População Total (por 100mil) em SP e no RJ. 2001-2011.

Gráfico 2, p.25.

% dos Homicídios que são Cometidos por Policiais por Governo em SP. 1983-2006.

Gráfico 3, p.28.

Confiança da População nas polícias Civil e Militar do Rio de Janeiro. 2007.

Gráfico 4, p.33.

Fluxo de Gestão do Programa de Gestão Social. 2012.

Tabela 1, p.20.

Δ % das Taxas de Homicídio na População Total (por 100mil) por UF. 2001-2011.

Tabela 2, p.21.

Taxas de Homicídio na População Total (por 100mil) em SP e no RJ. 2001-2011.

Tabela 3, p.25.

% dos Homicídios que são Cometidos por Policiais por Governo em SP. 1983-2006.

Tabela 4, p.28.

Confiança da População nas polícias Civil e Militar do Rio de Janeiro. 2007.

LISTA DE ABREVIACOES

Bope – Batalhão de Operações Policiais Especiais

CIEPs – Centros Integrados de Educação Pública

Conseg – Conferência Nacional de Segurança Pública

Core – Coordenadoria de Recursos Especiais

DAS – Divisão Antissequestro

Deam – Delegacia Especial de Atendimento  Mulher

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública

FNSP – Fundo Nacional de Segurança Pública

MS – Ministério da Saúde

PC – Polícia Civil

PCC – Primeiro Comando da Capital

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PGSTP – Programa de Gestão Social em Territórios Pacificados

PM – Polícia Militar

PNSP – Plano Nacional de Segurança Pública

Proar – Programa de Acompanhamento a Policiais Militares Envolvidos em Ocorrências de Alto Risco

Pronasci – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania

RDD – Regime Disciplinar Diferenciado

Senasp – Secretaria Nacional de Segurança Pública

SIM – Sistema de Informação Sobre Mortalidade

SVS - Secretaria de Vigilância em Saúde

SUMÁRIO

• INTRODUÇÃO	12
1. A TEORIA POLÍTICA E A SEGURANÇA PÚBLICA	13
2. A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL	15
2.1. A política de segurança pública no Brasil	15
2.2. As novas políticas de segurança pública	16
2.3. As taxas de Homicídio no Brasil	18
3. A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA EM SÃO PAULO	22
3.1. A dinâmica das taxas de homicídio em São Paulo	22
3.2. A ação letal das instituições policiais no estado de São Paulo	24
3.3. A política pública de restrição do horário de funcionamento de bares	26
4. A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO RIO DE JANEIRO	28
4.1. As agendas da segurança pública no Rio de Janeiro	28
4.2. As favelas e as políticas de segurança pública no Rio de Janeiro	31
4.3. O diálogo no contexto de pacificação no Rio de Janeiro	32
• CONCLUSÃO	35
• REFERÊNCIAS	36

INTRODUÇÃO

“A Política de Segurança Pública no Brasil” trata a questão da segurança pública como política de Estado, política de governo e política pública. Esse tema é transversal e passa tanto pelas esferas do Executivo, Legislativo e Judiciário; quanto pelas esferas Federal, Estadual e Municipal. O objetivo deste trabalho é estudar as diversas abordagens acadêmicas sobre a questão da segurança pública no Brasil, especialmente as experiências dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Justifica-se a escolha desses estados pelo fato de terem tido o melhor desempenho na redução das taxas de homicídio por 100 mil habitantes na década passada. A utilização das taxas de homicídio nos estudos sobre a segurança pública é rotineira, porque esses dados são considerados os mais confiáveis.

Este estudo é importante porque aborda um problema recorrente na opinião pública e na sociedade em geral. A escolha do tema se deu porque a segurança pública tem se tornado objeto de estudo nas áreas da Ciência Política e das outras Ciências Sociais.

O “contrato social”, o “estado político”, o “sistema de segurança pública” e a “política de segurança pública” são alguns dos principais conceitos em política de segurança pública. O contrato social e o estado político foram estudados por autores modernos da Teoria Política como Hobbes, Locke e Rousseau; já o sistema de segurança pública e a política de segurança pública são estudados por autores contemporâneos como Carvalho, Soares e Waiselfisz.

As técnicas de pesquisa utilizadas foram o estudo de caso e a revisão bibliográfica. Esta serviu para investigar os recentes trabalhos sobre a política de segurança pública, a fim de avançar na discussão do tema; enquanto aquele serviu para escolher as unidades da federação que se destacavam de alguma forma e podiam enriquecer o debate.

Este trabalho está dividido em quatro capítulos. A Teoria Política e a Segurança Pública; A Política de Segurança Pública no Brasil; A Política de Segurança Pública em São Paulo; A Política de Segurança Pública no Rio de Janeiro.

1. A TEORIA POLÍTICA E A SEGURANÇA PÚBLICA

A segurança pública é um problema de Estado e tem ganhado força no âmbito das Ciências Sociais, neste caso a Ciência Política. “Autores como Luiz Eduardo Soares, Sérgio Adorno, Beato Filho, entre outros, têm se dedicado a essa área de estudo”. A segurança pública tem estado sob a responsabilidade das instâncias federal e estadual no Brasil, mas o papel dos municípios tem ganhado muita importância tanto no meio acadêmico quanto no meio político em relação ao combate à criminalidade e à violência. É evidente que o modelo tradicional de policiamento não tem dado conta do seu dever e outros modelos são bem vindos. (OLIVEIRA, V. *et al.*, 2013, p.9)

As necessidades de um novo pacto social pela segurança pública e uma nova consciência de responsabilidade surgem nesse cenário. “Hobbes, já no século XVII, esclarece que os homens, desde suas mais primitivas formas de agrupamento, possuem um sentimento natural de busca pela sua própria conservação e por uma vida melhor”. “Corroborando a posição de Hobbes, Rousseau (1989) considera que os homens em seu estado natural não teriam condições de subsistir”. “Segundo Locke, para evitar um Estado em que as liberdades individuais não fossem respeitadas, seria necessário um poder do soberano limitado, restrito aos termos do contrato social”. (OLIVEIRA, V. *et al.*, 2013, pp.11-13)

As obras de Hobbes (Leviatã), Locke (Dois tratados sobre o governo) e Rousseau (O contrato social) discursam e dialogam sobre Estado e sociedade. A teoria de Hobbes entende que a postura forte do Estado (Leviatã) é a solução para uma vida em sociedade, já que o homem em seu estado de natureza é egoísta, podendo usar meios violentos para conseguir seus objetivos. Nesse sentido, com a ideia do contrato social, o homem abdica seus direitos naturais para transferi-los para o Estado. Contrariando essa visão hobbesiana, o homem em estado natural de Locke é mais amigável e sociável. O pacto social não retira o direito de liberdade e alguns direitos naturais do homem. Rousseau, por sua vez, apresenta a teoria contratualista, fundamentando a sociedade moderna no homem livre, autossuficiente e solitário. O Estado rousseauiano é o mais democrático dos três autores analisados. (OLIVEIRA, V. *et al.*, 2013, p.14)

De acordo com esses autores da Teoria Política Moderna, o conceito de sociedade civil se opõe ao “Estado de natureza”. “Dessa forma, a função primeira do Estado Civil seria garantir a segurança e a paz em troca da subserviência às leis instituídas”. Um novo modelo de policiamento que seja capaz de dar conta do seu dever de garantir a lei e a ordem deve ser pautado pela confiança entre o público e a polícia, como é o caso do policiamento comunitário. A municipalização do policiamento e da execução penal são possibilidades que podem ser testadas, sempre considerando as particularidades de cada caso. (OLIVEIRA, V. *et al.*, 2013, pp.14-19)

É preciso repensar o contrato social, bebendo tanto na fonte de Hobbes, Rousseau e Locke; quanto na fonte dos autores contemporâneos que se dedicam ao tema da política de segurança pública. Como se tem percebido é urgente a integração tanto das esferas do Executivo, Legislativo e Judiciário; quanto das esferas Federal, Estadual e Municipal. (OLIVEIRA, V. *et al.*, 2013, p.19)

Atualmente, as políticas de segurança pública no Brasil são, constitucionalmente, responsabilidades dos governos estaduais e do federal, fato que mostra uma limitação na autonomia do município em promover suas políticas de segurança pública. No entanto, consideramos que as administrações públicas municipais no Brasil deveriam assumir responsabilidades políticas, sociais, culturais e econômicas no combate à criminalidade, pois têm muito a contribuir com processos de interação e integração da população local que podem evitar ou mesmo reduzir os índices de criminalidade. (OLIVEIRA, V. *et al.*, 2013, p.20)

O próximo capítulo trata da política de segurança pública no Brasil, as novas políticas na área e as taxas de homicídio no país.

2. A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Este capítulo está dividido em três seções: a política de segurança pública no Brasil; as novas políticas de segurança pública; as taxas de homicídio no Brasil. Essas três partes apresentam pontos de vista diferentes e tendem a ser complementares na tentativa de compreender a questão da política de segurança pública no Brasil.

2.1. A política de segurança pública no Brasil

A política de segurança pública é “o conjunto de ações delineadas em planos e programas e [implantados] como forma de garantir a segurança individual e coletiva” e é também o eixo político estratégico do sistema de segurança pública. O sistema de segurança pública denomina as “instituições ou órgãos estatais, incumbidos de adotar ações voltadas para garantir a segurança da sociedade”. A questão da segurança pública é bastante complexa. “Sem articulação entre polícias, prisões e judiciário, inclusive sem o envolvimento da sociedade organizada, não existe eficácia e eficiência nas ações de controle da criminalidade e da violência e nas de promoção da pacificação social.” (CARVALHO *et al.*, 2011, pp.60-62)

Com o objetivo de melhorar a gestão da segurança pública no país, foram criados a Senasp – Secretaria Nacional de Segurança Pública, o PNSP – Plano Nacional de Segurança Pública, o FNSP – Fundo Nacional de Segurança Pública, o Pronasci – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, o SUSP – Sistema Único de Segurança Pública etc. Essas iniciativas tiveram o mérito de tentar integrar os órgãos e às ações de segurança pública, além de aplicar à questão uma abordagem multidisciplinar. (CARVALHO *et al.*, 2011, pp.62-64)

A implantação das UPPs no Rio de Janeiro seguiu essa linha de raciocínio multidisciplinar do Pronasci, em vista da “construção de uma cultura de paz” em territórios com “elevados índices de criminalidade e violência”. “A definição da política de segurança pública como uma política de Estado, e não de governo, demonstra que a participação da sociedade é essencial no processo político de formulação da política”. (CARVALHO *et al.*, 2011, p.65)

[...] o processo de estruturação da política de segurança pública exige rupturas, mudanças de paradigmas, sistematização de ações pontuais combinadas a programas consistentes e duradouros, fincados, sobretudo, na valorização do ser humano sob todos os aspectos, levando em consideração os contextos sociais de cada cidadão. (CARVALHO *et al.*, 2011, p.66)

2.2. As novas políticas de segurança pública

O Brasil inaugurou uma nova era de democracia a partir da promulgação da Constituição Federal – a Constituição Cidadã – de 1988, mas a polícia foi esquecida por aqueles constituintes. “No entanto, com raríssimas exceções individuais, entre as quais nunca será demais destacar o papel pioneiro de Hélio Bicudo, deixaram de apresentar à opinião pública projetos que adequassem a polícia à democracia então estabelecida”. A polícia está perdendo o jogo contra o “ladrão”, que parece ser muito mais atraente para uma parcela da juventude pobre do país. (SOARES, 2003, pp.75-77)

Hoje, o medo da sociedade não é ilusório nem fruto de manipulação midiática. O quadro nacional de insegurança é extraordinariamente grave, por diferentes razões, entre as quais devem ser sublinhadas as seguintes: (a) a magnitude das taxas de criminalidade e a intensidade da violência envolvida; (b) a exclusão de setores significativos da sociedade brasileira, que permanecem sem acesso aos benefícios mais elementares proporcionados pelo Estado Democrático de Direito, como liberdade de expressão e organização, e o direito trivial de ir e vir. (c) a degradação institucional a que se tem vinculado o crescimento da criminalidade: o crime se organiza, isto é, penetra cada vez mais nas instituições públicas, corrompendo-as, e as práticas policiais continuam marcadas pelos estigmas de classe, cor e sexo. (SOARES, 2003, p.76)

“Há uma fome anterior muito mais profunda e radical do que a fome física: a fome de existir, a necessidade imperiosa de ser reconhecido, valorizado, acolhido”. “Seria necessário instituir fontes alternativas de atração ou recrutamento dos jovens, capazes de competir com o tráfico, oferecendo pelo menos as mesmas vantagens proporcionadas por ele”. “Cabe aos críticos assumir as responsabilidades de governo. Por isso impõe-se a nós, *experts* na denúncia, o grande desafio de formular e aplicar políticas alternativas, capazes de reduzir a violência tanto do crime quanto da polícia”. (SOARES, 2003, pp.77-80)

Indispensável é compreender que segurança pública é matéria de Estado, não apenas de governo. Para ser responsabilidade superior precisa constituir-se como responsabilidade de todo o governo, não só das polícias e das secretarias de Segurança e de Justiça. A participação da sociedade civil é outro componente fundamental. (SOARES, 2003, p.81)

As polícias civis e as polícias militares dos estados são as maiores responsáveis pela tarefa de polícia no Brasil. Porém, “Uma importante característica do aparato policial brasileiro é o fato de nenhuma das agências de polícia realizar o chamado ‘ciclo completo de policiamento’” e que “apesar de as polícias serem organizadas e controladas pelos estados, sua estrutura é definida pela Constituição Federal”. A PEC – Proposta de Emenda Constitucional nº 51 de 2013, por exemplo, propõe a mudança

dessa estrutura, mas até agora parece que nenhuma espécie legislativa desse teor tem logrado êxito. (COSTA, 2004, p.82)

Reprimir é limitar a liberdade, mas quem “se oporia a que fosse reprimida a ação contrária aos direitos humanos e civis? Deveria ser tolerada, em nome da repulsa à repressão, a liberdade de matar, torturar, humilhar, agredir arbitrariamente, violentar”? “Se uma Constituição democrática vigora, [...] a aplicação das leis constitui garantia de respeito ao contrato social, expresso na edificação das instituições jurídico-políticas”. A repressão estatal deve ser aplicada quando houver uma violação da lei e da ordem democrática, mas sempre respeitando os direitos humanos. (SOARES, 2003, pp.82-84)

É no contexto liberal de defesa dos direitos individuais que a palavra “repressão” assume seu sentido mais usual de imposição, pela força, da vontade do Estado, ou de contenção, sempre pelo emprego da força, de ações individuais ou coletivas”. “Lamentavelmente, o senso comum das esquerdas tende, com frequência, a repelir genericamente a “repressão”, como se toda repressão fosse negativa e criticável (ética, social e politicamente)” O controle, a polícia e a repressão são requisitos da preservação da ordem democrática. (SOARES, 2003, pp.86-87)

“Qualquer política séria e consistente de segurança pública envolve essa dimensão positiva da repressão, tem de preparar seu emprego, compreendê-la e valorizar sua qualidade legal e legítima”. Frequentemente, usa-se o termo polícia “cidadã” para tirar o peso ideológico negativo que a polícia carrega, sempre associado à lógica da repressão negativa. “Não há chance alguma de que uma força conquiste a hegemonia sem que se credencie a assumir a liderança na condução do processo de construção da paz e da ordem pública democrática, por métodos legais e legítimos.” (SOARES, 2003, p.88)

A política de segurança pública tem que trabalhar com a prevenção, mas também com a repressão dos atos ilícitos que não foram impedidos. A reforma das polícias pode ser uma mudança de paradigma que carregue consigo o trabalho preventivo, os direitos humanos e a proximidade com as comunidades. Sobre a emergência do crime, pode-se pensar que “A miséria e a desigualdade são extremamente importantes, no Brasil, como fatores geradores de crime, apenas na medida em que incidem sobre esses fatores determinadas mediações culturais, cujo papel é decisivo”. (SOARES, 2003, pp.89-91)

“Os jovens pobres querem o mesmo que os filhos da elite e das camadas médias. [Eles] querem internet, tecnologia sofisticada, computador, mídia, televisão, cinema, teatro, fotografia, artes, cultura, música, dança e esportes”. Por isso, um

programa de segurança pública consistente tem que trabalhar desde o diagnóstico até a terapia dos problemas da violência. (SOARES, 2003, pp.92-93)

Esses meninos e meninas precisam de agentes públicos humanizados que se afirmem como autoridades e que os valorizem, e necessitam também do contato com a alteridade representada pela instituição pública como tal, qualificada em sua alteridade pela autoridade de que se reveste e pela especificidade das regras que norteiam suas decisões. Essa tese vale para muitos casos que envolvem jovens em situação de risco social. Respeitar unilateral e ilimitadamente as vontades juvenis pode significar grave desrespeito aos direitos desses mesmos jovens à proteção, à segurança, a condições dignas de vida, saúde, alimentação, moradia, acolhimento afetivo e educação. (Ibidem, 2003, p.94)

2.3. As Taxas de Homicídio no Brasil

“Segundo os registros do Sistema de Informações de Mortalidade, entre os anos 1980 e 2011, morreram no país 1.145.908 vítimas de homicídio”. No entanto podem-se considerar as “quedas observadas entre os anos 2004 e 2007, resultantes do impacto [...] de políticas pontuais de enfrentamento da violência em algumas Unidades da Federação, notadamente São Paulo e, em segundo lugar, Rio de Janeiro”. (WAISELFISZ, 2013, p.20).

Durante toda a década de 80 as mortes em acidentes de transporte foram sempre maiores que os homicídios e, em alguns anos, significativamente maiores: em 1980 as mortes no trânsito foram 46,4% maiores que os homicídios, diferencial que em 1996 elevou-se para 47,3%. Já a partir dos anos 90, o diferencial de crescimento entre ambas faz com que os homicídios ultrapassem aceleradamente os óbitos em acidentes de transporte. Assim, já no ano 2000 esse diferencial foi de 52,7% favorável aos homicídios. (WAISELFISZ, 2013, p.22)

Vale destacar aqui que nesse cenário de guerra, as maiores vítimas dos homicídios estão entre a população mais jovem. “Se na população não jovem só 3,0% dos óbitos foram homicídios, entre os jovens os homicídios são responsáveis por 39,3% das mortes”. (WAISELFISZ, 2013, p.23)

Os estudiosos da área [da segurança pública] tem-se valido de um expediente para escapar das armadilhas da manipulação de dados. Para mensurar o problema da violência urbana, eles têm recorrido principalmente às taxas de homicídios, uma vez que elas são registradas por diferentes organizações, permitindo a checagem dos dados. No Brasil, por exemplo, os homicídios são relatados pelo Instituto Médico-Legal de cada estado, bem como pelo relatório das causas de morte do Ministério da Saúde. Esse expediente mostra-se também bastante útil para o caso de comparação entre diferentes países, uma vez que os tipos de crime variam de acordo com o país, e a definição de homicídio parece ser a que menos varia entre os tipos penais. (COSTA, 2004, p.75)

Em 1992, o Massacre do Carandiru deixou 111 detentos mortos “em uma rebelião na Casa de detenção de São Paulo”, mas em 2011 o Brasil registrou 143 homicídios por dia em média. “Aproximadamente, um Carandiru a cada 19 horas”. Em

1993, a Chacina da Candelária vitimou oito crianças e adolescentes, mas em 2011 o Brasil registrou 51 jovens assassinados por dia em média. “Isto é, acima de oito Chacinas da Candelária diária”. (WAISELFISZ, 2013, p.23)

No Brasil, país sem disputas territoriais, movimentos emancipatórios, guerras civis, enfrentamentos religiosos, raciais ou étnicos, conflitos de fronteira ou atos terroristas foram contabilizados, nos últimos quatro anos disponíveis – 2008 a 2011 – um total de 206.005 vítimas de homicídios, número bem superior aos 12 maiores conflitos armados acontecidos no mundo entre 2004 e 2007. Mais ainda, esse número de homicídios resulta quase idêntico ao total de mortes diretas nos 62 conflitos armados desse período, que foi de 208.349. (WAISELFISZ, 2013, p.28)

“No período 2001/2011, a única região do país que apresenta declínio em suas taxas [...] é a Sudeste, onde os índices praticamente caem pela metade devido às quedas que acontecem em São Paulo, desde 1999, e no Rio de Janeiro, a partir de 2003”. A Tabela 1 apresenta uma lista ordenada dessa variação percentual, em que os estados de São Paulo e do Rio de Janeiro aparecem nas primeiras posições com as reduções de 67,7% e 43,9% das taxas de homicídio, respectivamente. (WAISELFISZ, 2013, pp.30-31)

Como apontado anteriormente, comparando os anos 2001 e 2011 verifica-se que as taxas caem num reduzido número de Unidades da Federação, aquelas que apresentavam as maiores taxas no início do período. Em casos extremos, como os de São Paulo e Rio de Janeiro, as taxas despencam 67,7% e 43,9% respectivamente. (WAISELFISZ, 2013, p.37)

A Tabela 1 apresenta os números relativos a todas as UFs – Unidades da Federação e a todas as Regiões do Brasil em cada ano do período de 2001 a 2011. Apenas os valores referentes à variação percentual foram extraídos, na população total (por 100mil) por UF entre esses anos. A intenção é que a nova tabela tenha uma apresentação mais simples e ainda possa contemplar as melhores UFs para um estudo de caso. (WAISELFISZ, 2013, p.32)

A Tabela 1 se explica da seguinte forma:

- Se $\Delta\% < 0$, então as Taxas de Homicídio por 100 mil diminuíram.
- Se $\Delta\% = 0$, então as Taxas de Homicídio por 100 mil estagnaram.
- Se $\Delta\% > 0$, então as Taxas de Homicídio por 100 mil aumentaram.

Como é possível observar na Tabela 1, os estados de São Paulo e do Rio de Janeiro ocupam a 1ª e a 2ª posições, respectivamente. Isso significa que essas UFs foram as duas que mais diminuíram as taxas de homicídio entre os anos de 2001 e 2011. Por isso mesmo, esses estados serão os objetos dos estudos de caso que serão apresentados nos próximos capítulos desta pesquisa.

TABELA 1 - $\Delta\%$ das Taxas de Homicídio na População Total (por 100mil) por UF. 2001-2011

X°	UF	$\Delta\%$
1°	São Paulo	-67,7
2°	Rio de Janeiro	-43,9
3°	Roraima	-34,9
4°	Pernambuco	-33,4
5°	Rondônia	-29,3
6°	Amapá	-17,6
7°	Mato Grosso	-16,0
8°	Mato Grosso do Sul	-8,0
9°	Distrito Federal	1,4
10°	Espírito Santo	1,6
11°	Acre	6,0
12°	Rio Grande do Sul	6,9
13°	Sergipe	20,8
14°	Tocantins	35,4
15°	Santa Catarina	49,4
16°	Paraná	50,7
17°	Piauí	51,2
18°	Minas Gerais	66,0
19°	Goiás	69,0
20°	Ceará	90,1
21°	Amazonas	118,7
22°	Alagoas	146,5
23°	Maranhão	153,1
24°	Pará	165,8
25°	Rio Grande do Norte	190,2
26°	Paraíba	202,3
27°	Bahia	223,6

Fonte: (SIM/SVS/MS *apud* WAISELFISZ, 2013, p.32)

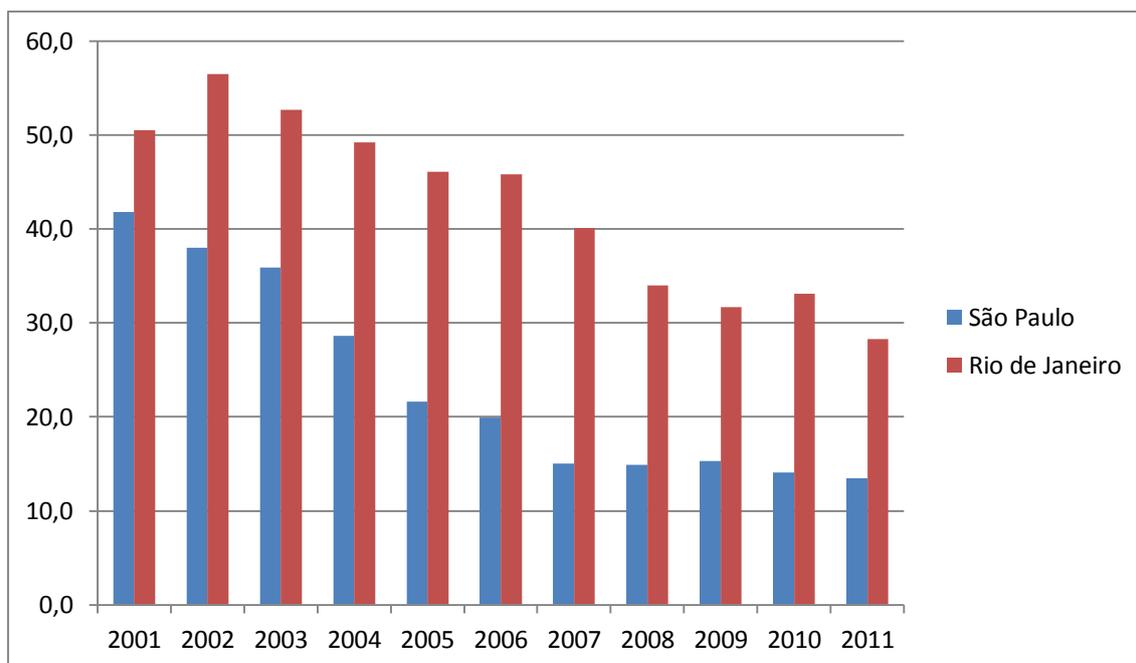
A Tabela 2 e o Gráfico 1 mostram os mesmos dados das Taxas de Homicídio na População Total por 100 mil em São Paulo e no Rio de Janeiro de 2001 a 2011. O destaque é para a grande diferença entre as taxas de 2001 e 2011 nos dois casos, em que São Paulo tem uma queda maior e o Rio de Janeiro ainda tem uma queda considerável.

TABELA 2 - Taxas de Homicídio na População Total (por 100mil) em SP e no RJ. 2001-2011

	São Paulo	Rio de Janeiro
2001	41,8	50,5
2002	38,0	56,5
2003	35,9	52,7
2004	28,6	49,2
2005	21,6	46,1
2006	19,9	45,8
2007	15,0	40,1
2008	14,9	34,0
2009	15,3	31,7
2010	14,1	33,1
2011	13,5	28,3

Fonte: (SIM/SVS/MS *apud* WAISELFISZ, 2013, p.32)

GRÁFICO 1 - Taxas de Homicídio na População Total (por 100mil) em SP e no RJ. 2001-2011



Fonte: (SIM/SVS/MS *apud* WAISELFISZ, 2013, p.32)

3. A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA EM SÃO PAULO

Este capítulo está dividido em três seções: a dinâmica das taxas de homicídio em São Paulo; a ação letal das instituições policiais no estado de São Paulo; a política pública de restrição do horário de funcionamento de bares. Essas três partes apresentam pontos de vista diferentes e tendem a ser complementares na tentativa de compreender a questão da política de segurança pública em São Paulo.

3.1. A dinâmica das taxas de homicídio em São Paulo

A política de segurança pública em São Paulo apresenta a queda nas taxas de homicídios, de aproximadamente 70% durante os anos 2000, como indicador do trabalho da segurança pública no estado. Tudo isso apesar dos roubos, assaltos, latrocínios, arrastões, mortes de policiais e execuções sumárias. Uma intrincada dinâmica entre as “políticas do *governo*” e as “políticas do *crime*” pode estar escondida por trás desses números. As políticas do crime podem ser entendidas como as ações das organizações criminosas que afetam a dinâmica da violência. A organização cronológica das relações entre políticas estatais e criminais, em três períodos (1992-2001; 2001-2006; 2006-2011), pode ajudar a entender melhor essa dinâmica. (FELTRAN, 2012, pp.232-234)

São Paulo, dois de outubro de 1992, 111 presos foram executados durante a ocupação policial da casa de detenção do Carandiru. O maior resultado político da ação foi a desativação do presídio mais conhecido do país, com a implosão do “Casarão” anos mais tarde como um ritual de mudança. No ano de 1993, é fundado o PCC – Primeiro Comando da Capital, como uma resposta às “opressões” do sistema sobre os presos. A população carcerária parece ter legitimado o discurso do grupo, o que permitiu que o “Comando” implantasse “políticas de interdição do estupro, do homicídio e do desrespeito às regras básicas de convívio – depois também do uso do *crack* – nos presídios que legitimam seu regime”. (FELTRAN, 2012, pp.236-237)

O “Partido”, como também é chamado o PCC, alcançou a hegemonia nos presídios paulistas e, no ano de 2001, comandou uma “megarrebelião” simultânea em 26 unidades prisionais do estado. No governo, imperava uma contradição insolúvel entre duas matrizes distintas: de um lado, aqueles que afirmavam que o “massacre” não se repetiria; de outro lado, “seria preciso reprimir mais decididamente o *crime*”. Essa

contradição parece uma repetição do que acontecia nos debates dos anos 1990, que ficaram conhecidos nas periferias como “a época das guerras” e nos debates públicos como o momento de “consolidação da democracia”. (FELTRAN, 2012, pp.237-239)

A política de segurança pública em São Paulo conviveu ao mesmo tempo com o aumento das taxas de encarceramento e os cursos de direitos da cidadania para agentes policiais e carcerários. As políticas estatais na tentativa de “humanização” dos presídios paulistas não funcionaram o esperado, mas as políticas criminais se expandiram pelo sistema carcerário e se consolidaram com a “megarrebelião” de 2001. A partir desse ano, houve uma mudança surpreendente nos relatos dos moradores das periferias de São Paulo. “Os adolescentes não estão mais morrendo”. “Porque já morreu tudo”, “porque prenderam tudo” e “porque não pode mais matar”. (FELTRAN, 2012, pp.239-240)

O período de encarceramento crescente no estado correspondeu ao mesmo período de aparição e expansão de legitimidade do PCC. Quando se ouvia que “não pode mais matar”, era uma alusão à nova regra de que alguém só poderia ser morto com a autorização do “Comando”. O “Partido” tinha um código legal com muitas punições intermediárias (advertências, espancamentos, expulsões, interdições etc.), o que deixava o assassinato para o último caso. O RDD – Regime Disciplinar Diferenciado foi implantado no sistema carcerário para separar aqueles considerados chefes de organizações criminosas. Essa medida isolou os líderes da facção e ofereceu “todas as condições de possibilidade para que o ideal de igualdade se fortalecesse ativamente no PCC”. Como um verdadeiro Estado paralelo, o PCC aparece nas práticas criminais e no discurso cotidiano como aquele que reivindica “o monopólio legítimo do uso da força” em alguns territórios e situações do *crime*. De 2001 a 2006, “o PCC expandiu sua hegemonia por todas as periferias de São Paulo, na capital, no litoral e no interior”. (FELTRAN, 2012, pp.241-243)

São Paulo, 12 de maio de 2006, a madrugada é marcada por dezenas de ataques armados e simultâneos dirigidos à Polícia Militar, Polícia Civil, agentes e prédios públicos por toda a capital. O saldo inicial foi de mais de 20 oficiais do Estado mortos, o que a imprensa noticiou como “a maior ofensiva de uma organização criminosa – e já se sabia qual, o “Primeiro Comando da Capital” – registrada em São Paulo”. A resposta do Estado foi a escalada da violência, tendo em vista que “A polícia militar matou uma única pessoa no dia 12, antes do início dos ataques; assassinou 18 no dia seguinte; mais 42 no dia 14; e mais 37 no dia 15 de maio”. As baixas do lado policial eram 40, contra

97 do outro lado, ou seja, as polícias achavam que estavam ganhando a “guerra”. (FELTRAN, 2012, pp.244-245)

Nesse cenário, as entidades locais de defesa de direitos deixavam claro que não apoiavam as ações do PCC, mas se concentravam em denunciar as violações cometidas por policiais. “Apenas o jornal “O Estado de São Paulo” divulgou uma investigação realizada em 23 Institutos Médico-Legais do Estado, que indicava que entre os dias 12 e 20 de maio de 2006, houve ao menos 493 homicídios em São Paulo”. O uso desproporcional da força pelos agentes do Governo do Estado de São Paulo produziu um novo massacre, muito mais letal do que o do Carandiru e, dessa vez, nas periferias. (FELTRAN, 2012, pp.246-248)

O artigo “Governo que produz crime, crime que produz governo.” finaliza no ano de 2012 com a observação da “retomada das notícias de execuções sumárias nas periferias, mortes de policiais à paisana e notícias de novo aumento das taxas de homicídio no Estado”. Além da marca histórica de 200 mil presos a ser alcançada apenas no estado de São Paulo. (FELTRAN, 2012, p.249).

As políticas do crime, ou seja, as ações das organizações criminosas que afetam a dinâmica da violência podem ser uma provável causa da redução das taxas de homicídio no estado de São Paulo. Porém, essa explicação precisa de outros pontos de vista diferentes que possam ser complementares.

3.2. A ação letal das instituições policiais no estado de São Paulo

Três hipóteses podem ser testadas para tentar compreender a letalidade presente na ação policial no estado de São Paulo: políticas do governo estadual; contexto de violência; interação entre a política do executivo e o contexto criminal. “A teoria política define que o padrão de atuação da polícia é determinado pelo arcabouço político”. “A teoria da reação ao ambiente violento define que o número de pessoas mortas pela polícia é condicionado pelas dificuldades encontradas no controle do crime e da violência”. “A teoria político-contextual integra os dois padrões explicativos presentes nas abordagens anteriores”. (OLIVEIRA, E., 2012, pp.29-32)

O governo de Franco Montoro (1983-1987) tentou democratizar as instituições responsáveis pela segurança pública estadual e reduzir a arbitrariedade da ação policial. O governo de Orestes Quéricia (1987-1991) e o do seu sucessor Antônio Fleury (1991-1995) seguiram a linha dura, com uma política voltada muito mais à repressão policial.

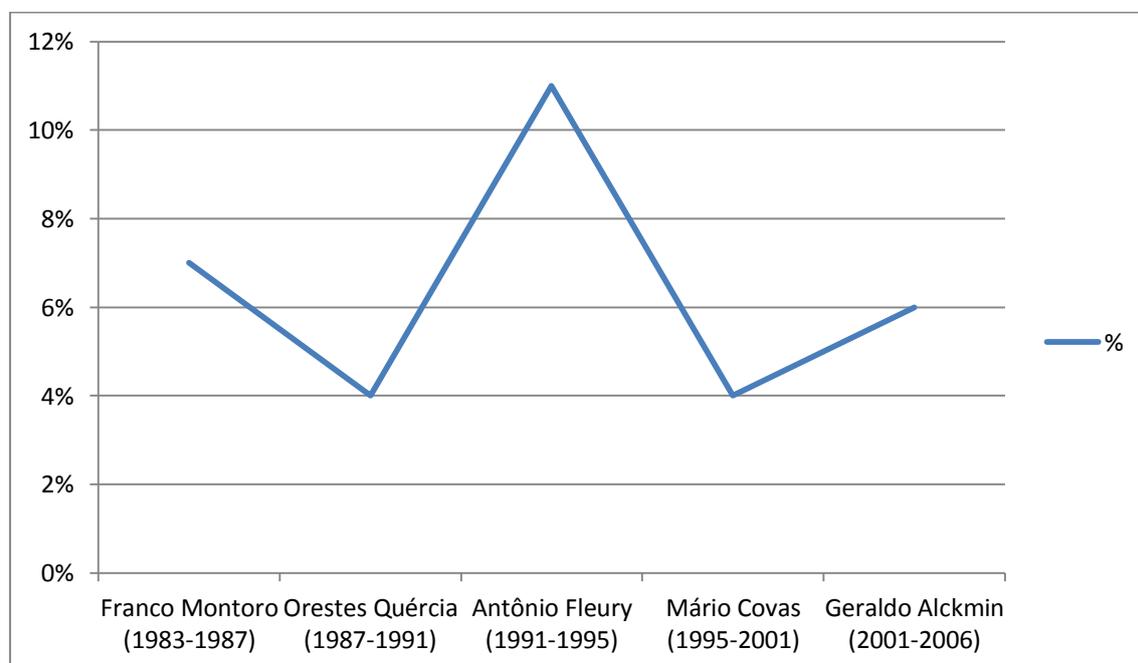
O governo de Mário Covas (1995-2001) buscou mais uma vez retomar o controle sobre a letalidade da ação policial paulista. Duas iniciativas importantes do seu mandato foram a criação do Proar – Programa de Acompanhamento a Policiais Militares Envolvidos em Ocorrências de Alto Risco e a instituição da Ouvidoria de Polícia. O governo de Geraldo Alckmin (2001-2006) registrou o aumento do número de mortes de não policiais em confronto com a corporação pela primeira vez em 12 anos. (OLIVEIRA, E., 2012, pp.33-35)

TABELA 3 - % dos Homicídios que são Cometidos por Policiais por Governo em SP. 1983-2006

	%
Franco Montoro (1983-1987)	7%
Orestes Quércia (1987-1991)	4%
Antônio Fleury (1991-1995)	11%
Mário Covas (1995-2001)	4%
Geraldo Alckmin (2001-2006)	6%

Fonte: (OLIVEIRA, E., 2012, p.37)

GRÁFICO 2 - % dos Homicídios que são Cometidos por Policiais por Governo em SP. 1983-2006



Fonte: (OLIVEIRA, E., 2012, p.37)

Enquanto o governo Covas conseguiu reduzir a morte de policiais e não policiais, a gestão Alckmin foi importante apenas para a redução das baixas de policiais. Nas cidades norte-americanas, por exemplo, cerca de 5% dos homicídios são cometidos por policiais. Enquanto isso, esse número foi de 7% no governo Montoro; 4% na gestão de Quércia; 11% no governo Fleury; 4% na administração Covas e 6% no período Alckmin. “O modelo de análise de variância indica a forte correlação entre letalidade da ação policial e mudança do executivo estadual”. (OLIVEIRA, E., 2012, pp.36-37)

Assim, os governos de Covas e de Montoro “apresentaram tendências descendentes na taxa de letalidade da ação policial”. Porém, os governos de Quércia, de Fleury e de Alckmin “mostraram tendências ascendentes nessa taxa”. Entre as hipóteses testadas, o modelo político é o que apresenta o maior poder explicativo da ação letal da polícia. É possível concluir que “Governos com a plataforma de segurança pública mais voltada para o combate “duro” ao crime e à violência [...] provocam mais baixas na população”, assim como “também tendem a aumentar, significativamente, o risco de letalidade nas corporações policiais”. (OLIVEIRA, E., 2012, pp.37-42)

3.3. A política pública de restrição do horário de funcionamento de bares

“As políticas públicas de segurança, nas últimas décadas, passaram a envolver frequentemente atores estaduais e municipais em sua realização, exigindo uma coordenação das ações de enfrentamento à violência”. A implementação da Lei Seca – política de restrição do horário de funcionamento dos bares – “em 16 municípios da Região Metropolitana de São Paulo é um exemplo importante da participação municipal no combate à violência”. A política envolve os órgãos públicos e a sociedade civil no mesmo objetivo de reduzir as taxas de homicídio. (MOURA, 2012, pp.353-354)

As cidades de Barueri e Diadema são dois casos emblemáticos da Lei Seca: “um por ter sido o primeiro a sancionar a lei na Região Metropolitana de São Paulo; e o outro pela repercussão que a política teve no âmbito nacional”. “Muitos estudos têm relacionado a violência com o consumo abusivo de bebidas alcoólicas e”, foi a partir desse diagnóstico que se “passou a orientar a elaboração e execução de políticas municipais de controle do consumo do álcool como meio de reduzir a violência”. Uma análise dos boletins de ocorrência de homicídio no município de São Paulo demonstrou uma concentração de casos nos finais de semana e entre 19h e 1h. “Esse tipo de

concentração justifica a implementação de leis de restrição do horário de funcionamento de bares”. (MOURA, 2012, pp.354-357)

“Considerando a endogeneidade e controlando o impacto de outras políticas, os autores estimam que a restrição do consumo de álcool nessas cidades reduz em 10% as taxas de homicídios”. No Fórum Metropolitano de Segurança Pública, “alguns prefeitos e representantes municipais passaram a defender [...] que todos os municípios da região metropolitana de São Paulo implementassem a lei, para que ela fizesse sentido”. O objetivo dessa ação coordenada era evitar a migração do problema de uma cidade para outra no caso das legislações divergentes. (MOURA, 2012, pp.357-359)

O número de atores responsáveis pela implantação da lei é um fator que pode ser determinando para o seu sucesso. “Em Barueri, os atores envolvidos na implementação da lei eram prefeitura, Guarda Municipal, fiscais da prefeitura, Polícia Militar e os donos de bares”. “A prefeitura de Diadema [...] contou com o auxílio dos governos estadual e federal, [...] demais autoridades locais, sociedade civil organizada e instituições religiosas e policiais”. Devido à participação de diversos atores na implantação e fiscalização da Lei Seca nessas cidades, os resultados foram mantidos mesmo quando os órgãos oficiais reduziram o controle. (MOURA, 2012, pp.361-368)

[...] é possível concluir que quando a implementação da lei depende apenas de mecanismos coercitivos, os custos da fiscalização se tornam muito altos, pois devem ser mantidos durante todo o tempo. Mas quando os atores públicos investem no diálogo e no convencimento para estabelecer condições iniciais de reciprocidade, os custos de fiscalização diminuem significativamente e aumenta a probabilidade de manutenção da política a longo prazo. (MOURA, 2012, p.369)

A dinâmica das taxas de homicídio em São Paulo, a ação letal das instituições policiais no estado e a política pública de restrição do horário de funcionamento de bares podem explicar parcialmente por que os assassinatos diminuíram nessa Unidade da Federação. Outras explicações para o caso do Rio de Janeiro serão explicadas no capítulo seguinte.

4. A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

Este capítulo está dividido em três seções: as agendas da segurança pública no Rio de Janeiro; as favelas e as políticas de segurança pública no Rio de Janeiro; o diálogo no contexto de pacificação no Rio de Janeiro. Essas três partes apresentam pontos de vista diferentes, mas podem ser complementares.

4.1. As agendas da segurança pública no Rio de Janeiro

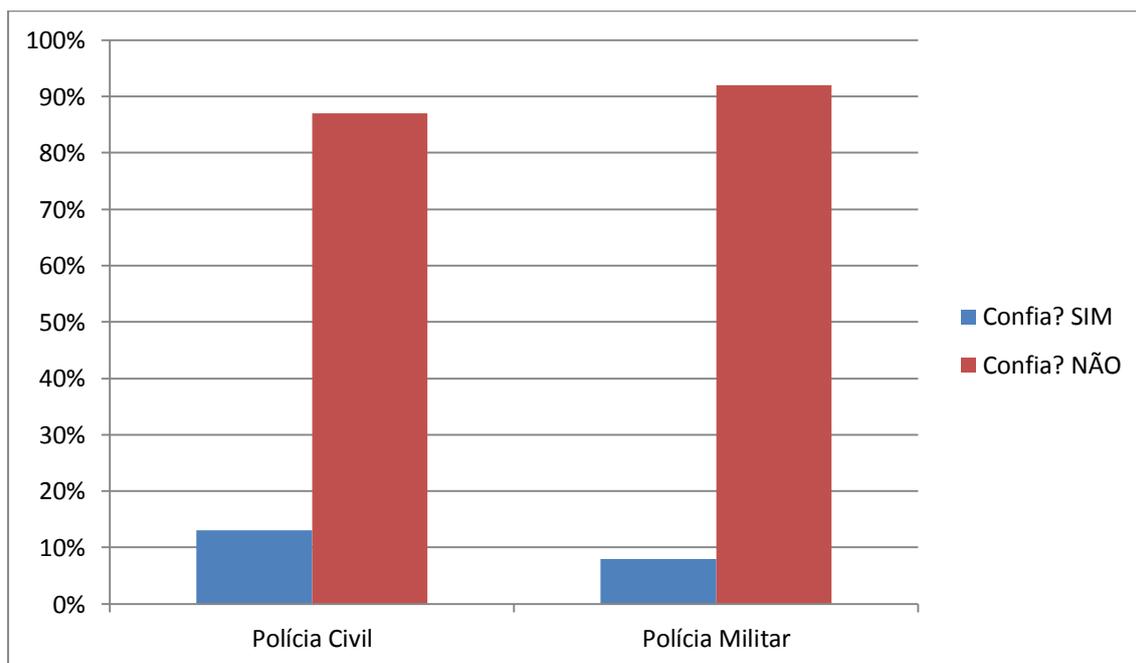
Em 2007, 92% dos entrevistados declarou que não confia na polícia militar e 87% afirmou o mesmo com relação à polícia civil. (CARNEIRO, 2010, p.49)

TABELA 4 - Confiança da População nas polícias Civil e Militar do Rio de Janeiro. 2007

	Confia? SIM	Confia? NÃO
Polícia Civil	13%	87%
Polícia Militar	8%	92%

Fonte: (CARNEIRO, 2010, p.49)

GRÁFICO 3 - Confiança da População nas polícias Civil e Militar do Rio de Janeiro. 2007



Fonte: (CARNEIRO, 2010, p.49)

O Rio de Janeiro é uma cidade com características únicas em toda a América Latina. O crime organizado é capaz de controlar uma parte significativa do território da cidade, incluindo o acesso, a circulação e a vida comunitária. Para compreender essa situação, deve-se olhar principalmente para as políticas de segurança pública que foram implantadas pelos governos. O governador Leonel Brizola administrou o estado do Rio de Janeiro nos períodos de 1983-86 e 1991-94. Seus governos foram marcados pela persistência do populismo, isto é, ele “improvisou na administração; e fez do Rio um laboratório, um experimento de sua convicção na existência de uma “via alternativa” para o desenvolvimento”. (CARNEIRO, 2010, pp.49-50)

A cúpula da segurança pública do Rio de Janeiro adotou uma retórica política de que “o recrudescimento da violência e da criminalidade era um problema fundamentalmente de caráter social”. Assim, o Estado limitou as intervenções policiais nas áreas de favela, mas “As intervenções policiais repressivas se enfraqueciam no mesmo ritmo em que a criminalidade se tornava mais agressiva e organizada em suas práticas”. O aparecimento dos *comandos* no interior dos presídios e uma forte expansão do *consumo* de cocaína foram os “Dois principais fatores [que] contribuíram para o aumento do poder dos grupos criminais”. (CARNEIRO, 2010, pp.51-52)

“As escolhas do governo Brizola foram ousadas. Apostava-se que com os Cieps e a doação de lotes, entre outros programas sociais, seria possível amenizar as tensões que levavam as pessoas a cometerem crimes. E os resultados foram os piores possíveis”. No ano de 1990, a taxa de homicídios por 100 mil habitantes atingiu o recorde de 63,03 [em 2011, foi 28,3]. A resposta eleitoral a essa crise na segurança pública veio em 1994, quando o candidato Anthony Garotinho apoiado por Leonel Brizola, foi derrotado por Marcello Alencar. “Pela primeira vez, desde a transição para a democracia, foi nomeado um general do Exército, Nilton Cerqueira, para a Secretaria de Segurança”. (CARNEIRO, 2010, pp.52-54)

O governo de Marcello Alencar conseguiu reduzir vários índices de criminalidade no Rio de Janeiro, mas isso ocorreu à custa de inúmeras denúncias de violações dos Direitos Humanos. “Mas todos os graves erros cometidos não devem obscurecer o fato de que, pela primeira vez, no período democrático atual, colocou-se em prática no Estado do Rio de Janeiro uma política de segurança centrada no controle do crime”. Para reforçar, “Entretanto, a despeito desse erro, houve nesse governo uma novidade importante: a prioridade passou a ser o controle do crime e a extensão do poder de dissuasão das polícias”. (CARNEIRO, 2010, pp.54-55)

“Há mais de 50 anos o cientista político E. E. Schattschneider lembrava que *“new policies creates a new politics”*. Este parece um ótimo *insight* sobre o que aconteceu no Rio nas últimas três décadas em torno da segurança pública”. Os diagnósticos apresentados para a segurança pública são, na verdade, as soluções disponíveis para aquele grupo de interesse. O governo de Anthony Garotinho montou um gabinete formado por civis e militares, mas a sua política de segurança pública foi desenhada principalmente por civis a princípio. O governo de Rosinha Garotinho teve praticamente o mesmo desenho, inclusive Anthony Garotinho chegou a ocupar a secretaria da segurança pública. (CARNEIRO, 2010, pp.55-57)

As agendas de segurança pública podem ser sintetizadas a partir das suas prioridades como “controle do crime”, “polícia democrática” e “reativa”. “A primeira agenda pode ser resumida de forma simples [...], é o aumento do poder de dissuasão das polícias e da capacidade de punição que é exercida pelo sistema de justiça criminal”. Já “A opção pela agenda “polícia democrática” foi dominante em quase todos os governos desde o fim do regime militar. No Rio de Janeiro há talvez apenas uma exceção: o governo Alencar”. A agenda reativa “está organizada, principalmente, em torno das necessidades mais imediatas de agentes específicos do sistema de justiça criminal”. (CARNEIRO, 2010, pp.58-62)

Alguns exemplos podem demonstrar que os atores do setor de segurança tem demandas e reivindicações que merecem ser chamadas de agenda. “A Polícia Militar elaborou, durante quase um ano de trabalho em conjunto com o Viva Rio, o programa “A Polícia que Queremos”, divulgado em 2006, e a Polícia Civil organizou, em 2008, o projeto “Fazendo a Melhor Polícia”, que tem como base os programas do “Projeto Podium” iniciado em 2006”. A tentativa de cooperação com a sociedade civil é o ponto mais positivo dessas iniciativas. (CARNEIRO, 2010, pp.58-62)

No Rio de Janeiro, o sistema de justiça criminal, a polícia civil e a polícia militar apresentam falhas gravíssimas que dificultam a política de segurança pública. Mas há casos positivos, como os grupos Bope (PM) e as Deams, o Core e a DAS (PC). Por fim, as Unidades de Polícia Pacificadora realizaram uma política de ocupação permanente em territórios que eram dominados pelo crime organizado e conseguiram um forte apoio da sociedade. E “afinal de contas, o que é a UPP se não uma medida dura e focalizada contra o crime organizado e que ao mesmo tempo tem elementos de polícia comunitária?” (CARNEIRO, 2010, pp.63-67)

4.2. As favelas e as políticas de segurança pública no Rio de Janeiro

As décadas de 1990 e 2000 se caracterizaram pela guerra às drogas, que atingia tanto os traficantes bandidos quanto os moradores “quase bandidos”. O ano de 2008 se caracterizou pela mudança de paradigma da “metáfora da guerra” para o “projeto de pacificação”, com a instalação das primeiras UPPs – Unidades de Polícia Pacificadora. O governo municipal do Rio de Janeiro seguiu essa linha com o programa UPP Social, com o objetivo de completar a integração desses territórios anteriormente segregados ao restante da cidade. (LEITE, 2012, p.375)

As favelas do Rio de Janeiro começaram a surgir no final do século XIX, quando a população mais pobre ocupou os morros em busca de uma maior proximidade às fábricas, ao comércio e aos empregos. Desde já, a opinião pública dominante argumentava que só iriam se adaptar àquele ambiente degradante as pessoas igualmente caracterizadas. Assim, criou-se um contraste entre a significação do termo *favela* e do termo *comunidade*, em relação “à pobreza e à marginalidade” e “ao berço do samba e do carnaval”, respectivamente. (LEITE, 2012, pp.375-378)

A “expansão do tráfico de drogas” e as “suas conexões com os cartéis internacionais” mudaram a realidade do Rio de Janeiro e de outras grandes cidades brasileiras. A expressão “uma cidade em guerra” foi usada para representar o Rio de Janeiro e os seus “arrastões, assaltos, sequestros, tiroteios, “balas perdidas”, chacinas, rebeliões” e “paralizações do comércio, escolas e serviços públicos”. Esse ponto de vista gerou uma demanda por lei e ordem, que colocava em lados opostos e rivais as classes alta e baixa da cidade. (LEITE, 2012, pp.378-379)

Representar o conflito social nas grandes cidades como uma guerra implica acionar um repertório simbólico em que lados/grupos em confronto são inimigos e o extermínio, no limite, é uma das estratégias para a vitória, pois com facilidade é admitido que situações excepcionais – de guerra – exigem medidas também excepcionais e estranhas à normalidade institucional e democrática. (LEITE, 2012, p.379)

Assim, “a favela é representada como território da não cidadania, submetida a uma força concorrente à do Estado”. Além do que “a responsabilidade do Estado na proteção dos favelados quando em combate ao crime é diluída tanto pela “situação de guerra”, quanto pelo fato de que, [...], não haveria inocentes entre eles”. Essa política de segurança resultou em altas taxas de homicídios entre jovens negros e pobres moradores das favelas, contando com a cobertura dos “autos de resistência”. É preciso lembrar que

os assassinatos se estabilizaram e até diminuíram nos anos 2000, mas os jovens negros ainda morrem muito mais do que os jovens brancos. (LEITE, 2012, pp.380-382)

A criação das UPPs parece ser uma quebra de paradigma na política de segurança pública do Rio de Janeiro. Novamente, a “metáfora da guerra” dá lugar ao “projeto de pacificação”, começando pelo “fim do fuzil”, ou seja, a eliminação da presença dos bandidos fortemente armados nas favelas ocupadas. O programa UPP Social deveria ser o segundo grande passo na mudança da realidade das comunidades pacificadas, mas ainda não conseguiu atingir os resultados esperados. A “pacificação pretendida não se restringe aos “fuzis”, mas se dirige igualmente aos favelados”. Até o *funk* é considerado “não civilizado” e disciplinado pelo Estado. (LEITE, 2012, pp.382-384)

Enfim, “o que esperam os moradores de favela?” A redução dos homicídios praticados por traficantes e por policiais não é suficiente, o que eles querem mesmo é a “integração das favelas à cidade”. O que eles querem mesmo é a “sua autonomia como sujeitos”, “o respeito a seus direitos civis” e “o acesso a um mínimo de bem-estar social”. (LEITE, 2012, pp.384-385)

4.3. O diálogo no contexto de pacificação no Rio de Janeiro

A criação das UPPs – Unidades de Polícia Pacificadora trouxe grandes mudanças para as comunidades, mas “estão em jogo desconfianças, inseguranças e o processo inevitavelmente lento, gradual e contínuo de transformação dos comportamentos, tanto de um lado quanto de outro”. A “cultura da paz” precisa de uma “nova Polícia Militar”, aliada “à geração de emprego e renda, ao reingresso escolar para crianças e adolescentes, à oferta de serviços públicos básicos como coleta de lixo, saneamento e transporte, e principalmente ao desenvolvimento social integral”. (SILVA *et al.*, 2014, p.171)

A filosofia das UPPs é a “polícia de proximidade”, que pode contemplar o policiamento comunitário e a educação em direitos humanos. É certo que a pacificação das comunidades não seria completa sem a presença de serviços públicos como educação e saúde. Mas também é certo que esses serviços precisam da presença da polícia para entrar nos territórios das comunidades. Exatamente por esse motivo, “o PGSTP – Territórios da Paz atua no entendimento de que a Polícia Militar [...] é um dos

vários atores estatais que deverão se unir para propiciar o acesso de todos os moradores a seus direitos, inclusive os de conteúdo social”. (SILVA *et al.*, 2014, pp.172-173)

A falta de conhecimento dos direitos e deveres e a falta de diálogo entre a comunidade e os policiais são as principais causas de conflito. A “velha polícia” e a “nova polícia” são expressões recorrentes dentro e fora da corporação e, assim, “criou-se a ideia de que há o policial “bonzinho”, “amigo” dos favelados, próximo; e há, do outro lado, o policial da “velha polícia”, o que reprime, oprime, não se identifica”. (SILVA *et al.*, 2014, pp.174-175)

Um fato curioso é “o alto índice de policiais que relataram o desejo de estar em batalhões e não na UPP”. Outros afirmam que “se sentem “menos policiais” por estarem atuando fora dos padrões (em sua maioria, padrões aprendidos na academia, durante a formação policial) que imaginaram quando escolheram a Polícia Militar como carreira”. Diante disso, a educação em direitos humanos teve que ser capaz de “transversalizar” o conhecimento entre a comunidade e os policiais, “e inculcar em cada um a consciência de sua humanidade compartilhada e de deveres recíprocos”. (SILVA *et al.*, 2014, pp.176-177)

O Programa de Gestão Social está direcionado a três questões: a) articulação comunitária; b) desenvolvimento social e c) direitos humanos.

Gráfico 4 - Fluxo de Gestão do Programa de Gestão Social. 2012



Fonte: (SILVA *et al.*, 2014, p.173)

Cada comunidade pacificada é um espaço único, com a sua própria história, cultura e trajetória no espaço urbano. Porém, a estratégia inicial de pacificação costuma ser a mesma: “Primeiro, entram em campo o Bope e o Batalhão de Choque” da PM do Estado do Rio de Janeiro e “Somente após este período é instalada a Unidade de Polícia Pacificadora”. A experiência da educação em direitos humanos experimentada em algumas comunidades “não pode ser tida como a única resposta ou a única ferramenta capaz de qualificar as relações, diminuir conflitos e encaminhar soluções para eventuais violações de direitos”. (SILVA *et al.*, 2014, pp.178-180)

Espera-se que a experiência desta formação [em direitos humanos] seja a primeira de outras tantas, e que seja igualmente possível replicá-la em outras comunidades, adequando sua execução à realidade de cada local e cada UPP (e seu efetivo), sem perder de vista o que embasou sua elaboração e norteou sua aplicação, que é a melhoria das relações humanas e o respeito à integralidade dos sujeitos de direito, estejam eles fardados ou não. (SILVA *et al.*, 2014, p.180)

As agendas da segurança pública no Rio de Janeiro, as favelas e as políticas de segurança pública no estado, e o diálogo no contexto de pacificação no Rio de Janeiro podem ajudar a explicar por que os homicídios diminuíram no estado. Mas as causas não se esgotam nessas três explicações, pois são múltiplas, complexas e inter-relacionadas numa teia de relações políticas e sociais.

CONCLUSÃO

O Estado nacional surgiu para garantir a segurança da sua população por meio de um contrato social, que pode ter algumas variações dependendo do autor. O Estado brasileiro não está conseguindo cumprir esse papel, a despeito de alguns casos isolados. Um estudo de caso foi realizado para saber o que essas exceções podem dizer sobre a regra.

Este trabalho abordou o tema da política de segurança pública no Brasil, especialmente em São Paulo e no Rio de Janeiro. As taxas de homicídios brasileiras praticamente estagnaram de 2001 a 2011, mas os números de assassinatos entre os paulistas e os fluminenses diminuíram de forma sensível.

Por um lado, as possíveis causas da violência no estado de São Paulo e as suas prováveis soluções incluem a dinâmica entre a polícia e o crime, a letalidade das forças policiais no estado e o horário de funcionamento dos bares. Outras Unidades da Federação podem estudar essas experiências a fim de oferecer uma saída para as suas próprias realidades locais de violência.

Por outro lado, as possíveis causas da violência no estado do Rio de Janeiro e as suas prováveis soluções incluem as agendas da segurança pública dos governos estaduais, a abordagem em relação às favelas ou comunidades, e o diálogo existente ou não entre a polícia e a comunidade. O Rio de Janeiro mostrou que é possível reduzir a violência e outros estados podem seguir esse exemplo.

A política de segurança pública no Brasil tem problemas, mas as experiências de diversos estados mostram que esses problemas têm soluções. Uma solução contundente ainda depende da cooperação permanente entre os acadêmicos e os políticos, o governo e a sociedade, a união e os outros entes da federação. Por fim, esta pesquisa conclui que a segurança tem saída e a saída é política.

REFERÊNCIAS

CARNEIRO, Leandro Piquet. Mudança de guarda: as agendas da segurança pública no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, ano 4, edição 7, ago./set. 2010. Disponível em:

<<http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/74>>. Acesso em: 19 jun. 2014.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; De Fátima e Silva, Maria do Rosário. Política de segurança pública no Brasil. *R. Katál.*, Florianópolis, v. 14, n.1 jan./fev. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v14n1/v14n1a07.pdf>> Acesso em: 19 jun. 2014.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York*. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 220p.

FELTRAN, Gabriel de Santis. Governo que produz crime, crime que produz governo. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 6, n. 2, ago./set. 2012. Disponível em: <<http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/118>> Acesso em: 19 jun. 2014.

LEITE, Márcia Pereira. Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 6, n. 2, ago./set. 2012. Disponível em: <<http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/126>> Acesso em: 19 jun. 2014.

MOURA, Tatiana Whately de. Política pública de restrição do horário de funcionamento de bares. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 6, n. 2, ago./set. 2012. Disponível em: <<http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/125>> Acesso em: 19 jun. 2014.

OLIVEIRA, Emanuel Nunes de. Políticas públicas e estratégias de controle da ação letal das instituições policiais no Estado de São Paulo. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 6, n. 1, fev./mar. 2012. Disponível em:

<<http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/108>> Acesso em: 19 jun. 2014.

OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende de; Tonelli, Dony Flávio; Pereira, José Roberto. O problema da (in) segurança pública: refletindo acerca do papel do Estado e de possibilidades de soluções localizadas e participativas. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 7, n. 1, fev./mar. 2013. Disponível em:

<<http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/202>> Acesso em: 19 jun. 2014.

SILVA, Anelise Fróes da; Sepúlveda, Andrea. Direitos Humanos: diálogo entre policiais e comunidade no contexto de pacificação no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 8, n. 1, fev./mar. 2014. Disponível em:

<<http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/363>> Acesso em: 19 jun. 2014.

SOARES (2003), Luiz Eduardo. Novas políticas de segurança pública. *Estudos Avançados*, 17 (47), 2003. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n47/a05v1747.pdf>> Acesso em: 19 jun. 2014.

WASELFISZ (2013), Julio Jacobo. Homicídios e Juventude no Brasil. Secretaria Nacional de Juventude, Brasília, 2013. Disponível em:

<http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2013/mapa2013_homicidios_juventude.pdf>

Acesso em: 19 jun. 2014.