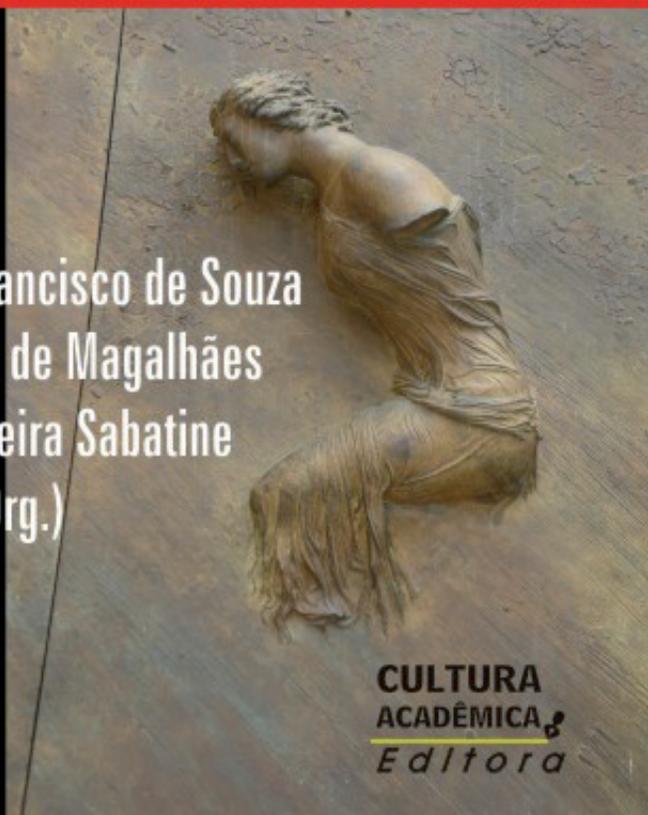


# Desafios à Segurança Pública

*controle social, democracia e gênero*

Luís Antônio Francisco de Souza  
Bóris Ribeiro de Magalhães  
Thiago Teixeira Sabatine  
(Org.)



CULTURA  
ACADÊMICA  
*Editora*

# DESAFIOS À SEGURANÇA PÚBLICA



LUÍS ANTÔNIO FRANCISCO DE SOUZA  
BÓRIS RIBEIRO DE MAGALHÃES  
THIAGO TEIXEIRA SABATINE  
(ORG.)

# DESAFIOS À SEGURANÇA PÚBLICA: CONTROLE SOCIAL, DEMOCRACIA E GÊNERO

Marília  
2012



**CULTURA  
ACADÊMICA**  
*Editora*

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS

*Diretora:*

Profa. Dra. Mariângela Spotti Lopes Fujita

*Vice-Diretor:*

Dr. Heraldo Lorena Guida

Copyright© 2012 Conselho Editorial

*Conselho Editorial*

Mariângela Spotti Lopes Fujita (Presidente)

Adrián Oscar Dongo Montoya

Ana Maria Portich

Antonio Mendes da Costa Braga

Célia Maria Giacheti

Cláudia Regina Mosca Giroto

Marcelo Fernandes de Oliveira

Maria Rosângela de Oliveira

Mariângela Braga Norte

Neusa Maria Dal Ri

Rosane Michelli de Castro

*Ficha catalográfica*

*Serviço de Biblioteca e Documentação – Unesp - campus de Marília*

D441 Desafios à segurança pública : controle social, democracia e gênero / Luís Antônio Francisco de Souza, Bóris Ribeiro de Magalhães, Thiago Teixeira Sabatine (org.). – Marília : Oficina Universitária ; São Paulo : Cultura Acadêmica, 2012.  
228 p.

Inclui bibliografia.

**ISBN 978-85-7983-280-2**

DOI: <https://doi.org/10.36311/2012.978-85-7983-280-2>

1. Segurança pública - Brasil. 2. Polícia. 3. Controle social. 4. Democracia. 5. Relações de gênero. I. Souza, Luís Antônio Francisco de. II. Magalhães, Bóris Ribeiro de. III. Sabatine, Thiago Teixeira. IV. Título.

CDD 363.20981

Editora afiliada:



Associação Brasileira de  
Editoras Universitárias

Cultura Acadêmica é selo editorial da Editora Unesp

## SUMÁRIO

Apresentação .....	7
O Fim da Inocência: Um ensaio sobre os atributos do saber policial de rua <i>Jacqueline de Oliveira Muniz</i> .....	13
Resguardar ou punir: produção e usos de registros em Guardas Municipais do Rio de Janeiro <i>Ana Paula Mendes de Miranda</i> .....	43
A “cultura policial”: um debate teórico-metodológico <i>André Rosemberg</i> .....	67
Controle Social da Corrupção: a Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo <i>Rita de Cássia Biazon; Tamiris Hilário de Lima Batista</i> .....	87
Gênero, Feminismos e Políticas Sociais <i>Lucila Scavone</i> .....	109
Segurança pública e saúde: a prevenção como desafio para a atuação sobre as violências e acidentes <i>Bóris Ribeiro de Magalhães; Thiago Teixeira Sabatine</i> .....	127

Aprendendo as tarefas do feminino: os primeiros presídios para Mulheres no Brasil das décadas de 1930 e 1940 <i>Bruna Angotti</i> .....	141
Mulheres Invisíveis? Condição da Mulher no Sistema de Justiça Criminal brasileiro <i>Heidi Ann Cerneka</i> .....	163
A política prisional paulista e a emergência do PCC: considerações sobre a formação de uma específica teia social <i>Camila Nunes Dias</i> .....	181
Sociedade punitiva e novas dinâmicas da segurança nos municípios brasileiros <i>Luís Antônio Francisco de Souza</i> .....	205
Sobre os Autores.....	223

## APRESENTAÇÃO

Nas duas últimas décadas, a questão da segurança pública passou a ser problema fundamental e principal desafio ao estado de direito no Brasil, com discursos e práticas que mobilizaram a opinião pública e os debates de especialistas. Os problemas históricos da área da segurança continuam a pautar os debates. De uma forma geral, estão relacionados ao aumento das taxas de criminalidade e a corrosão da sensação de segurança, sobretudo nos grandes centros urbanos. Mas a agenda das críticas ainda é vasta e compreende as dificuldades relacionadas à reforma das instituições da administração da justiça criminal, a persistência da violência policial, a ineficiência preventiva das polícias e a superpopulação nos presídios. A área da segurança tem interface com as condições de internação de jovens em conflito com a lei, a violência de gênero, contra homossexuais, idosos e negros. De uma forma geral, o debate em torno da segurança mostra preocupação com o aumento dos custos operacionais do sistema, com a ineficiência da investigação criminal e das perícias policiais, bem como com a morosidade judicial. São inúmeros os desafios para o sucesso do processo de consolidação política da democracia no Brasil, e a segurança parece ainda ser o nosso calcanhar de Aquiles, imersa em críticas por falta de transparência e *accountability*.

Não obstante, nas duas últimas décadas, assistimos ao perceptível aumento de estudos na área de segurança pública no Brasil, com conexões com as questões do controle social, da democracia e do gênero. Pesquisas

realizadas em várias disciplinas acadêmicas têm apresentado temas e objetos diversificados, adensando o debate no nível teórico e metodológico. Este contexto de ampliação dos estudos tem intensificado o intercâmbio entre as ciências humanas e as ciências da saúde, mas também tem proporcionado novos espaços de diálogo entre academia, governos e sociedade civil.

Observa-se a ampliação dos temas e problemas afetos à segurança pública, bem como o surgimento de novos atores e de novos paradigmas nas políticas públicas. O problema da segurança, portanto, não está apenas adstrito ao repertório tradicional do direito e das instituições da justiça, particularmente, da justiça criminal, presídios e polícia. Evidentemente, as soluções passam pelo fortalecimento da capacidade do Estado em gerir a violência dentro do repertório dos direitos e garantias constitucionais. Mas envolvem também o estímulo ao aumento dos pontos de contato das instituições públicas com a sociedade civil e com a produção acadêmica mais relevante à área.

Em síntese, os gestores da segurança pública (não apenas policiais, promotores, juízes e burocratas da administração pública) enfrentam desafios de fazer com que o debate sobre o tema transforme-se em real controle sobre as políticas de segurança pública. Mais ainda, é importante que as políticas públicas estejam abertas à parceria entre órgãos do poder público e sociedade civil na luta por segurança e qualidade de vida dos cidadãos brasileiros. Trata-se na verdade de ampliar a sensibilidade de todo o complexo sistema da segurança aos influxos de novas ideias e energias provenientes da sociedade e de criar um novo referencial que veja na segurança espaço importante para a consolidação democrática.

Com intuito de promover o debate necessário sobre os desafios da segurança, a presente obra procurou reunir as contribuições apresentadas no *I Seminário de Segurança Pública: Controle social, democracia e gênero* e no *I Fórum de Pesquisa sobre Vitimização de Mulheres no Sistema de Justiça Criminal*, organizados pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Departamento de Sociologia e Antropologia, Grupo de Estudos em Segurança Pública (GESP/UNESP) e o Observatório de Segurança Pública da UNESP (UNESP/CNPq), na Faculdade de Filosofia e Ciências da UNESP, Campus de Marília-SP, entre os dias 14 e 16 de setembro de 2011.

Pretende-se abrir um espaço de produção e reflexão, reunindo pesquisadoras e pesquisadores de diferentes áreas de conhecimento para pensar o lugar da segurança pública nas pesquisas e na opinião pública do país. Os desafios contemporâneos são grandes, mas as condições são favoráveis para a realização de um balanço da produção na área e para a avaliação das políticas de segurança pública, em termos de avanços, permanências e retrocessos.

Com o artigo intitulado “O Fim da Inocência. Um ensaio sobre os atributos do saber policial de rua”, a pesquisadora Jacqueline de Oliveira Muniz abre a coletânea com uma reflexão sobre a prática discricionária dos policiais militares. Ela questiona como o mandato público de polícia é acionado no cotidiano, observando as experiências de atendimento à população. A autora aborda as agruras, os saberes produzidos e os riscos assumidos no *modus operandi* desses profissionais.

No artigo “Resguardar ou punir: produção e usos de registros em Guardas Municipais do Rio de Janeiro”, Ana Paula Mendes de Miranda trata da organização e gestão da informação na Guarda Municipal. Com um olhar etnográfico, a autora aponta para as formas e atitudes com as quais os agentes se articulam e efetuam sua organização profissional. O contato com a população e com outras agências do poder público cria nos agentes a necessidade de codificar seus atos e reproduzir modelos de comportamento que não estavam previstos em seus mandatos e em sua formação.

O artigo “A ‘cultura policial’: um debate teórico-metodológico”, de André Rosemberg, aborda as discussões clássicas e contemporâneas da Sociologia da Polícia e a produção e uso das convenções acerca da “cultura policial” ou “subcultura policial”, como ferramentas analíticas para compreender as ações e as atitudes dos profissionais.

No artigo “Controle Social da Corrupção: a Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo”, Rita de Cássia Biason e Tamiris Hilário de Lima Batista apresentam os mecanismos de controle social e transparência das políticas de segurança pública no contexto da democracia brasileira. Estão em questão as denúncias apresentadas à Ouvidoria da Polícia de São Paulo

e a eficácia dos processos instaurados nesta instituição para promover ações policiais que respeitem os direitos de cidadania.

Embora o país tenha dado passos importantes para o reconhecimento de direitos, grupos sociais específicos, como negros, mulheres, crianças, homossexuais e jovens ainda são em grande medida vítimas de discriminação e têm suas demandas por segurança bloqueadas por valores e comportamentos arraigados. A segurança pública sofre de um grave déficit de compreensão das diferenças e isto traz consequências para quem mais precisa dela.

Em “Gênero, Feminismos e Políticas Sociais”, Lucila Scavone apresenta o longo processo histórico das lutas feministas, bem como as conquistas de gênero propiciadas pelas lutas contra a discriminação, a violência e o acesso desigual ao emprego e ao salário. São vários os avanços, mas também são importantes os desafios à frente. As mulheres, enquanto atoras sociais de relevo, tem pautado políticas de acesso aos direitos e provocado a melhor qualidade das políticas públicas, colocando a igualdade de gênero como ponto de princípio na atual democracia brasileira.

“Segurança pública e saúde: a prevenção como desafio para a atuação sobre as violências e acidentes” de Bóris Ribeiro de Magalhães e Thiago Teixeira Sabatine é um artigo que atenta para as políticas de prevenção às violências voltadas para grupos sociais fragilizados. O que chama a atenção é a vulnerabilidade desses grupos à morbidade e à mortalidade por causas externas. O texto enfatiza exemplos de políticas preventivas de saúde e aponta para a urgência do debate e de diálogo entre saúde e os setores tradicionais da segurança pública.

Em meio aos novos atores da segurança, Bruna Angotti coloca seu olhar sobre os primeiros presídios para mulheres. Em “Aprendendo as tarefas do feminino: os primeiros presídios para Mulheres no Brasil das décadas de 1930 e 1940” a autora analisa a medicalização do corpo e os projetos de reforma moral das mulheres no cárcere, tendência que ainda habita os discursos atuais das políticas prisionais voltadas para as mulheres.

“Mulheres Invisíveis? Condição da Mulher no Sistema de Justiça Criminal”, de Heidi Ann Cerneka, ilumina o interior das prisões femininas brasileiras. Em tom de forte denúncia e colocando os discursos das mulheres

em primeiro plano, o artigo demonstra a falta de cuidados necessários às mulheres encarceradas, a discriminação que elas sofrem dentro das prisões e no sistema de justiça criminal e a recalcitrância das políticas nacionais em adotar as regras internacionais para mulheres presas. As mulheres se encontram em desvantagem social e simbólica nas instituições da justiça criminal e na sociedade como um todo.

“A política prisional paulista e a emergência do PCC: considerações sobre a formação de uma específica teia social”, de Camila Caldeira Nunes Dias, conta a história e faz o mapa político da emergência do PCC no interior dos presídios paulistas. Além de uma descrição densa sobre os códigos e estratégias do crime organizado, o artigo foca aspectos da política de segurança pública paulista, apontando para suas fragilidades e para as mudanças dos perfis dos encarcerados. A narrativa tem como pano de fundo o processo de disputa por controle e poder entre presos organizados e representantes do Estado.

“Sociedade punitiva e novas dinâmicas da segurança nos municípios brasileiros”, de Luís Antônio Francisco de Souza, pretende traçar uma visão geral sobre a temática do papel dos municípios na segurança pública. Evidentemente, os municípios estão buscando trilhar caminhos em que a obsessão por segurança ganha relevo e pode ameaçar direitos civis duramente conquistados nas duas últimas décadas. O novo papel dos municípios na segurança está atrelado ao modelo de uma ampla estratégia de governo sobre a população urbana no Brasil contemporâneo.

A presente publicação avalia os desafios da segurança na perspectiva da democracia, dos novos atores e do controle social. As ambiguidades e as tensões existentes entre as instituições de segurança e a sociedade civil devem servir de alerta para a necessidade de qualificação do debate acadêmico e para o aumento das exigências em torno do respeito incondicional aos direitos.

As contribuições dos autores e autoras apontam para estratégias de gestão e de conhecimento como parte integrante da mudança das práticas da segurança no país. São subsídios para qualificação e educação profissionais, com ênfase na prevenção, no controle social e no respeito aos direitos. A incorporação de novos atores e olhares para as especificidades de

grupos sociais excluídos do estado de direito deve ser considerada objetivo a ser alcançado pelas políticas de segurança no país. Cabe aos especialistas e à sociedade civil acompanhar os avanços e desafios, mobilizando saberes e ações na construção de um marco de segurança condizente com a consolidação democrática.

Esta publicação tornou-se possível graças ao importante apoio das instituições que financiaram o *I Seminário de Segurança Pública: Controle social, democracia e gênero* e o *I Fórum de Pesquisa sobre Vitimização de Mulheres no Sistema de Justiça Criminal*: FAPESP, CNPq, Fundunesp, e, sobretudo a CAPES que tornou possível a presente edição. Cumpre agradecer aos pesquisadores e aos colaboradores do Observatório de Segurança Pública (OSP) que participaram dos eventos mencionados acima e agradecer especialmente às pessoas do Laboratório Editorial e do Escritório de Pesquisa da Unesp, campus de Marília, sem as quais este livro não viria a lume.

Luís Antônio Francisco de Souza  
Bóris Ribeiro de Magalhães  
Thiago Teixeira Sabatine

# O FIM DA INOCÊNCIA

## UM ENSAIO SOBRE OS ATRIBUTOS DO SABER POLICIAL DE RUA<sup>1</sup>

*Jacqueline de Oliveira Muniz*

Era o seu primeiro dia de trabalho como soldado policial militar (SDPM) nas ruas do Rio de Janeiro. Já havia sido “passado a pronto” logo após a conclusão do curso no Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças – CFAP, da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro - a PMERJ<sup>2</sup>. À primeira vista, a “missão para pagar” era bem simples. A papeleta de serviço informava que se tratava de “preservar a ordem pública”, cumprindo o plano de patrulha ostensiva estabelecido para um trecho do bairro de Copacabana, em uma guarnição motorizada composta por mais dois policiais militares.

---

<sup>1</sup> Este ensaio se beneficia do meu convívio com os policiais militares nestes 17 anos de pesquisa de campo, e inspira-se nas reflexões inicialmente esboçadas em minha tese de doutorado *Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser. Cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro*, IUPERJ/UCAM, 1999.

<sup>2</sup> Nos termos da atual constituição brasileira, as polícias militares constituem “forças auxiliares” e “reservas” do exército. Sua atribuição é a “preservação da ordem pública” e, por sua vez, o exercício das atividades policiais de patrulha. As chamadas “PM” são organizações policiais estaduais com estrutura militar e subordinadas ao governador de estado.

Contudo, havia algo de excepcional para o jovem policial naquilo que parecia já ser uma rotina para os demais PM<sup>3</sup>. Era a sua primeira vez, para valer! O momento ritual do seu batismo de verdade e ele, sob o olhar gazeteiro e acolhedor de seus experientes companheiros, ainda se ocupava de reprimir o juramento feito no dia da formatura e de colocar mentalmente em revista tudo que havia aprendido de polícia na escola.

Confessa, muito emocionado e um tanto encabulado, que ao entrar para a polícia, tinha também se deixado iludir pelos filmes e seriados de TV que alimentam o nosso senso comum sobre o mundo policial. Uma ingenuidade de início de carreira que foi sendo gradativamente desencantada no vagar pelas ruas, esquinas e becos da cidade. Uma fantasia que foi perdendo as suas cores nos encontros com os distintos públicos que jurou “servir e proteger”. Uma inocência rapidamente perdida nas interações, nem sempre com final feliz, com os diversos outros de nós que, por meio da dramatização de seus conflitos, se inscrevem na, e renegociam a, ordem pública que desejam e consentem que seja policiada. Relata convencido que, na vida real, o trabalho de polícia não admite “vedetes” e que as fitas policiais, indiferentes à complexidade da vida ordinária e à invisibilidade dos cidadãos comuns e seus dramas, projetam os seus holofotes sobre um “mocinho” que sempre “atua sozinho” e “sem planejamento”; que “nunca obedece a lei” e que, por tudo isso, se torna “um grande herói”, sendo ainda “premiado com a mulher mais bonita da estória”.

Apesar das brincadeiras e da “pagação de terror” que seus colegas “cascudos” faziam no intuito de descontraí-lo, o jovem PM, naquele dia, dizia-se ansioso e muito preocupado em fazer a coisa certa, em “tirar polícia sem vacilo”. Lembra-se, aos risos, que seus calejados companheiros insistiam em lhe dizer: “bola da vez, não adianta tanta teoria, a prática é outra coisa”. Uma coisa, ao menos, o dedicado “bicho” sabia: era preciso “ler as ruas”, pois só aprendendo a reconhecer o que se passa nas ruas ele poderia adquirir o “olho técnico” e o “faro” policiais.

---

<sup>3</sup> A expressão “PM” é amplamente utilizada, dentro e fora do meio policial, para caracterizar tanto a organização quanto os seus integrantes independente de sua patente ou atribuição. No entanto, no uso cotidiano, reporta-se aqueles policiais lotados nas atividades fim de patrulha ostensiva, os quais pertencem aos níveis hierárquicos inferiores como os soldados, cabos e sargentos.

Já circulando pelas ruas de Copacabana, diz ter experimentado a novidade de construir, em ato, o seletivo processo de observação. Mas, o que observar? O que deveria constituir o seu campo de vigilância? Para onde olhar? Onde começa e termina a ordem pública cuja preservação lhe foi atribuída? Tudo parecia saltar aos seus olhos como algo diferente, instigante e potencialmente perigoso. Tudo, “tudo mesmo”, poderia naturalmente ser convertido em objeto de cuidadosa suspeita e atenção. Enfim, qualquer coisa parecia destacar-se de maneira singular da paisagem urbana, agora sob vigília: os avisos luminosos das boates, o barulho de uma sirene, e o entra e sai das pessoas nos bares, a família de mendigos embaixo de uma marquise, o cachorro revirando o lixo, o homem correndo pela calçada, a rodinha de jovens na esquina, a jovem mulher (ou um travesti?) ajeitando eroticamente a sua cinta-liga, o carro parado no acostamento com a luz interna acesa, o casal gesticulando de forma desmedida em um ponto de ônibus, a freada brusca em um cruzamento, a sala de um prédio comercial acesa na madrugada, o bêbado rodopiando com um grande embrulho nas mãos. Tudo parecia merecer o enquadramento do seu olhar alerta e em prontidão. Tudo parecia retirá-lo de uma desgastante forma de espera rumo ao frenesi das formas de ação. Tudo parecia, então, demandar o imediato pronto-emprego de seus meios, do meio de força policial.

Pergunto como é imaginar a cidade e suas personagens da janela de uma radiopatrulha? Muitas eram as suas preocupações: afinar os ouvidos para discernir os “sons das ruas”, seus ruídos e silêncios; reconhecer e decifrar os mais distintos comportamentos, códigos e linguagens; capturar os mais inesperados movimentos; educar o olhar para ver “o que está por trás das coisas”, procurando identificar o que antes estava presente, e ele não via. Era preciso ser ostensivo, colocar-se em movimento, “ver e ser visto” para vigiar, para poder policiar indivíduos, grupos e territórios.

Havia muitas dúvidas e uma perturbadora certeza: “alguma coisa está acontecendo agora em algum lugar, como saber e como antecipar?” Enquanto o jovem PM de primeira viagem se via afogado pelos inúmeros estímulos saídos das ruas, e se esforçava por identificar algo “anormal” em um ambiente que ele mesmo teria começado a estranhar, seus colegas de ronda pareciam fazer o patrulhamento displicentes, conversando animados sobre coisas alheias ao trabalho policial. E, para a sua perplexidade, foi

no exato momento em que o bate-papo sobre a última roda de pagode seguia acalorado que os PM mais velhos pararam rapidamente a viatura e abordaram dois rapazes “brancos e boa pinta” que andavam discretamente pela calçada. A surpresa não foi pequena: os “*playboys*” estavam armados e portavam uma razoável quantidade de papalotes de cocaína. Após “encerrar a ocorrência” na delegacia distrital, sua indagação não foi outra: “como vocês sabiam disso?” A resposta obtida de seus companheiros foi para ele tão inesperada quanto o seu *début* com um flagrante: “Ah! Isso vem naturalmente, você vai sentir, é só olhar” responderam os colegas de guarnição. Disse que só conseguiu compreender inteiramente o que lhe foi ensinado naquele dia depois que havia adquirido mais experiência de patrulha. Concluiu dizendo que para ser um bom policial nunca se deve parar de aprender a fazer polícia com as ruas.

Do rico e inesgotável mundo policial tem algo que particularmente intriga a nossa imaginação. Refiro-me a um tipo de conhecimento peculiar esculpido nas ruas das cidades e que tem, de longa data, inspirado a sensibilidade de escritores, roteiristas, cineastas e pesquisadores. As ficções, as novelas e os filmes policiais retiram a sua matéria-prima desse curioso saber, ora enunciado em uma versão romântica e dramática, ora caricaturado através de ações heróicas e espetaculares.

De fato, esse parece ser um tipo de saber que, nascido da trivialidade da vida ordinária, imerso na dramaticidade das violações vividas no cotidiano e exposto à irredutibilidade do acaso e da incerteza, se presta a toda sorte de encantamentos e fabulações. Sua obviedade desafia, seu pragmatismo seduz, sua crueza assusta, seu sentimentalismo surpreende, seu moralismo incomoda e sua nostalgia comove.

O contato com uma espécie de conhecer saído da urgência dos fatos e da demanda dos outros, que se confunde com o fazer e a presteza do agir, nos faz pensar que os policiais que patrulham as ruas nas nossas cidades sabem de coisas que não sabemos ou que não queremos perceber. Sua sabedoria é constituída aqui na esquina, dia após dia convivendo, de uma forma explícita e sem mediação, com a dimensão volátil, cômica, dissimulada, humilhante, violenta, confusa, vulnerável, trágica e freqüentemente patética daquilo que chamamos de humano. Algumas narrativas policiais falam da experimentação de um conhecimento elaborado a partir do “pior de nós

mesmos”. Reportam-se a um saber que se constitui como uma testemunha ocular daquelas manifestações que preferimos privadas ou que ambicionamos sempre que possível esconder. Retratam um modo de recortar o mundo que se faz estruturado e aberto às sucessivas colisões com o “lado desagradável da vida”. Um tipo de saber em estado de alerta, sempre “preparado para o pior” dos mundos possíveis. Um PM, que há muito “tira polícia” no trânsito, penetra profundamente em uma psique contraída e tensa. Um PM que interveio em cenas de assassinato, que preservou inúmeras vezes locais de homicídios e que socorreu vítimas de crimes sexuais nos diz coisas que o dramaturgo e romancista Nelson Rodrigues talvez só tenha imaginado. O que os policiais militares aprendem a saber não está ordenado em um formato científico, não aparece quantificado ou traduzido nas estatísticas, não pode ser demonstrado com números, tabelas e gráficos. Este saber atrelado ao episódico, constrangido pelas contingências, parece querer resistir à padronização. Ele está ali em cada evento, na memória prodigiosa de cada policial. Ele é parte indissociável da trajetória de vida e das experiências individuais vividas por um personagem que deve aprender a observar - de um lugar em movimento (a ronda), de um lugar vigilante e suspeito - nós, os “outros” personagens que desenham o cenário urbano. Este tipo de saber descobre-se atento ao menor indício de “anormalidade”. Ele está à procura do que se encontra “fora do lugar”, ele se põe em perseguição a tudo aquilo que pareça, à primeira vista, “incorreto”, “indevido” e “inadequado”:

Quando você é polícia de verdade, você está sempre querendo saber o que está acontecendo ao seu redor. Isto está entranhado dentro da gente. Eu faço isso até na minha folga. Quando eu vejo eu estou fazendo isso até quando eu levo a minha mulher para passear. Se você vê um policial mudando de calçada, sentando na cadeira detrás do ônibus, procurando uma parede para se encostar, escolhendo uma mesa do fundo da churrascaria, pode ter certeza que ele está procurando alguma coisa errada, ele está tentando se antecipar, aí ele procura uma posição para controlar melhor a situação. Eu tenho o meu jeito que é ficar sacando o olhar das pessoas. (Sargento da PMERJ).

Os “mundos” que os policiais da *botton line* visitam e que constituem o seu próprio **mundo policial** são apresentados à linguagem como difíceis de descrever, duros de explicar e, em boa medida, desagradáveis de assistir e de freqüentar por muito tempo. É preciso “ter

estômago” para socorrer um homem anônimo caído na calçada sufocando-se em seu próprio vômito. É preciso segurar a sensação de repulsa diante de cenas nas quais se encontram indivíduos mutilados, corpos baleados feito peneiras e cadáveres em decomposição.

Os PMs da “ponta da linha” privam de um saber que dói e pode fazer doer, e que por isso, prefere ser partilhado com outros policiais e, às vezes, com familiares e sua rede de convivência mais próxima. As reservas em comungar esse saber com outras pessoas – mesmo as mais íntimas - resulta, em parte, da percepção de que esse conhecimento, em toda a sua nudez, choca, expõe as feridas e desencanta. Ele traz à cena da linguagem “a nua e crua realidade” da vida em seus atos de segredo e revelação, que vão do egoísmo mais oportunista à expressão mais generosa de compaixão.

Eu estava fazendo patrulhamento na praça do Lido e eu vi a noiva do meu melhor amigo de infância ali com outras garotas de programa. Eles estavam de casamento marcado. Lá onde a gente mora ela sempre se comportou direito, sempre foi honesta. Todo mundo gosta dela, e para todo mundo ela trabalha à noite como acompanhante de idoso aqui em Copacabana. Ela não é analfabeta não, ela têm o segundo grau completo e um curso técnico de enfermagem. Eu não pude acreditar no que eu estava vendo. O meu amigo foi o primeiro namorado dela. Quando eu saí do trabalho, eu fui falar com ela. Ela me disse que ela só estava fazendo isso porque ela queria ajudar o meu amigo a terminar de construir a casa deles. Ela chorou muito e pediu para eu não contar para ninguém porque ela ia parar com essa vida. Até hoje eu não falei nada, mas eu fiquei na minha vigiando ela. Eu não vi mais ela por ali e as outras garotas falaram que ela tinha sumido. Depois que eu virei polícia eu comecei a ver que todo mundo tem um lado que quer esconder. (Soldado da PMERJ).

De alguma maneira, o saber policial de rua desumaniza aqueles que o fabricam e contaminam os que dele partilham.

Eu não disse para a minha mulher que eu precisei matar um vagabundo. Eu e meu parceiro surpreendemos um elemento assaltando as pessoas no ponto de ônibus. O bandido empreendeu fuga e nós fizemos o cerco e enquadrámos ele. Ai, eu gritei para o camarada: Se entrega porque você dançou! É brincadeira, você acredita que o marginal sozinho, se protegendo atrás do poste, cresceu para cima da gente. Ele atirava e gritava: Seus putos, seus PMs de merda! Meu parceiro acertou o joelho do vagabundo e ele caiu atirando na gente. O cara não parava de atirar.

Aí, eu mandei bala nele. Ele morreu tentando me acertar. Eu fiquei muito alterado, eu fiquei com isso na cabeça: eu matei, eu matei. Eu fui para casa nervoso. A minha mulher perguntou o que tinha acontecido e eu só falei que tinha me desentendido no serviço. Aí eu pensei: se eu contar ela vai ficar pensando “meu marido matou um homem, meu marido matou um ser humano. Meu marido pode matar alguém de novo”. Eu passei muito tempo tendo um mesmo sonho: o vagabundo ia morrendo e ia apontando a arma para mim. (Sargento da PMERJ).

Em suas redes de sociabilidade, os policiais distribuem e fazem circular o seu saber das ruas de forma extremamente seletiva. As situações reais ou imaginárias de tensão e perigo, mesmo que estilizadas e abrandadas ou revestidas de uma retórica moral, heróica e voluntarista, são por eles consideradas pesadas e, até ser ponto, impróprias ao convívio pessoal. Para um tipo de saber que se apresenta como iniciático, parece ser preciso aos comuns dos mortais ingressar em um círculo restrito de confiança. Faz-se oportuno “entender o lado da polícia” ou fazer parte de sua “comunidade ampliada”, aderindo às estratégias de cooptação de sua envolvente narrativa. Mostra-se relevante construir alguma dose de cumplicidade, cuja moeda de troca é uma certa identificação compensatória com os “direitos humanos do policial” face ao seu alegado déficit de reconhecimento público. Como contar que quase ao final do expediente sua radiopatrulha foi alvejada por indivíduos não identificados? Como contar que um antigo companheiro de guarnição foi ferido mortalmente em uma operação especial?

Nesse tempo todo que eu estou na PM eu acho que eu já passei por tudo. Eu já ajudei a fazer parto, eu e meus companheiros conseguimos escapar de uma emboscada organizada por um marginal que eu tinha prendido. Eu já tive que levar muita gente para o hospital. Eu já salvei a vida de muita gente. Nesse tempo todo que eu tirei polícia, três companheiros de guarnição foram mortos pela bandidagem. Eu estava ali na hora. O último morava perto de mim, era um grande companheiro. Nós não voltamos para casa juntos. Eu fiquei pensando: o que eu vou dizer para a mulher dele, para o filhinho dele? Um dia desses aí, eu estava na minha folga e eu impedi um assalto em um restaurante. Eles eram três e renderam o gerente. Eu estava no ponto de ônibus e um senhor gritou por socorro. Eu consegui prender eles. Eu não ganhei premiação porque eu não matei ninguém. Sabe o que eu ganhei? Eu ganhei uma úlcera, eu tomo remédio para hipertensão, até doença de pele por causa dos nervos eu já tive. Eu não ganhei

premiação porque eu não matei. Mas não tem nada não, eu estou com a minha consciência tranqüila, minha consciência está limpa com Cristo. (Sargento da PMERJ).

De fato, o lado desagradável da vida não se configura como um tema de bate-papo aprazível, causando a imediata impressão de que o seu enunciador possui um apelo mórbido e escatológico, fazendo as vezes de uma ave de mau agouro. Diferente de outros profissionais, os policiais aprendem, na prática, a represar reações como nojo, náusea, vertigem ou mal-estar nos eventos com os quais se deparam em suas rotinas. Da mesma forma, costumam poupar os ouvidos do seu interlocutor, construindo um tipo de conversa gradual, defensiva, sob censura e em camadas acerca dos bastidores do dia-a-dia do seu trabalho. Descrever o socorro a um indivíduo com ataque epiléptico, narrar a condução de alguém com uma faca cravada na cabeça para o hospital, relatar um suicídio por enforcamento ou retratar um tiroteio entre a polícia e bandos armados, eventos que fazem parte da rotina de atendimento policial, requer a introdução de filtros morais e pedágios argumentativos.

Para os PMs das mais baixas patentes a vida recortada pelas lentes do saber policial não costuma estar fielmente retratada nos filmes policiais, e muito menos nos romances e seriados de TV. A sordidez do seu relato, a sua “verdade”, parece não se deixar ser plenamente traduzida em outra linguagem que não aquela dos fatos reais que advertem sobre a dureza da vida. E isto de tal maneira que os policiais freqüentemente falam com ironia e um certo ar de ressentimento sobre o que é mostrado do mundo deles. Um mundo que, constituído de dentro e vivido desde o subterrâneo dos nossos mundos sociais, é vivenciado como um “mundo a parte” quando na superfície das relações sociais e de suas razões de classe, cor, renda e estatus. Ainda que guardem uma especial predileção pelos chamados “filmes de ação”, os seus comentários convergem para o mesmo ponto: “tem muito de fantasia, é uma grande ilusão”. Uma epopéia que até gostariam de copiar, transvertendo a realidade policial com algum glamour não apenas pela assimilação de uma falsa regularidade das ações policiais destemidas, mas sobretudo pela aquisição dos brinquedos tecnológicos de última geração exaustivamente explorados nos *trailers* policiais.

O que o dever-saber conquistado através dos diversos tipos de patrulha “tirados” faz com cada PM individualmente é parte integrante da pedagogia afetiva de sua aprendizagem informal. Mostra-se perturbador para um policial o esforço cognitivo de separar, por exemplo, os sentimentos que afloram durante a intervenção em um caso de exploração sexual infantil ou um acidente fatal envolvendo crianças, das emoções referidas aos seus próprios filhos. Durante uma visita que fiz à Brigada Militar do estado do Rio Grande do Sul, alguns anos atrás, eu tive uma oportunidade etnográfica preciosa ao ser convidada para jantar com dois simpáticos e inteligentes oficiais superiores, em uma agradável chopperia. O tema de nossa conversa inicial girava em torno dos países e dos costumes que cada um de nós tinha conhecido e das futuras viagens que gostaríamos de fazer. Mas a discussão sobre o mundo policial era inevitável. Nós sabíamos que em algum momento ela aconteceria.

Estimulado por minha curiosidade provocativa e pelo papel que creditavam a mim como uma antropóloga, ou nos seus termos “a policióloga” que “entende o lado humano do policial”, um dos oficiais resolve me contar aquele que foi um dos dias mais dramáticos de sua trajetória profissional. Ele havia recebido um chamado que informava a ocorrência de um foco de incêndio em uma vila<sup>4</sup> extremamente miserável nos arredores de Porto Alegre<sup>5</sup>. Lá chegando com a sua guarnição, constatou que o incêndio se alastrava com muita velocidade pelos barracos construídos de madeira e papelão. Imediatamente os policiais e bombeiros brigadianos ali presentes começaram o trabalho de resgate e salvamento das vítimas. Conta que o que via era terrível: pessoas em estado de choque, outras completamente descaracterizadas pelas graves queimaduras etc. Homens, mulheres e crianças gritavam de dor e de desespero. Seu relato seguia recheado de detalhes comoventes e assustadores. Diz-me que o fogo já tinha tomado conta de tudo e que havia pouco a fazer para tentar salvar os poucos bens que aquelas famílias possuíam. Enquanto seguiam no dramático processo de resgate e rescaldo, uma mulher visivelmente transtornada grita por socorro e agarra o meu confidente, dizendo que seus dois filhos ainda se

---

<sup>4</sup> No estado do Rio Grande do Sul, as chamadas “favelas” ou comunidades vulneráveis aos riscos sociais são chamadas de “vila”.

<sup>5</sup> O Corpo de Bombeiros do estado do Rio Grande do Sul faz parte da “Brigada Militar” que corresponde à organização policial militar responsável pelo patrulhamento ostensivo.

encontravam no interior do barraco. Imediatamente toda a guarnição dirigiu os seus esforços para salvar as crianças. Fala emocionado que apesar de todo o empenho e mobilização não foi possível “salvar a vida daqueles dois inocentes”. Enquanto tentavam entrar no barraco, este já inteiramente incandescente começou a se dissolver feito “um saco de papel”. Neste momento eles ouviam os gemidos das crianças e, impotentes, observavam chorando os seus vultos em chama no meio dos destroços. Um dos policiais entra em estado de choque, começa a gritar e vai ao encontro das chamas sendo impedido pelo seu companheiro. A mãe e os demais familiares desesperados gritam pelo nome das crianças. Revela-me que “todos viram as crianças pegando fogo e não puderam fazer nada”. “Todos nós ouvimos os gemidos derradeiros delas até o mais completo silêncio”. Os familiares revoltados e, sob o impacto da tragédia, não paravam de acusar os policiais de terem deixado os seus filhos morrerem. Conta-me, revivendo a trágica cena chorando, o quanto foi doloroso segurar em seus braços aqueles corpos carbonizados, transfigurados pelo fogo e pelo carvão. Fala que esta foi uma cena que os policiais ali presentes jamais esqueceram. Encerra o seu relato dizendo-me que ao chegar em casa, abraçou sua mulher e seus filhos – que tinham a mesma idade das vítimas – e permaneceu ali chorando e rezando por um longo tempo.

Enquanto esse episódio infeliz ia sendo contado, as pessoas que estavam em mesas muito próximas à nossa, mostravam-se incomodadas e desconfortáveis com o que se viam obrigadas a escutar. Apesar da discrição de nossa conversa, aqueles que conseguiam ouvi-la, foram, pouco a pouco, perdendo a descontração, o paladar e o apetite. Tentavam falar mais alto, contar uma piada engraçada e mesmo mudar as cadeiras para cada vez mais longe de nós. Uma moça que comia uma pizza começou a ter reações de náusea e se encaminhou ao banheiro. Após esse triste relato, fomos espontaneamente compelidos a voltar conversar sobre “coisas mais amenas”, como os últimos shows a que tínhamos assistido.

Experimentações tão intensas como a que foi acima reproduzida podem levar à lapidação da perspicácia e do discernimento metódico – insumos indispensáveis ao trabalho policial de rua -, mas também produzem marcas profundas que se manifestam tanto pelas demonstrações de solidariedade, quanto pela explicitação de uma aparente frieza e distância

emocionalmente protetoras. Policiais de diversas polícias falam dos estados afetivos abruptos que vivenciam no dia-a-dia das ruas, os quais misturam expressões díspares de ódio e piedade, desprezo e generosidade (GRAEF, 1989). Relatam como a vivência recorrente de situações antagônicas e por vezes fatais, conduzem a uma espécie de “embrutecimento” pessoal, a elaboração de uma “casca” defensiva. Assim como psiquiatras e médicos legistas acostumam-se com eventos extremos e decrépitos, os policiais acostumam-se a assistir e a se interpor às mazelas humanas. E, diante delas, desenvolvem mecanismos de auto-defesa, nos quais se incluem encenações de indiferença e de negação da alteridade, da mesma forma que a teatralização de um pessimismo moral e de um cinismo extrovertido (REINER, 1992). A construção de uma percepção ácida e também debochada da realidade revela-se, por exemplo, em um tipo de humor amargo e provocativo. Numa primeira visada, ele soa como uma variação intencional e “politicamente incorreta” das chamadas piadas de gosto duvidoso, como expresso no trocadilho “direitos humanos para humanos direitos” amplamente conhecido no meio policial brasileiro.

As mais distintas realidades visitadas pelos policiais militares durante a sua jornada de trabalho conformam um saber-fazer que procura se equilibrar nos extremos, que se capacita a lidar com o que se mostra como desproporcional, paradoxal e disparatado em nossas condutas. Um PM, com algum tempo de patrulha, logo aprende que as situações que aparentam ser menos perigosas e que não se caracterizam como criminais à primeira vista, são precisamente aquelas que podem explodir com um alto grau de violência. Logo descobre que os conflitos domésticos, de gênero e intrafamiliar que, a princípio, envolvem atores conhecidos que não possuem uma carreira criminosa, trazem uma alta carga emocional suficiente para multiplicar as oportunidades reais de risco para os litigantes e para o próprio policial que foi chamado a intervir.

Outra lição aprendida na pedagogia experimental das ruas é aquela que adverte que os mais trágicos resultados também estão vinculados a “motivos fúteis”, aos pequenos conflitos e aos eventos não intencionais como, por exemplo, os acidentes de trânsito que quase sempre produzem muitas vítimas. A constatação de que as coisas da vida seguem cursos mais complexos do que a lógica linear que determina uma falsa

proporcionalidade entre causas e efeitos - algo do tipo eventos pequenos geram pequenas conseqüências - contribui para a conformação de um saber empiricista que se curva às evidências e que se reconhece como atravessado pelos imponderáveis da vida social. Um saber-agir que se faz no aqui e agora dos conflitos e em seus próprios atos, no curso mesmo dos acontecimentos, diante do que se revela como contingente. Um saber-fazer que acredita-se disposto a manobrar com a potência do acaso, habilitado a buscar modos e meios de ação em ambientes de incerteza e risco, a tentar equilibrar-se entre os fins da política de policiamento e as distintas finalidades ou apetites morais dos sujeitos policiados. A experimentação do perigo, mesmo que na sua pura idealidade, impõe a este saber-prático a construção discricionária de decisões coercitivas de força que se inscrevem entre a exigência de produção de alternativas de obediência consentida a um determinado pacto político-social e o risco sempre presente de sua extrapolação em uma deliberada e reprovável sujeição.

O dever-saber das ruas, mergulhado na idiosincrasia das circunstâncias, das situações voláteis e fugidias, prima pela sua adaptabilidade ou pela sua concessão ao imprevisto. Beneficia-se de alguma medida de autonomia criativa e do senso de oportunidade. No cumprimento de sua escala de trabalho, o PM converte-se em um “faz-tudo”, um tipo de especialista que se generaliza no atendimento às demandas de uma cidadania que se vê em risco, em confronto ou em conflito. Porque se reconhece, e é reconhecido, como a autoridade que dispõe do recurso de força e que está autorizada a usá-lo frente tudo aquilo que venha a ser considerado uma ameaça aos direitos e garantias da comunidade policiada (BITTNER, 1967, 1970), o PM faz o papel de parteiro, domador de animais domésticos, mensageiro, assistente social, acompanhante, paramédico, conciliador, balcão de informações, psicólogo, motorista, conselheiro sentimental, educador e, por tudo isso, agente da lei que, até mesmo, “combate o crime”. A expectativa social de pronto-emprego e de presteza policiais no encaminhamento de soluções para um repertório infindo de problemas, conduz ao desenvolvimento de um saber-agir que considere e articule diversas habilidades que possibilitem ao policial saber-ser “um pouco de tudo, para fazer um pouco de cada coisa”.

Mas, um saber que aprende a “saber se colocar nas situações”, ainda que não goste nem um pouco de perder a autoridade de sua razão, vê-se compelido a assimilar as irracionalidades das práticas sociais (MUNIZ; SILVA, 2010). Vê-se levado a “dar algum crédito” às razões do outros que contextualizam as intenções e justificativas de suas atitudes que mobilizam a, e direcionam as reações diante da, presença da polícia. Ao “dá o seu jeito” para responder a qualquer demanda cidadã, esse saber tende a apresentar-se, em sua narrativa, como um acervo pessoal de preceitos e práticas resultante de um modo próprio, o do policial, de exercer o fazer de polícia. A aplicação pelos PMs do Rio de Janeiro do que seja a “doutrina policial” está inserida em um processo de particularização, comum em sociedades hierarquizadas e desiguais como a brasileira, que não se restringe à personalização do policial, mas compreendem os demais atores e os conflitos nos quais se inserem, assim como os territórios policiados (LIMA, 1995; MUNIZ; PROENÇA JR, 2007a). Em parte por conta disso, esse saber, que se individualiza no ato da fala e que se envaidece de sua oralidade que o coletiviza, confunde-se, em boa medida, com a trajetória individual de cada PM. Trata-se de um saber que persegue a singularidade, em especial a dos seus portadores, disponibilizando-se à linguagem do senso comum como um testemunho de vida. Por um lado, o percurso institucional pelos diversos tipos de polícia “tiradas” (operações especiais, controle de multidão, radiopatrulha, emergência, trânsito, polícia montada etc.) e, por outro, o relicário de experiências individuais construído a cada caso atendido, conformam o estoque de percepções e “macetes” que estão distribuídos entre os policiais de forma heterogênea, descontínua e pessoalizada.

Este saber tratado como pessoal faz-se também um saber-companheiro. Suas dinâmicas informais de aprendizagem e transferência, por vezes ignoradas pelos mecanismos formais de ensino, ordenam-se por uma experimentação conjunta do vivido, cujo acesso se dá seletivamente pela demonstração de um determinado mérito: o de fazer por merecer a confiança e o respeito dos pares convertendo-se em mais “um de nós”. Seu procedimento de generalização parece ter como premissa oculta a crença em uma natureza humana comum, representada por um sujeito

moral e psicológico universal, que serviria de substrato para as vivências particulares, conferindo inteligibilidade e validação em sua partilha.

Há um outro aspecto que favorece a personalização desse saber tecido nas ruas. Este diz respeito à prestação dos serviços ostensivos de polícia cujo balcão de atendimento é o próprio PM que está na esquina ou circulando em uma viatura. Trata-se de um serviço ambulante e individualizado, uma espécie de “franquia ocupacional” exercida por cada soldado, cabo ou sargento da polícia militar alocado nas atividades de patrulha. O enraizamento do princípio da autoridade legal e legítima na vida cotidiana das pessoas - que condiciona a própria natureza da polícia - impõe este tipo de exigência à realidade do trabalho policial de ponta (BITTNER, 1974). Sob a presente condição, as informações (esculpidas no varejo das interações com os cidadãos) e a instrumentalização do seu emprego (que se traduz em habilidades acionadas de acordo com a demanda) são usualmente percebidas e valorizadas como derivadas do “estilo pessoal de trabalho” de cada PM. Neste sentido, a “forma de trabalhar” nas ruas, ainda que faça uso das capacidades e competências aprendidas nas escolas, adquire, na prática, uma roupagem personalizada que leva em consideração e superdimensiona o que sejam as características individuais como o “jeito do policial” ou a sua personalidade, a sua estória de vida e seus saberes prévios, os seus humores, o seu “caráter que vem do berço”, sua disposição para o trabalho e, mesmo, a sua afinidade com o “tipo de polícia tirado”.

A ampla latitude moral deste tipo de saber-ser tão individualizado e flexível aos clamores sociais, ao que seja a opinião pública do momento e, sobretudo, ao que se denomina de “vontade política” do governante possibilita, por exemplo, que alternativas díspares de ação possam simultaneamente conviver sem que umas se imponham às outras ou sejam pensadas como superiores *a priori* (PROENÇA JR; MUNIZ; PONCIONI, 2009). Enquanto “produtos desta sociedade que está aí” e “cumpridores das ordens do governo”, os PM não se ocupam de advogar a propriedade e a utilidade universal de seus próprios modos de atuação, e muito menos se mostram refratários a outras formas alternativas de intervenção, nas quais se incluem as práticas controversas e heterodoxas. Imbuídos de um realismo tirado das ruas e de posse de um saber-ouvir as pressões sociais

e, especialmente, o que “manda a política” de segurança, eles procuram aproximar a sua cota de conhecimentos formais e informais dos fragmentos de realidade descontínuos e fugazes nos quais são chamados a intervir, como um assalto em uma rua movimentada da cidade ou uma “briga de ponto” entre camelôs<sup>6</sup>. Porque os PMs estão todos os dias nas ruas lidando com um elenco de situações supostamente idênticas e, ao mesmo tempo, irreduzíveis entre si, eles aprendem a saber que os fatores circunstanciais presentes em cada episódio enfrentado devem ser levados em conta, sob pena de se multiplicar a oportunidade de efeitos indesejáveis para si mesmos, para os cidadãos e para o governo (MUNIZ; PROENÇA JR, 2007b). Saber-ouvir corresponde a manter um ouvido alerta para o que vem de quem manda e um outro atento para o que vem das ruas. Para saber-agir e “fazer o que é certo” é preciso saber-negociar o próprio lugar conferido à “autoridade policial”, construindo uma boa medida entre as diversas e conflitantes vozes de comando. Parece ser preciso conciliar, no caso brasileiro, a ambição democrática de uma igualdade em direitos com a realidade de uma cidadania atravessada por razões particularistas que evocam o “direito a diferença” em um fazer-se desigual (MUNIZ; SILVA, 2010).

É evidente que esse tipo de visão de mundo não pretende negar a pertinência e a propriedade do conhecimento formal ou do saber escolarizado para a desejada profissionalização da polícia. A questão central não está na recusa deliberada do que sejam as normas legais e as diretrizes políticas que conformam e validam o universo das práticas policiais socialmente autorizadas. Mas no modo como os conhecimentos formais elaborados e aprendidos abordam a sua aplicação. Em outras palavras, na forma pela qual o conteúdo destes elementos prescritivos do mandato policial considera a *práxis* de polícia ou reflete alguma ordem de diálogo e convergência com a natureza do trabalho policial e seus atributos intrínsecos.

Assim, o que o saber policial de rua denuncia é o risco de desatenção em relação aos elementos circunstanciais em favor de um enquadramento formal e purista da imposição da lei e da ordem que, em termos concretos,

---

<sup>6</sup> Especialmente nas grandes cidades brasileiras, as expressões populares “camelô” e (vendedor) “ambulante” referem-se aos comerciantes de rua inseridos tanto na economia formal quanto na informal ou clandestina que vendem seus produtos em bancas ou pontos fixos, assim como em movimento, com alguma anuência das autoridades de fiscalização das posturas municipais. Camelô origina-se da palavra *camelot* que em francês significa “vendedor de artigos de pouco valor”.

desconsidera as instâncias de discricionariedade que informam o fazer real de polícia e, com isso, compromete a sua qualidade decisória (*workmanship*) e os seus resultados (PUNCH, 1983). Face à complexidade da demanda pelos seus serviços e diante da própria realidade de um meio (consentido e comedido) de força, a polícia, todo PM aprende rapidamente que as orientações políticas, os dispositivos normativo-legais e os procedimentos operacionais, quando desencarnados das experiências concretas de policiamento, tendem a ser interpretados como de pouca serventia.

É evidente que um saber premido pela ocasião, construído e recapitulado a cada atendimento, apresente uma forte propensão para superestimar uma leitura contextual dos eventos e dos seus cursos. Talvez por isso, muito freqüentemente ouvimos um PM ponderar que, apesar da existência de procedimentos-padrão, em “situações particulares” a prescrição acaba sendo suspensa ou adaptada por conta das circunstâncias que as conformam. Se este tipo de contextualização é freqüente na retórica policial de rua, fica suficientemente claro para os pragmáticos policiais que a norma opera como uma referência para a ação (SKOLNICK, 1994). Os desvios e as divergências em relação à sua execução não são exceções e nem muito menos acidentes de percurso. Na rua, se “faz tudo diferente” porque a própria aplicação da norma, cuja execução é, por natureza, discricionária, envolve a sua necessária adequação seletiva ao mundo real. O que seja o “mundo da lei” precisa ser interpretado e, por sua vez, ajustado às diversas realidades que compõem as “leis do mundo”. O curso de ação escolhido para intervir em um certo evento, criminal ou não, resulta de um processo reflexivo que considera, ao menos, três dimensões essenciais de discricionariedade: a decisão da cidadania que escolhe acionar ou não a polícia; a decisão de governo que determina as estruturas, as capacidades e as competências policiais à luz de suas prioridades políticas; e a decisão do policial que, sob as exigências normativas de seu mandato público, escolhe os meios e os modos para agir diante dos fins da política pública. Desta maneira, o processo decisório policial considera a natureza, os riscos e os perigos simbólicos associados ao evento sob intervenção e, com isso, minimamente pondera sobre as alternativas técnicas de ação disponíveis para a polícia, a oportunidade de validação legal e de chancela política para essas alternativas e a possibilidade de aprovação ou sanção dos cidadãos

sobre a decisão tomada, seus resultados e conseqüências. Em termos ideais, a solução policial ambiciona ser tecnicamente qualificada, confirmada legalmente, politicamente orientada e tolerada socialmente. Ela precisa ser razoável, ela precisa ser aceita, ela precisa ser útil.

Um saber que se mostra vaidoso de sua utilidade e atento a tudo aquilo que emerge ora como prescritivo, ora como contingente não se confina à máxima de uma “prática (que) nega a teoria”. Há neste saber uma teoria nativa que parece por à luz do dia a expectativa de fabricação de uma justiça que se espera “justa”. Identifica-se neste saber uma vontade de “fazer justiça” aos fatos que manifesta-se como moralizadora quando enseja, ou é demandada a, “passar um corretivo”, “dar uma lição de moral” ou “enquadrar uma conduta”. Compelido a produzir alguma solução, mesmo que provisória, para os nossos conflitos no seu tempo presente, o saber policial de rua compartilha um sentido substantivo, popular de justiça, situando-se no hiato entre o apetite da lei e a vontade de ordem (SKOLNICK, 1994; KLOCKARS, 1999; FOUCAULT, 2003). Ao se apresentar aos litígios antes da mediação judicial e seguir sendo mobilizado para além de suas alternativas jurídicas de solução, este saber acionado pelas chamadas emergenciais à polícia, inscreve-se na assimetria existente entre o repertório finito das expressões formais de legalidade e a infinidade de modos de produção de legitimidade, os quais vivificam as regras sociais do jogo de resolução de conflitos. Se o sistema de justiça para ser justo deve atuar “pós fato”, a polícia para se fazer justa, merecedora de seu mandato, precisa agir “no fato”, não somente antes de acontecer, não apenas depois do acontecido mas, especialmente, durante o acontecimento que mobiliza sua atenção.

De certo modo, este saber que aparece como uma espécie de alter ego social, ou nos termos de Bittner (1974) como o “senão” da sociedade, carrega consigo um certo tom missionário ou proselitista. Sua economia discursiva, que quando oportuno também “paga sermão”, encontra-se a serviço de uma “moral da sociedade”. Ela acredita estar “do lado certo” e não se furta a evocar a conversão dos sujeitos à civilidade ou a “boa ordem” por meio do controle disciplinar de suas condutas e intenções (FOUCAULT, 2005, 2008). Este saber - dispositivo, ao ter como fundamento a produção de obediências, vigia e se põe em vigília diante da possibilidade sempre

aberta de servir a opressão, de “perder a razão” e deixar-se conduzir pelo destempero de seus portadores ou dos indivíduos sobre os quais intervém.

Esta forma de saber-fazer para saber-ser, que vai se experimentando para produzir respostas imediatas para os problemas também imediatos, revela um certo gosto pelo que é intenso. Chamado a atuar na emergência das pessoas, das coisas e das situações, este saber manifesta-se através de uma apropriação presentista da temporalidade. A profundidade da experimentação do presente, do que é iminente e inadiável para os “outros”, está posta para qualquer PM que patrulha a cidade. Ela contribui para um recorte singular de uma cronologia que privilegia o tempo dos acontecimentos. Que volte-se para a sua “hora da verdade”, o aqui e agora dos nossos receios, medos e inseguranças, e empreende uma espécie de caçada pela interioridade do que ocorre entre o tempo de abertura e o tempo de fechamento de uma ocorrência policial. Parece indispensável a esse saber coercitivo, que tem no recurso à força a sua divisa, ser capaz de agenciar no processo decisório a intensidade dos outros e a suficiência de seu próprio fazer.

Inscrito, portanto, na urgência prescrita por aqueles que mobilizam os serviços da polícia, esse saber que prediz o futuro e que reordena o passado pelo espírito do presente, parece não poder prescindir do que sejam os atributos não racionais, ou melhor, de tudo aquilo que classificamos na vida ordinária como “emocional” e “intuitivo”. A fenomenologia da ação policial cotidiana, faz uso do mundo das emoções como um recurso que deve estar a seu serviço.

Quando o lado racional falha e o lado militar falha também, a gente apela para a emoção, a gente se apega à intuição que todo o polícia tem. (Cabo da PMERJ).

Na rotina de patrulha, os policiais experimentam de forma densa e irregular estados afetivos díspares: caminha-se do mais monótono tédio ao mais agudo estágio de alerta e apreensão, assistem-se desde reações emocionais contidas até agudas manifestações de desespero. Quando se lida ou se vê exposto a situações que envolvem todo tipo de sentimento, como ódio, indignação, fúria, desprezo e medo, desenvolve-se alguma economia do afeto que se demonstre capaz de promover o autocontrole para a administração dos estados emocionais dos outros. Espera-se, por

exemplo, que o policial mostre-se habilitado a atuar de uma forma superior ao descontrole emocional típico das pessoas comuns em situações de crise. No atendimento às ocorrências isso se traduz, por exemplo, em “não aceitar provocações”, “não entrar no jogo das pessoas para não perder a razão” ou a “moral de polícia”.

A “intuição policial” – expediente afetivo extremamente valorizado nas ruas – ora se apresenta como um recurso decisivo rumo à tomada de decisão, ora como uma poderosa justificativa face à ação empreendida e os seus resultados. Diante de situações difusas ou de difícil categorização, os pressentimentos ou o “sexto sentido do policial” assumem um papel decisivo na condução dos eventos. O saber “sentir a situação” para saber-agir não se detém lá onde o que seja a “conduta racional do policial” paralisa. Sua busca por algum sentido que oriente a tomada de decisão segue guiada por uma forma de enquadramento intuitivo da realidade, que põe a seu serviço um sistema classificatório que distingue e hierarquiza a periculosidade de pessoas, atitudes e eventos em função, por exemplo, do que os perigos simbólicos e os riscos morais ou objetivos podem representar para os outros e para os próprios policiais. Estereótipos e clichês sobre indivíduos, suas identidades e trajetórias sociais mesclam-se a conceituações jurídicas, psicológicas e criminológicas sobre as práticas humanas. Entre metáforas e conceitos, este saber que vigia toma de empréstimo alegorias e racionalizações que possam vir a serem úteis e funcionais à práxis do policial. Nem tanto ao céu e nem tanto a terra, os PMs aprendem que necessitam saber-ser “razoáveis”, situando-se entre o que “manda a lei” e o que se demanda como “paz social” e “preservação da ordem pública” num dado contexto. Observa-se um tipo de sociologia nativa do desencanto que tem na desconfiança prévia e na encenação de uma postura ressabiada a expressão de um circuito de trocas assimétricas entre policiais e policiados, irremediavelmente moderadas pela expectativa presente do potencial ou do concreto de força que caracteriza o exercício legal e legítimo da autoridade policial. Uma vez que “todos mentem para a polícia” e “todos querem ter (alguma) razão” parece ser preciso por em circulação um saber defensivo que saiba “agir como uma autoridade”, buscando manter-se tanto acima das “meias-verdades” quanto protegido dos riscos de identificação com a performance das vítimas e agressores.

Em suas narrativas percebe-se que os PMs sentem-se mais confortáveis e seguros naquelas situações cuja atuação se constrói em oposição a um “criminoso” claramente configurado como tal, ainda que nestas ocorrências a possibilidade de resistência violenta à autoridade policial esteja colocada desde o seu início. De fato, os PMs mostram-se mais confiantes em seus próprios métodos e performances naqueles episódios que são previamente classificados como um “crime em andamento”. Nestas ocorrências, “a polícia sabe o que a espera”, porque os policiais conseguem minimamente presumir e caricaturar o “comportamento-padrão” ou o “*modus operandi*” dos seus costumeiros oponentes: “de arma na mão eles [os criminosos] são todos valentões; é só desarmar que eles se comportam como adolescentes rebeldes”.

O mesmo não procede quando se trata daquelas situações conflituosas, imprecisas do ponto de vista penal, e que envolvem, sobretudo, querelas entre pessoas comuns ou “cidadãos de bem”. A ambigüidade e, mesmo, o andamento desses conflitos dificulta a classificação antecipada das partes envolvidas em termos de “vítimas” e “agressores” típicos. É, por excelência, neste último grupo de eventos que a dupla exigência de legalidade e legitimidade da ação policial e, por conseguinte, o exercício da discricionariedade são postos em questão. Principalmente em um contexto no qual os PMs de baixa patente se vêem com “direitos de menos” e reconhecem nos cidadãos “direitos demais”. No mundo dos conflitos domésticos e interpessoais, o chamado “fator surpresa”, que se faz presente tanto na atitude dos envolvidos, quanto no desenrolar dos fatos, adquire, do ponto de vista policial, proporções extremamente elevadas, dificultando a elaboração antecipada de padrões uniformes de conduta esperada e, por sua vez, o acionamento de reações policiais típicas. Isto se traduz em um problema real da ação de polícia: enquanto nas colisões com os chamados “bandidos” a preocupação maior do PM é a possibilidade de inação (“fiz menos do que devia e podia”), nas interações com os “cidadãos ordeiros” a sua questão é a possibilidade do excesso de iniciativa (“fiz mais do que devia e podia”). Esse é, certamente, um dos clássicos dilemas morais vividos no dia-a-dia pelos policiais, cujas conseqüências e sua repercussão na sociedade e para o próprio mandato policial são igualmente complexas e problemáticas.

É precisamente aqui, neste último cenário, que a intuição policial é chamada a contribuir de forma decisiva. E não apenas para reduzir a insegurança quanto à escolha dos modos e dos meios de intervenção, mas também para justificá-los diante dos seus fins políticos ou da missão policial recebida, face a um questionamento latente ou explícito acerca da esperada proporcionalidade do uso da força empregada. De toda maneira, diante das resistências à mediação policial vindas dos sujeitos criminalizados e dos “cidadãos honestos” que mereceriam um voto policial de confiança, o saber de rua apela intuitivamente para o que os policiais interpretam como sendo o amplo, e nem sempre harmônico, “bom senso”. Em um universo no qual a cidadania é hierarquizada por distintos endereçamentos – classe, status, gênero, cor, orientação sexual etc. – ter “bom senso” pode corresponder a saber-fazer uso de um “senso de justiça” situacional que afirme a expectativa de igualdade em direitos dos cidadãos considerando a desigualdade em privilégios de seus pertencimentos sociais.

Um outro aspecto fundamental do saber policial de rua é a sua comunhão ou os seus planos de contigüidade com outros saberes que orientam as personagens que vivem das ruas ou estão freqüentemente nas ruas, transitando pelas dimensões ocultas, clandestinas, periféricas e informais da cidade. O chamado “conhecimento de (sua) área” desenvolvido sobretudo pelas figuras que circulam na noite, como os boêmios, os porteiros, as prostitutas, os travestis, a população de rua, os jornaleiros, os taxistas, os bandos de jovens etc., aproxima-se bastante daquele que vai sendo elaborado pelos PMs. O mapeamento das territorialidades dos sujeitos, dos seus fluxos, dos seus códigos informais de convivência, enfim, dos seus dispositivos de sociabilidade, reconhecimento e aceitação, faz parte do empreendimento daqueles que redefinem a cidade através de suas inserções, e que disputam os seus lugares inscrevendo neles a sua própria forma de estar no mundo. De certa maneira, essas personagens estão – como os policiais – atentos ao seu próprio “pedaço” e aos seus trajetos, observando e “vigiando” a cidade em nome das suas paixões, sentidos e interesses. Estão, cada um ao seu modo, fabricando alguma ordem, auto-referida ou ampliada, por meio de seus mecanismos informais de controle e regulação. Todos eles, invariavelmente, sabem o que acontece ao seu redor, quem entra e quem sai dos seus territórios, “quem está fazendo o quê” e “o que está procurando”.

Tradicionalmente, o acervo de informações contido no “conhecimento de área” caracteriza-se como objeto de cobiça dos PMs. As interações amistosas com os atores que estão nas ruas e as “colaborações forçadas com a autoridade policial” dos indivíduos que se encontram no limiar da clandestinidade (como os flanelinhas<sup>7</sup>, os camelôs e os apontadores do jogo do bicho<sup>8</sup>), dos que são colocados à margem da vida social (como os “sem-teto” e os mendigos) ou dos que apresentam uma identidade social estigmatizada (como os “jovens drogados” e os “profissionais do sexo”) constituem uma regra não escrita do trabalho cotidiano de polícia. Afinal, a vigília dos outros e de seus próprios atos, o sentido do policial está posto especialmente para aqueles que ingressam de uma forma ilegal, clandestina ou informal na gramática ampliada das ruas. É isto de tal maneira que os sujeitos que vivenciam a cidade pelo seu vagar, estão a negociar os seus “pontos” de fixação ou de deslocamento e, com isso, realizam, no limite dos seus territórios físico e simbólico, uma forma do controle social que é empreendido profissionalmente pelos policiais em todo o espaço urbano. Assim, as representações e práticas das múltiplas cidades recortadas por cada tribo urbana são visitadas, a convite ou não, pelos PMs no cotidiano de suas rondas. O trabalho diuturno de patrulha, a missão de “preservar a ordem pública” compele os policiais a cruzarem as fronteiras simbólicas, a ingressarem em outros mundos morais e a minimamente decifram os seus sentidos para policial o que sejam as distintas ordens que estas realidades fazem aparecer.

<sup>7</sup> A expressão “flanelinha” é freqüentemente usada para designar aqueles trabalhadores informais que prestam pequenos serviços aos motoristas que estacionam os seus carros nas vias públicas, tais como indicar ou reservar vagas, auxiliar nas manobras realizadas e vigiar os carros estacionados. O pagamento por estes serviços ocorre por livre consentimento do motorista ou, principalmente, pela coação que conta, por vezes, com a chancela velada de policiais ou guardas municipais que fiscalizam uma certa área. A origem do nome resulta da antiga prática do uso da flanela para limpar os carros. De acordo com a legislação brasileira a atividade de flanelinha pode ser interpretada como uma contravenção - o “exercício ilegal de profissão” -, ou mesmo uma prática associada aos crimes de “extorsão” e “formação de quadrilha”. Nas principais cidades brasileiras a atividade informal de “flanelinha” convive com a prestação regulamentada deste serviço realizada pelas prefeituras.

<sup>8</sup> O “Jogo do bicho” é uma das práticas de jogo ilegal mais populares no Brasil. Trata-se de uma bolsa ilegal de apostas em números que representam animais e cujas “bancas” ou “pontos do bicho”, com anotadores ou “apontadores” das apostas, encontram-se distribuídos por territórios controlados pelos chamados “bicheiros” ou “contraventores”. Estes são também conhecidos como “bem-feitores” ou “presidentes de honra” de várias “escolas de samba” no Rio de Janeiro, por exemplo. O jogo do bicho foi inicialmente criado, em 1892, pelo barão Viana Drummond, fundador e proprietário do primeiro jardim zoológico do Rio de Janeiro no bairro histórico de Vila Isabel.

A afinidade do saber policial de rua com esses outros saberes ordinários e informais põe em evidência uma importante característica comum a todos eles: a baixa visibilidade das sintaxes produzidas nas ruas. Construído a partir da vivência do subterrâneo e das encruzilhadas da vida em sociedade, este tipo de conhecimento é objeto de emprego e circulação restrita entre aqueles que, de alguma forma, perderam a sua inocência experimentando e decifrando as derivas da cidade. Silencioso e inaudito, ele resulta das dinâmicas de interação e observação de atores sociais cujos discursos, ainda que produzam ruídos na “boa ordem”, têm a sua legitimidade “sob suspeição” pelo seu convívio com o que seja considerado o lado desregrado, potencialmente atraente e perigoso da vida.

Para alguns estudiosos de polícia, uma das razões pelas quais o processo discricionário policial de tomada de decisão segue sendo tratado como uma caixa preta refratária a responsabilização ou a produção de *accountability*, reporta-se ao fato de que ele se centra, principalmente, em torno da vida de pessoas cujas vozes contam muito pouco ou tendem a ser tuteladas quando do seu ingresso na agenda pública<sup>9</sup>. É raro que um PM tome alguma decisão que afete as condições de vida dos membros das classes média e alta. Normalmente, estes segmentos sociais mais bem posicionados no mercado da cidadania dispõem de outros meios além da polícia para resolverem os seus conflitos e, por isso, costumam experimentar a sua interferência, ou melhor, a sua presença contínua sobretudo na forma do controle do tráfego, nos conflitos e acidentes de trânsito. Contudo, para o resto dos cidadãos comuns – em particular, os pobres e a classe média baixa - o policial se destaca como uma autoridade investida de um expressivo poder de intervenção. O que um PM faz ou deixa de fazer altera de forma mais direta e substantiva as suas vidas. Os atendimentos assistenciais (que respondem por uma parcela significativa das ocorrências registradas pela PM do Rio de Janeiro), as atividades de mediação e resolução de litígios civis e as atuações em episódios propriamente criminais têm envolvido sistematicamente o público, porém aquela parcela do público composta pelos menos favorecidos que utilizam os serviços ofertados pela polícia de uma forma mais universal.

---

<sup>9</sup> Para uma discussão sobre a dimensão política dos processos decisórios policiais e seus impactos na vida dos cidadãos ver: Skolnick (1994 [1966]), Bittner (1974), Goldstein (1977), Muir Jr. (1977), Klockars (1985), Shearing (1992), Manning (1994, 2003) e Muniz e Proença Jr (2007a).

Há ainda uma outra marca distintiva desse saber que se mostra afim e interessado nos outros saberes tecidos na vida ordinária. Suas teoria e práticas alimentam-se do apego desmedido à minúcia, atualizam-se por uma espécie de obsessão pelo pormenor, pelo que se manifesta como singular. Este saber confeccionado pelos “executivos da esquina” pode ser apresentado como um saber invasivo, de certa forma bisbilhoteiro sobre o que seja a “natureza humana”, porque se ocupa dos mais despercebidos detalhes. Um saber do mundo sensível que se faz vigilante frente a tudo aquilo que possa adquirir algum relevo para o mapeamento dos indivíduos e de suas condutas. Um traço físico – qualquer um – adquire uma significativa importância para o PM que diariamente interage com as inúmeras almas anônimas que compõem a massa urbana. Um bigode, uma voz, um cheiro, uma cicatriz, um cabelo pintado, uma tatuagem, uma pantomima, um trejeito etc. fazem parte do escopo de atenção do saber policial que não só personaliza quem o detém, mas que também procura individualizar, até o limite, as pessoas sobre as quais debruça a sua suspeitosa observação.

Este é um saber com traços casuísticos, cujo apetite regulador diante das múltiplas e simultâneas causas que circunscrevem os fenômenos humanos, apóia-se em uma moral evolucionária que espera reduzir a complexidade social e generalizar-se por meio de uma espécie de sobre-determinação causal. Salvo exceções, todos policiais com os quais convivi nestes meus longos anos de pesquisa acha que já conheceu um “tipo parecido” com, conhece ou conhecerá aquelas pessoas que porventura se tornam objeto do seu olhar vigilante. Expressões do tipo “eu acho que te conheço”, “eu já te vi em algum lugar” ou “você está me lembrando alguém que eu conheço” são expressões deste modo de conhecer a, que se faz pelo controle da, realidade.

Não se trata de um “conhecimento de fato” tal como definido pelos cânones científicos, mas de um “conhecimento dos fatos”. Um tipo de saber empirista que prima pela oralidade e cuja teorização não reivindica autoria porque se faz coletiva no ato mesmo em que se enuncia. Ela acede à linguagem pelo alargamento das, e pela adesão doutrinária às, vivências compartilhadas. Esta forma de apreensão do mundo que pretende identificar o que está ou não dentro da “normalidade” desejada, necessita desenvolver uma memória prodigiosa que seja capaz de armazenar

uma coleção de pessoas, coisas, locais e situações já mapeadas. As histórias contadas pelos PMs a que tive acesso foram invariavelmente narradas como epopéias que descreviam, com riqueza de detalhes, os indivíduos, os seus nomes e vulgos, os lugares, os objetos, enfim, a “mecânica dos eventos”. Através de analogias e extrapolações, conecta-se aquilo que ainda se apresenta como desconhecido ou “suspeito” com o que já foi mapeado e classificado. Por esse percurso cognitivo, os PMs procuram reduzir a variedade de possibilidades de compreensão abertas pela infinidade de detalhes levantados a um conjunto finito de chaves interpretativas capazes de seguir orientando o seu campo de vigilância e a sua forma de atuação. Tudo isso orientado por um saber que se move por um projeto utilitário e finalístico: a produção de uma verdade a serviço da suspeição.

O saber policial extraído das ruas é, pois, um dispositivo que produz e afirma um tipo de poder do qual se espera que faça uso do “argumento de autoridade” por sobre a “autoridade dos argumentos” acionada pelos cidadãos em seus conflitos. Seus signos de distinção (uniforme, armamento, distintivo etc.) comunicam por antecipação a “chegada da polícia”, isto é, a presença de um **saber poder mais** para **saber fazer por menos** (com comedimento), que funciona como uma referência de verdade que se põe como anterior aos “fatos consumados” para servir como o fiel da balança aos atos em curso e sob intervenção.

É claro que o saber factual produzido pelos policiais corresponde a um modo de olhar que, como tantos outros olhares que capturam a vida cotidiana, possui algum domínio etnográfico do campo de observação a que ele, por ora, se dedica. Entretanto, esta forma de produção de verdade serve a propósitos radicalmente distintos daqueles que definem a antropologia como um campo científico de produção de conhecimento.

A narrativa nativa policial tem uma natureza e finalidade políticas que enviesam o seu modo de recortar a realidade: a tarefa de “policiar”. Enquanto a narrativa etnográfica, como teoria e método, busca refletir sobre a realidade fazendo aparecer os sentidos e significados das práticas e representações sociais, a narrativa policial traz consigo um projeto compulsório e prescritivo que ordena e classifica o mundo por meio de uma variante inquisitorial de “normalização” (FOULCAUT, 2005, 2008). Sua instrumentalidade responde a uma lógica de domesticação que se põe

a serviço de uma determinada ambição cognitiva – **vigiar para conhecer**. Sua missão primeira é a de **controlar para só então compreender**, incluindo e excluindo, de forma assimétrica e seletiva, os sujeitos, suas visões de mundo e suas práticas. Tudo isso, a partir de uma determinada “moralidade” comunitária que possibilita subordinar e negociar o que seja a “moral da estória” entre os atores sociais que se apresentam ao alcance do olhar policial.

Tem-se, pois, a fabricação de um modo de conhecer, um saber policial das ruas, cujo olhar vigilante, de certa forma panóptico, assenta-se sobre a expectativa de uma verdade substantiva. Uma verdade saída das regras morais do jogo social, que é apropriada e redefinida por um processo de particularização, que incorpora a singularidade de cada encontro com a polícia, para disciplinar as verdades situacionais trazidas pelos atores sociais em cada contexto interativo. De posse de certo um *status quo*, de um universo valorativo que acredita-se hegemônico ou monopolista, o saber policial, de natureza política e coercitiva, (re)afirma uma ordem, sua vontade de conhecer, classificando o mundo social pela distinção do que é “tolerável”, “aceito” e “normal”, daquelas formas de conduta interpretadas como “desviantes”, “suspeitas” e “criminosas”. Sua finalidade prática – “policiar”, volta-se para a produção de controle, mesmo que difuso e indireto.

A vontade de saber policial consiste no principal dispositivo para o saber-fazer e o saber-ser policiais. É a partir dela que o PM que patrulha o nosso quarteirão define as suas formas de inserção como agente da lei e da ordem e, por sua vez, os seus modos de decidir e agir. Buscar conhecer o que seja o saber policial construído nas ruas é uma tarefa de enorme relevância para que se possa compreender, de uma maneira mais fina, como se combinam as dinâmicas informais e formais de produção de saberes, as quais permitem apontar rumos para o processo corporativo de ensino e aprendizagem voltado para os policiais. Muito que do que se apresenta na fala dos policiais como uma resistência ao que lhes é ofertado nas instituições de ensino pode ser creditada ao desconhecimento ou descaso com o que eles vivenciam no seu cotidiano profissional. Quando os PMs com os quais convivi dizem que nos seus primeiros dias de trabalho logo aprendem a lição “esqueça o tempo na escola”, eles estão se referindo ao “choque de realidade”

que experimentam nas ruas. Este, por sua vez, deve ser compreendido como uma crítica aos modelos pedagógicos de “instrução” ou “adestramento” ainda adotados que seguem na contramão de uma formação policial continuada em sintonia com as alternativas de trajetórias policiais. Tais modelos tendem a negligenciar tanto os saberes prévios que os policiais possuem quanto sua capacidade de formulação de juízos críticos. Mais ainda, desconsideram o que sejam a natureza do trabalho de polícia e o exercício do seu mandato em sociedades democráticas. A costumeira ênfase normativa sobre “o que não se pode fazer” deixa a cargo dos próprios policiais a elaboração solitária dos conteúdos positivos sobre os “que”, os “porque”, os “como”, os “quando” e os “onde” que conformam os seus fazeres. Como resultado deste abandono intelectual, tem-se por um lado, policiais cada vez mais “escolarizados” e, por outro, policiais cada vez menos “educados” sobre o que de fato consiste a sua missão de “servir e proteger”.

## REFERÊNCIAS

- BITTNER, Egon. The police in skid row. *American Sociological Review*, Aliso Viejo, v. 32, n. 5, p. 699-715, Oct. 1967.
- BITTNER, Egon. *The functions of the police in modern society*. Rockville: Center for the Study of Crime and Delinquency, 1970.
- BITTNER, Egon. Florence Nightingale in pursuit of Willie Sutton: a theory of the police. In: JACOBS, Herbert. (Ed.). *The potential for reform of criminal justice*. Beverly Hills: Sage, 1974. v. 3, p. 17-44.
- BITTNER, Egon. *Aspects of police work*. Boston: Northeastern University Press, 1990.
- FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*. Rio de Janeiro: Ed. NAU, 2003.
- FOUCAULT, Michel. *Em defesa da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- FOUCAULT, Michel. *Segurança, território população*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- GOLDSTEIN, H. *Policing a free society*. Cambridge: Ballinger Pub Co., 1977.
- GRAEF, Roger. *Talking blues: the police in their own words*. London: Collins Harvill, 1989.
- KLOCKARS, Carl B. *The idea of police*. London: Sage, 1985.
- KLOCKARS, Carl B. 9: Street justice: some micro-moral reservations on sykes. In: KAPPELER, Victor E. (Ed.). *The police and society: touchstone readings*. 3th ed. Prospect Heights: Waveland Press, 1999. p. 150-153. Originally published 1986.
- LIMA, Roberto Kant. *A polícia da Cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1995.

MANNING, Peter K. Politics and metaphors in police studies. *Sociological Forum*, Wayne, v. 9, n. 4, p. 673-680, Dec. 1994.

MANNING, Peter K. *Policing contingencies*. Chicago: Chicago University Press, 2003.

MUIR Jr., Willian Ker. *Police streetcorner politicians*. Chicago: University of Chicago Press, 1977.

MUNIZ, Jacqueline. *Ser policial é sobretudo uma razão de ser: cultura e cotidiano da polícia militar do estado do Rio de Janeiro*. 1999. Tese (Doutorado) - IUPERJ, Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 1999.

MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JR., Domício. Da accountability seletiva à plena responsabilidade policial. In: CARUSO, H.; MUNIZ, J.; BLANCO, A. C. C. (Ed.). *Polícia, estado e sociedade: práticas de saberes latino-americanos*. Rio de Janeiro: PUBLIT, 2007a. p. 21-73.

MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JR., Domício. Muita politicagem, pouca política, os problemas da polícia são. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 159-172, set./dez. 2007b.

MUNIZ, Jacqueline; SILVA, Washington França da. Mandato policial na prática: tomando decisões nas ruas de João Pessoa. *Caderno CRH*, Salvador, v. 23, n. 60, p. 449-473, dez. 2010.

PROENÇA JR, Domício; MUNIZ, Jacqueline; PONCIONI, Paula. Da governança de polícia à governança policial: controlar para saber, saber para governar. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, ano 3, v. 5, p. 14-51, ago./set. 2009.

PUNCH, Maurice. *Control in the police organization*. Cambridge: The MIT Press, 1983.

REINER, Robert. *The politics of the police*. Toronto: University of Toronto Press, 1992.

SHEARING, Clifford D. Subterranean processes in the maintenance of power: an examination of the mechanisms coordinating police action. In: McCORMICK, Kevin R. E.; VISANO, Livy A. *Understanding policing*. Toronto: Canadian Scholars' Press, 1992. p. 349-369.

SKOLNICK, Jerome H. *Justice without trial*. 3th ed. New York: Macmillan College Publishing, 1994 [1966].

#### Bibliografia Consultada

BAYLEY, David H. *What works in policing*. New York: Oxford University Press, 1998.

BAYLEY, David H.; SHEARING, Clifford D. The future of policing. In: NEWBURN, Tim (Ed.). *Policing: key readings*. London: Willan Publishing, 2006. p. 715-732. Original work published 1996.

BAYLEY, David H.; SHEARING, Clifford D. *Democratizing police abroad*. Washington: National Institute of Justice, 2001.

BRETAS, Marcos Luiz. *A guerra das ruas: povo e polícia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1997.

BRODEUR, Jean-Paul. High policing and low policing: remarks about the policing of political activities. In: McCORMICK, Kevin R. E.; VISANO, Livy A. *Understanding policing*. Toronto: Canadian Scholars' Press, 1992. p. 277-297.

- CAIN, Maureen. Trends in the sociology of police work. In: McCORMICK, Kevin R. E.; VISANO, Livy A. *Understanding policing*. Toronto: Canadian Scholars' Press, 1992. p. 3-32.
- CHAN, Janet. B. L. *Changing police culture: policing in multicultural society*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- DELATTRE, Edwin J. *Character an cops: ethics in policing*. Washington, D.C.: The AEI Press, 1996.
- ELLISTON, Frederick A.; FELDBERG, Michael. *Moral issues in police work*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 1985.
- GELLER, William; TOCH, Hans (Ed.). *And justice for all: understanding and controlling police abuse of force*. Washington, D.C.: Police Executive Research Forum, 1995.
- KLEINIG, John. *Handled with discretion. ethical issues in police decision making*. Lanhan: Rowman & Littlefield Publishers, 1996.
- LUSTGARTEN, Laurence. *The governance of police*. London: Sweet & Maxwell, 1986.
- MANNING, Peter K. *Symbolic communication: signifying calls and the police response*. Cambridge: The MIT Press, 1988.
- McCORMICK, Kevin R. E.; VISANO, Livy A. *Understanding policing*. Toronto: Canadian Scholars' Press, 1992.
- MORGAN, Rod; NEWBURN, Tim. *The future of policing*. Oxford: Clarendon Press, 1997.
- MUNIZ, Jacqueline; PAES-MACHADO, Eduardo. Polícia para quem precisa de polícia: contribuições aos estudos sobre policiamento. *Caderno CRH*, Salvador, v. 23, n. 60, p. 437-447, dez. 2010.
- NEOCLEOUS, Mark. *The fabrication of social order*. London: Pluto Press, 2000.
- NEWBURN, Tim (Ed.). *Handbook of policing*. London: Willan Publishing, 2003.
- PAIXÃO, Antonio Luiz. O 'problema da polícia'. In: COBRA, Beth. *Violência e participação política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1995. p. 11. (Série Estudos, 91).
- PROENÇA JR, Domício; MUNIZ, Jacqueline. 'Stop or I'll call the Police!': the idea of police, or the effects of police encounters over time. *British Journal of Criminology*, Oxford, v. 46, n. 2, p. 234-257, Mar. 2006.
- SKOLNICK, Jerome H.; FYFE, James J. *Above the law: police and the excessive use of force*. New York: The Free Press, 1993.
- WALKER, Samuel. Science and politics in police research, reflections on their tangled relationship. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Philadelphia, v. 593, n. 1, p. 137-155, May 2004.
- WOOD, Jennifer; DUPONT, Benoit. *Democracy, society and the governance of security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.



# RESGUARDAR OU PUNIR: PRODUÇÃO E USOS DE REGISTROS EM GUARDAS MUNICIPAIS DO RIO DE JANEIRO

*Ana Paula Mendes de Miranda*

## INTRODUÇÃO

Nos últimos dez anos, a gestão da informação<sup>1</sup> tem sido considerada um dos “pressupostos” para uma política de segurança eficiente. O tema apareceu com uma das “diretrizes”<sup>2</sup> de reforma das instituições de segurança pública, chamada de “Gestão do Conhecimento”<sup>3</sup> pelo *Sistema Único de Segurança Pública* (SUSP)<sup>4</sup>. A proposta apresentada para a gestão da segurança municipal, sistematizada no documento *Arquitetura Institucional*

---

<sup>1</sup> A gestão da informação geralmente está associada a estruturação de formas de acesso e difusão da informação.

<sup>2</sup> De acordo com documentos da SENASP, os pressupostos são os rumos que a política deve assumir. Já uma diretriz é uma forma de propor a implantação/desenvolvimento de um conjunto de ações.

<sup>3</sup> A gestão do conhecimento tem como objetivo valorizar as informações, contextualizando-as como foco na sua aplicabilidade institucional.

<sup>4</sup> O Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI), apresentado em 2007, tem dentre suas ações estruturais a proposta da modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional, mas nenhum item é dedicado especificamente ao tema da gestão da informação.

do Sistema Único de Segurança Pública (LESSA et al., 2004) descreve como padrões mínimos esperados no processo da gestão municipal: o tipo de perfil do gestor, no que se refere a sua competência teórica, política, interpessoal e estratégica; a unidade gestora, que “deve ser formalmente definida e dotada dos poderes e recursos necessários para assumir a condução de políticas locais de segurança municipal” (LESSA et al., 2004, p. 177), que prevê a implantação de um sistema de informação, análise criminal, monitoramento e avaliação; e canais de interação em âmbito intergovernamental, regional, com instituições da área de segurança, com a comunidade científica e a comunidade local. A base do sistema proposto é a cooperação vertical e horizontal, entendidas como a integração entre as instâncias inter e intraníveis municipal, estadual e federal, para o que se pretende estimular a circulação de informações originárias de registros administrativos, *surveys* temáticos, indicadores sociais e informações sobre criminosos. Havia também a previsão do desenvolvimento de um sistema nacional geocodificado que possibilitasse o monitoramento da criminalidade e das organizações e instituições que poderiam influenciar no controle da criminalidade. Assim, o princípio fundamental do sistema de gestão da informação proposto pelo SUSP é o encaminhamento das informações dos municípios e estados à federação, orientado pela ideia de compartilhamento do conhecimento.

O tema já havia sido abordado no *Projeto Segurança Pública para o Brasil* (BISCAIA, 2003), cujo objetivo era “contribuir para que seja devolvido aos cidadãos de nosso país o sagrado direito democrático à segurança pessoal, familiar e comunitária” (grifos nossos), que apresentava cinco linhas de intervenção, destacando a importância da modernização da gestão, com destaque especial à necessidade de reformas substantivas na esfera municipal, identificada como uma das áreas mais problemáticas no que se refere aos instrumentos operacionais disponíveis, principalmente àquelas voltadas as “ações preventivas da violência”.

Porém, o primeiro a abordar o tema a gestão da informação foi o *Plano Nacional de Segurança Pública* (PNSP), que foi lançado em 2000<sup>5</sup>, com objetivo de “aperfeiçoar o sistema de segurança pública

<sup>5</sup> Para Sento-Sé e Ribeiro (2004), o governo Fernando Henrique Cardoso teve o mérito de introduzir o tema da segurança pública na agenda federal, deslocando o foco até então voltado para a ideia de segurança nacional,

brasileiro, por meio de propostas que integrem políticas de segurança, sociais e ações comunitárias, de forma a reprimir e prevenir o crime e reduzir a impunidade”. No seu 15º “compromisso” havia a recomendação da implantação de um Sistema Nacional de Segurança Pública, no qual estavam previstos cinco programas relacionados à gestão da informação: Programa Nacional de Integração Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública; Observatório Nacional de Segurança Pública; Censo Penitenciário; Construção de Base de Dados para o Acompanhamento das Polícias; Pesquisa Nacional de Vitimização<sup>6</sup>.

Atualmente está em funcionamento o Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC), que foi desenvolvido, a partir de 2003, com o objetivo de reunir as informações de segurança pública e justiça criminal produzidos pelos estados:

- “Registro de Ocorrências”, que recebe dados oriundos das polícias civil e militar;
- “Perfil das Instituições de Segurança Pública”, cujo objetivo é compilar dados organizacionais das instituições, tais como estrutura, condições de funcionamento, quantidade de recursos humanos e materiais, ações desenvolvidas, orçamento e gastos<sup>7</sup>.

Embora não seja o escopo deste trabalho, é preciso salientar que há uma grande discussão sobre as diferenças entre gestão da informação e gestão do conhecimento. O que se pode identificar no que se refere ao debate na área de segurança é que os modelos propostos partem da ideia de uma complexificação progressiva: DADOS → INFORMAÇÃO → CONHECIMENTO.

Segundo essa concepção os dados estariam associados aos registros e corresponderiam a uma informação desestruturada, construída a partir de observações sobre a “realidade”. Já a informação estaria associada às formas

---

predominante no período da ditadura militar, o que implicou em redefinições do papel do poder federal no tratamento do tema.

<sup>6</sup> Apenas em 2010 teve início a primeira pesquisa de vitimização de âmbito nacional coordenada pela SENASP.

<sup>7</sup> Segundo a SENASP são levantadas as informações das seguintes instituições: Polícia Civil, Polícia Militar, Corpos de Bombeiros Militares, Academia de Polícia Civil, Academia de Polícia Militar e Corpos de Bombeiros, Centros de Formação e Aperfeiçoamento de Praças, Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente, DEAM, Guardas Municipais, IML, Corregedorias e Secretarias de Segurança Pública.

de análise, que pressupõem algum consenso sobre os significados atribuídos. Enquanto o conhecimento não seria uma mera soma de todas as partes, mas uma reflexão sobre dados e informações num contexto específico.

Essa breve contextualização do tratamento que a gestão da informação tem recebido nos planos de segurança nacionais recentes tem o objetivo de demonstrar que, apesar de sua proclamada relevância, o tema ainda carece de atenção sobre sua efetiva implantação. A maior parte dos trabalhos apresenta as “deficiências” dos dados ou estão voltados a prescrever como se deve organizá-los, mas poucos se dedicam a compreender por que é tão difícil fazê-lo. Tenho como hipótese que isso ocorre porque se assume o pressuposto de que o Estado<sup>8</sup> é “desorganizado” e “incompetente” e que “basta um choque de gestão”, com a incorporação de tecnologias de última geração, para resolver o problema.

Parto de outra perspectiva, penso que essa aparente desordem dos dados deve ser analisada como a expressão de outras formas de classificá-los e organizá-los, e que para compreendê-la é preciso uma conhecer essas práticas. Nesse sentido, o foco deste artigo é a percepção dos agentes do Estado, em especial, aqueles envolvidos em políticas municipais de segurança, os guardas municipais, sobre o processo de transformação de dados em informações organizadas, ressaltando toda a complexidade que o processo envolve. Ressalto que não pretendo discutir a dimensão tecnológica da construção de sistemas de informação, mas sim debater como os agentes envolvidos na segurança pública lidam com a ideia de organizar seus papéis esparsos em arquivos públicos e digitais, sabendo que, na maior parte das cidades do Estado do Rio de Janeiro, não há a preocupação com a sistematização de informações, sejam relativas a atividades administrativas, crimes ou informações socioeconômicas, para fins de planejamento de estratégias de prevenção e controle da violência, tal como previsto nos planos nacionais (MIRANDA; PAES; FREIRE, 2008).

O interesse pelo tema da gestão da informação no âmbito municipal surgiu a partir de 2002, em face de diversas experiências de pesquisa voltadas ao diagnóstico da segurança municipal e a capacitação de Guardas Municipais no Estado do Rio de Janeiro, que têm sido desenvolvidas pelo Núcleo

<sup>8</sup> Opto por diferenciar a escrita de Estado com letra maiúscula quando se referir a sua atuação, que se distingue do conceito de estado, conforme propõe Tiscornia (2008, p. 13).

Fluminense de Estudos e Pesquisas (NUFEP-UFF)<sup>9</sup>, quando se identificou que a forma tradicional de registro de eventos, geralmente extraordinários, em livros de ocorrência não permitia a compilação, a análise e a publicidade das informações acerca do trabalho realizado pelas instituições de segurança municipal nos moldes geralmente propostos.

Na pesquisa realizada em Niterói o registro de ocorrências não foi apontado como uma prática rotineira dos guardas municipais, tendo sido dito que cerca de 90% dos eventos atendidos ou observados não eram registrados. Mas nas situações em que o registro era feito o seu conteúdo se dividia em eventos ocorridos na rua e o comportamento dos guardas. Afirmavam também que o registro das ocorrências dependia principalmente da avaliação que o inspetor fazia acerca da necessidade de realizá-lo, geralmente relacionada ao registro de eventos considerados extraordinários, tais como, acidentes e conflitos com os camelôs (MIRANDA; MOUZINHO; MELLO, 2003).

Nos últimos anos, o problema se revelou mais complexo a partir de um incremento a criação de Guardas Municipais, sem que a isso correspondesse ao desenvolvimento de estratégias diferenciadas de gestão na área da segurança pública. Ao contrário, o que se viu na maior parte das vezes foi a reprodução de processos de trabalho inerentes à Polícia Militar (MARSCHNER, 2009; MELLO, 2007; MISSE; BRETAS, 2010). No caso do Rio de Janeiro foi identificado que algumas Guardas Municipais, que demonstraram interesse em organizar suas informações, utilizaram-se do modelo do talão de registro de ocorrências da Polícia Militar, que se mostrou inadequado ao registro de suas atividades (MIRANDA; PAES; FREIRE, 2008).

Assim, o texto apresenta algumas reflexões iniciais sobre pesquisas, que tiveram início em 2006<sup>10</sup>, voltadas à análise do processo de construção

---

<sup>9</sup> Foram realizados projetos nos municípios de Mesquita, Niterói, Teresópolis, São José do Rio Preto, São Gonçalo e São Pedro da Aldeia. Ver Barbosa et al. (2008); Miranda, Mouzinho e Mello (2003); Paes (2010); Veríssimo (2010). Mais informações: <<http://www.propipi.uff.br/nufep/planos-de-seg>>. Acesso em: 19/08/2010.

<sup>10</sup> Dois projetos já foram concluídos: Integração dos bancos de dados da Polícia Civil, da Polícia Militar e das Guardas Municipais, realizado pelo Instituto de Segurança Pública (ISP), com financiamento da Secretaria Especial de Direitos Humanos / União Européia; e Elaboração do processo de coleta de dados para construir um padrão de categorização relativo aos atendimentos realizados pelas Guardas Municipais, que integrou o Projeto Segurança Pública e Violência Urbana: a descentralização de formas institucionais de administração de conflitos, Instituto Pereira Passos (IPP) e Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisas (NUFEP-UFF), com financiamento da Finep.

da informação referente aos atendimentos realizados por Guardas Municipais no estado do Rio de Janeiro, cujo objetivo era compreender como se dava a construção de um padrão de categorização pelos agentes de segurança pública municipais.

Trata-se, portanto, de uma abordagem peculiar que pretende articular uma discussão acadêmica acerca dos procedimentos institucionais de administração de conflitos com a identificação de problemas inerentes à implantação de uma política pública de gestão da informação para a área de segurança pública, em especial, no que se refere ao registro de queixas da população e dos atendimentos realizados por Guardas Municipais.

#### **POLÍTICAS PÚBLICAS: NOTAS METODOLÓGICAS SOBRE UMA ABORDAGEM ANTROPOLÓGICA**

Antes de passar a discussão sobre os registros nas Guardas Municipais é preciso esclarecer como a categoria “políticas públicas” tem sido incorporada ao discurso na área de segurança pública, tendo como referência que o termo se refere genericamente a um conjunto de “decisões e ações de governo e outros atores sociais” (HEIDEMANN, 2009, p. 28), ressaltando que aquilo que os governos deixam de fazer também é um aspecto que deve ser observado empiricamente, já que uma “política pública” expressa simultaneamente duas dimensões – a intenção e a ação. Outro ponto que serviu de orientação à análise das “políticas públicas” é o fato de que a administração pública no Brasil tem sua base na “repartição” e no “funcionário”, o que expressa uma tradição de burocratização e formalismo, apropriação corporativa e baixa participação dos cidadãos (FAORO, 1991; SCHWARTZ, 1979).

Contemporaneamente, na área de segurança pública, o modelo predominante tem sido o “gerencialismo”, cujo foco está na definição de estratégias pelos “gestores” e nas decisões tomadas para alcançar metas, em especial no que se refere à adoção de instrumentos de racionalização orçamentária e de avaliação de desempenho organizacional, com a transposição de modelos administrativos comumente utilizados por empresas, como se a realização de atividades de “planejamento e gestão”

fosse suficiente para produzir uma “reforma” do Estado que o tornaria mais eficiente e efetivo.

A partir da leitura dos documentos oficiais e da análise de discurso dos profissionais envolvidos na área de segurança, nota-se que a preocupação em “reformular o Estado” aparece formalmente unificada à melhoria do desempenho administrativo, e associada à democratização e ampliação dos serviços públicos, com qualidade. Porém, na prática, as instituições de segurança pública ainda são muito reticentes à participação dos cidadãos, à transparência das informações e aos processos de responsabilização dos policiais.

O estudo do funcionamento do Estado não é um tema novo nas Ciências Sociais no Brasil, podemos lembrar, por exemplo, dos estudos clássicos de Oliveira Viana, Vitor Nunes Leal, dentre outros, mas é importante salientar que as abordagens tinham um enfoque macrossociológico, enquanto o que pretendo realizar está mais voltado a uma abordagem micro, voltada às interações entre pequenos grupos e suas consequências.

Portanto, a partir de experiências empíricas espero analisar como os mecanismos concretos de gestão são aplicados visando compreender seu impacto sobre a ordem social, o que se coaduna com uma abordagem mais contemporânea sobre o tema (HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2007).

Partindo da pergunta como se governa, proponho que analisar uma “política pública” não pode significar apenas compreender o que Estado realiza como um resultado de seu funcionamento frequente, financiado pelos impostos arrecadados ou recursos obtidos mediante cooperação internacional, com o fim de assegurar direitos. Penso que é preciso priorizar a dimensão prática das “políticas públicas”, ou seja, a análise deve corresponder à identificação de distintas formas de intervenção por meio das quais os agentes do Estado normatizam e codificam comportamentos e valores, revelando interesses corporativos que podem, ou não, estar em consonância com demandas sociais e garantia de direitos.

Nesse sentido, considero que o desenvolvimento das pesquisas envolvendo as Guardas Municipais tem sido original porque apresenta ponderações sobre a contribuição da antropologia na análise de políticas públicas, já que seu foco é a identificação das condições dinâmicas que

estão subjacentes à ordem social. Trata-se de apreender a dinâmica das relações entre os “agentes públicos” e a “sociedade civil”, considerando as incompatibilidades, as contradições e as tensões que são inerentes à realização de qualquer intervenção do Estado (MIRANDA, 2005b; MIRANDA; PAES; OLIVEIRA, 2007), o que revela uma concepção diferenciada do que seja a avaliação de um serviço público, o que tem suscitado debates em diferentes áreas do conhecimento.

No cenário internacional, a avaliação de um serviço tem sido considerada como dimensão obrigatória na formulação de políticas públicas, área que tem sido influenciada pelas premissas da adoção de um modelo de restrição de gastos; a mudança na visão do que é um governo, com a incorporação da idéia da transformação das políticas sociais universais em políticas focalizadas; a crença de que as políticas públicas devem ser capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e promover a inclusão social; *accountability* (FREY, 2000; HEIDEMANN; SALM, 2009; HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2007).

A transposição desse modelo ao contexto da segurança pública, num cenário de agravamento dos problemas no país, tem direcionado a atenção para a tentativa de definição de parâmetros do que seria um desempenho policial adequado aos princípios democráticos. No entanto, o debate não tem ultrapassado as fronteiras do dever-ser, mantendo-se bastante alheio ao que ocorre na prática, ou tem se limitado a uma forma de julgamento sobre “boas ou más” condutas dos agentes públicos. Nas duas situações mantém-se um distanciamento com relação ao cotidiano dos serviços, num caso o foco é o modelo, no outro o indivíduo.

Acredito que para se realizar a avaliação de um serviço público é imprescindível partir das práticas, bem como identificar que tipo de avaliação se pretende realizar. De modo que se a perspectiva for a análise “gerencial”, deve-se pesquisar o processo e o produto do trabalho, a fim de compreender como o trabalho é feito e o que o usuário/beneficiário do serviço diz sobre ele. Neste tipo de avaliação a ênfase recairá sobre a eficácia e eficiência. Já quando a perspectiva for voltada a problematizar os resultados do serviço na “transformação da realidade”, deve-se buscar informações que demonstrem quais são práticas tradicionais, como elas consideradas pela instituição e/ou pela sociedade, e descrever os conflitos

relacionados à introdução de mudanças nos processos organizacionais/institucionais, mudanças nos processos decisórios e de interação com novos atores. Aqui a ênfase estará direcionada para a efetividade e o impacto. Este tipo de avaliação deve ser capaz de perceber a dimensão subjetiva do trabalho do servidor, o que não é alcançado pela mensuração por meio de índices, sejam eles de produtividade ou de criminalidade.

O presente trabalho está baseado numa discussão teórico-metodológica sobre a natureza dos conflitos administrados institucionalmente por órgãos públicos (LIMA, 2008), com especial destaque para:

- a) pesquisas etnográficas sobre intervenções estatais cujo foco seja a formulação de políticas públicas para a minimização da violência (social, delitiva e estatal);
- b) pesquisas etnográficas sobre intervenções estatais voltadas para o atendimento de demandas sociais por reconhecimento de direitos encaminhadas às instituições policiais e judiciais.

Esta abordagem tem o objetivo de consolidar uma linha de pesquisa, cujo recorte metodológico seja a etnografia sobre esses temas, vinculando-a às discussões teóricas, de maneira que se enriqueça o debate mediante a possibilidade de comparação de processos sociais e políticas públicas em diferentes contextos e pertencimentos institucionais, levando à desnaturalização e desomogeneização do conceito de estado. Outro aspecto a ser ressaltado diz respeito à contribuição que essa abordagem, advindos da imposição de modelos por parte do Estado, pode ter na compreensão da complexidade da natureza subjetiva da atividade política, de forma a expor as diferentes concepções dos grupos sujeitos a essas políticas e as percepções dos agentes envolvidos na implantação das mesmas.

Do ponto de vista metodológico, acreditamos que a utilização da pesquisa etnográfica é fundamental para romper com a perspectiva normativista que tem marcado a temática das “políticas públicas” de segurança nas abordagens que privilegiam a discussão sobre a gestão das políticas. Outra contribuição relevante da abordagem etnográfica é a análise da construção de um “saber prático” dos agentes (BOURDIEU, 1980; GUEDES, 2008), que atuam nas mais variadas funções estatais,

permitindo perceber como vêm seu papel na instituição e desempenham suas atividades. Tal perspectiva é uma dimensão essencial quando se trata de “políticas públicas”, tendo em vista que os funcionários são identificados como um dos fatores fundamentais na possibilidade de sucesso ou fracasso na formulação/implantação de “políticas públicas” (FREY, 2000; HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2007).

## **AS FORMAS DE REGISTRO DE INFORMAÇÕES EM GUARDAS MUNICIPAIS NO RIO DE JANEIRO**

Os registros administrativos são documentos produzidos pela administração pública na condução de suas atividades cotidianas, sendo que alguns documentos, em função do cargo do funcionário que o produz, passam a ter “fé pública” (MIRANDA, 2000, p. 65), ou seja, presume-se a sua veracidade, autenticidade e legitimidade, como é o caso de um registro feito por um escrivão de polícia civil.

O uso dos registros administrativos como fonte de pesquisa para a descrição e contabilização das diversas ações realizadas pelo Estado é, portanto, uma forma de acesso às representações construídas sob a ótica das instituições públicas. Assim, a geração de estatísticas a partir desses registros deve levar em consideração que se trata de um relato daquilo que a instituição julgou relevante registrar, e não que se refere à totalidade de demandas apresentadas pela população ou de casos existentes na sociedade.

As informações públicas relativas à segurança pública têm como base, no estado do Rio de Janeiro, os registros de ocorrências efetuados nas Delegacias Policiais. Na prática, não se leva em consideração um vasto campo de informações relativas às ocorrências atendidas pela Polícia Militar<sup>11</sup> ou pelas Guardas Municipais, cujos agentes não são dotados de “fé pública”.

A Guarda Municipal da cidade do Rio de Janeiro (GM-Rio) foi a única no estado que desenvolveu um projeto de implantação de um talonário próprio<sup>12</sup> para o registro de ocorrências e uma forma de tratar

<sup>11</sup> Sobre o registro de ocorrências na Polícia Militar ver Ferreira (2008), Guedes (2008) e Ramos (2002).

<sup>12</sup> O talão próprio para Guardas Municipais foi desenvolvido no âmbito do projeto realizado pelo Instituto de Segurança Pública (ISP), Integração dos bancos de dados da Polícia Civil, da Polícia Militar e das Guardas

os dados, em parceria com o Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP). A GM-Rio participou ativamente do projeto de discussão do talonário junto ao ISP, pois reconheceu que a incorporação do modelo da Polícia Militar não atendia às especificidades do trabalho realizado pelos guardas. A instituição tinha o intuito de padronizar o processo de registro de ocorrências, de modo a possibilitar a construção de um banco de dados com informações relativas aos atendimentos realizados pela instituição, o que poderia facilitar a identificação dos problemas vivenciados pela população e que foram registrados pelos Guardas Municipais; a identificação de ações prioritizadas pela instituição; bem como o tratamento das informações para o planejamento das suas a utilização dos dados para a elaboração de relatórios de prestação de contas.

Acreditava-se que o tratamento das informações facilitaria a realização de diagnósticos municipais que sirvam, por um lado, como insumo a uma melhor utilização dos recursos disponíveis na Guarda e, por outro, como fonte qualificada na identificação de prioridades no desenvolvimento de políticas públicas que atendam as particularidades de cada área da cidade no que se refere à segurança pública.

Outro aspecto fundamental é que as ocorrências atendidas pela GM-Rio deixaram de ser restritas ao conhecimento exclusivo dos agentes envolvidos no fato. A análise qualificada da informação era considerada um instrumento importante para a avaliação e o monitoramento da instituição, como uma forma de dar visibilidade ao trabalho realizado pelos Guardas Municipais, em especial no que se refere às atividades voltadas à prestação de serviços à população. A informação compartilhada possibilita uma visibilidade ao trabalho desempenhado pela instituição, que de outra forma não teria o reconhecimento público.

De forma simples e objetiva, o Talonário e a Codificação de Ocorrências adotados pela GM-Rio consolidam conteúdos mínimos de registro para os atendimentos comumente efetuados pelos guardas municipais. No formulário, há campos onde se pode descrever de forma geral o fato ocorrido; campos que se referem aos encaminhamentos originados pela ocorrência, buscando identificar uma possível interface com

---

Municipais, entre 2006 e 2008, sob minha coordenação geral, e foi desenvolvido a partir de um intenso debate com guardas municipais de quase todo o estado em três seminários.

outras instituições, e, ainda, campos classificatórios que são preenchidos de acordo com os códigos disponíveis no talonário, a saber:

1. Crimes: Referem-se às ocorrências criminais previstas na legislação penal nacional, entendendo-se o crime como uma ação ou omissão que constitui um dano ou uma ameaça a um bem jurídico individual ou coletivo;
2. Contravenções: Referem-se às ocorrências contravencionais previstas na legislação penal nacional. A principal diferença entre a contravenção e o crime está na forma de punição mais branda e ao fato de que não se pune a tentativa de uma contravenção;
3. Posturas Municipais: Referem-se às ocorrências infracionais previstas na legislação municipal. No caso, do Município do Rio de Janeiro, o Código de Posturas Municipais está dividido em duas partes, a primeira referente ao licenciamento, funcionamento e fiscalização das atividades econômicas e da publicidade, e a segunda relativa à manutenção da ordem e à convivência urbana na cidade;
4. Trânsito: Referem-se às ocorrências infracionais e criminais previstas na legislação nacional de trânsito;
5. Auxílios: Referem-se às ocorrências em que a Guarda Municipal prestou assistência ou subsídio a indivíduos ou instituições;
6. Apreensões: Referem-se às ocorrências administrativas de retenção de mercadorias em desacordo com a lei ou de origem ilícita, de guarda de incapazes (crianças e adolescentes), ou recolhimento de animais;
7. Acidentes: Referem-se às ocorrências indesejáveis, fortuitas e em certos casos inesperadas, que causam danos pessoais, materiais e financeiros, que se manifestam de modo não intencional;
8. Meio ambiente: Referem-se às ocorrências infracionais e criminais previstas na legislação nacional de meio ambiente.

Atualmente, a GM-Rio e o IPP continuam realizando o tratamento das informações registradas, aprimorando o sistema desenvolvido para geolocalização dos casos registrados, mas segundo foi relatado não há analistas especializados em segurança que possam desenvolver estudos

sobre os dados e nenhuma forma de divulgação sistemática das informações à sociedade, em função da mudança de comando ocorrida em 2009<sup>13</sup>, de modo que os mapas produzidos não costumam ser utilizados como insumos para a gestão cotidiana.

A realização dos projetos *Desenvolvimento e Monitoramento de Indicadores de Segurança Social e de Segurança Pública a partir dos atendimentos realizados pela Guarda Municipal de São Gonçalo*<sup>14</sup> e *Desenvolvimento e análise de banco de dados com os registros relativos aos atendimentos realizados pelas Guardas Municipais de São Gonçalo e de Rio Bonito*<sup>15</sup> tem possibilitado constatar empiricamente que a padronização da informação não faz parte das prioridades de estruturação e organização dos órgãos de segurança pública municipais. Assim, os pesquisadores envolvidos<sup>16</sup> nos projetos têm buscado compreender de que forma os dados são registrados pelos guardas municipais e pela administração central, visando discutir os limites e possibilidades de se pensar uma “política pública” voltada à gestão das informações oriundas das Guardas Municipais e identificar alguns fatores que tornam inviáveis, na prática, a possibilidade de agregação das informações existentes nas Guardas Municipais às bases de dados das instituições policiais e judiciais.

Temos utilizado como referência contrastiva outras pesquisas que demonstram que não há na administração pública uma forma de gestão dos dados como ferramenta de prestação de serviços ao público (MIRANDA;

---

<sup>13</sup> Houve apenas uma apresentação pública de dados referentes aos primeiros seis meses de realização deste trabalho (MIRANDA; FUSCO, 2008).

<sup>14</sup> Integra o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia – Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT-InEAC), da Universidade Federal Fluminense, coordenado pelo Prof. Roberto Kant de Lima. O INEAC é composto por núcleos de pesquisa e programas de pós-graduação de diferentes estados do Brasil, a saber: Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Pernambuco, Rio Grande do Sul e Distrito Federal. Também conta com a participação de grupos e de pesquisadores associados e consultores internacionais da Argentina, França, Canadá, Portugal, Alemanha e Angola. Foi constituído para promover um programa de pesquisa e formação, nas áreas de Ciências Humanas e de Ciências Sociais a respeito das formas institucionais de administração de conflitos em diferentes âmbitos dos Sistemas de Segurança Pública e de Justiça Criminal. Seu principal objetivo é, portanto, a produção de pesquisas empíricas, em suas bases quantitativas e qualitativas, que permitam propor e avaliar políticas públicas, em nível federal, estadual e municipal, na área da Segurança Pública e do Acesso à Justiça, bem como desenvolver tecnologias inovadoras de intervenção social nesses campos.

<sup>15</sup> Financiado pela FAPERJ - Edital Auxílio à Pesquisa - APQ 1 (2009-2010).

<sup>16</sup> Fernando Carlos de Souza, bolsista Mestrado CAPES; Joelma de Souza Azevedo, bolsista Mestrado - Edital MCT/CNPq Nº 70/2009 – Programa de Expansão da Pós-Graduação em Áreas Estratégicas – PGAEST; Marcos Vinicius Moura – Bolsista de Treinamento e Capacitação – FAPERJ; Talitha Miriam do Amaral Rocha – PIBIC-UFF; Vinicius Cruz Pinto – PIBINOVA-UFF.

FERREIRA, 2008; MIRANDA; LIMA, 2008; MIRANDA; DIRK, 2010), mas sim como mecanismos de apropriação privada de informações (MIRANDA, 2000, 2005a, 2008).

A escolha pela Guarda Municipal de São Gonçalo se deu em virtude do fato de que esta instituição esteve entre as primeiras no Estado a incorporar o modelo de talão de atendimento próprio e dar início a digitação de suas informações. Outra razão para a escolha deve-se ao fato de que o Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisas realizou, mediante um convênio com a Secretaria Municipal de Segurança, um diagnóstico dos problemas que afetam à segurança e elaborou um Plano de Segurança Municipal, onde se identificou a ausência de mecanismos de gestão da informação referente aos atendimentos realizados pela Guarda Municipal. Já a Guarda Municipal de Rio Bonito foi inserida na pesquisa por apresentar características distintas no que se refere à organização interna, além de não possuir um talonário específico de registros para o atendimento das ocorrências, a instituição apresenta condições mais precárias de serviço, o que foi considerado como um interessante elemento para contraste.

Outro aspecto que diferenciam as duas Guardas são as características socioeconômicas dos municípios, pois se tratam de cidades com dimensões territoriais distintas<sup>17</sup>, mas que merecem atenção em função do crescimento sem controle e planejamento a que já foram submetidas e que será agravado com a implantação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ).

A pesquisa tem se dedicado até o momento a analisar como as Guardas Municipais têm desenvolvido o registro das ocorrências e atendimentos. Para isto já realizamos entrevistas com autoridades municipais da área de segurança; grupos focais com os guardas municipais; acompanhamento do trabalho da supervisão dos guardas municipais e dos guardas em atividades rotineiras; realização de um *workshop* com guardas dos dois municípios para discutir as questões identificadas até o momento, e iniciamos o trabalho de leitura e análise dos registros.

---

<sup>17</sup> São Gonçalo é um município da região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, enquanto Rio Bonito está localizado no interior do leste fluminense.

É importante ressaltar que a metodologia da discussão com os guardas tem sido fundamental para permitir a interação com os mesmos. Em 2006, os debates possibilitaram o desenvolvimento de um modelo de talão de registro de ocorrências que acabou sendo incorporado pela Guarda Municipal do Rio de Janeiro. No momento, o encontro possibilitou a discussão sobre quais são os limites da introdução de um trabalho de construção de banco de dados.

Durante a realização do trabalho de campo identificamos que as formas mais comuns de registro são:

- os “livros de ocorrência”, que estão presentes nas duas cidades. As anotações são realizadas diariamente, sem uma clara separação entre as informações administrativas e as informações referentes aos atendimentos. Assim, uma ocorrência de furto, uma discussão entre vizinhos, uma confusão que tenha o envolvimento de funcionários públicos, ou a passagem de serviço de um guarda para o outro, são exemplos de eventos registrados no livro de forma sequencial.
- o “talão de registro de ocorrência” (TRO) está presente apenas em São Gonçalo, mas não é a forma mais usual e o seu uso não é obrigatório. Os casos que foram mencionados o registro em talão foram situações de socorro a uma pessoa na rua, casos de agressão, ou um assalto em que o guarda levou a vítima até a delegacia para realizar um registro de ocorrência. Estes eventos são considerados “simples”, de modo que o registro é facultativo. Outras situações que podem ser registradas no talão são casos em que o guarda identificava a necessidade de algum tipo de problema, tal como a “falta de iluminação na rua”. Como o talão é individual, uma cópia do registro fica com o guarda e a outra fica arquivada na sede da instituição. Os guardas consideram isso como um “resguardo” em situações que podem representar questionamentos a sua atuação, como num caso citado por um entrevistado:

Numa batida entre dois carros, se foi feito um acordo amigável entre os motoristas, mas depois um deles se sente prejudicado e vai recorrer. Assim, o guarda tem como provar através do TRO que, no dia da batida, foi feito um acordo entre os motoristas envolvidos. (Guarda Municipal há doze anos).

Além disso, existem outras fontes de informação que podem ser consideradas importantes na atuação das guardas, como as ordens de serviços, documentos oriundos de outras secretarias para solicitar a atuação da Guarda Municipal em algum local da cidade; os talões de multa, quando a instituição tem autorização legal para atuar no trânsito; as planilhas de controle de viatura; as planilhas de monitoramento, chamadas de “Justiça e Disciplina”, que têm a finalidade de controlar a “ficha profissional” do guarda no que se refere à disciplina, contendo elogios e punições. As duas últimas fontes de informação eram consideradas pelo comando da Guarda de São Gonçalo como importantes “mecanismos de controle interno”.

Pode-se concluir, até o momento, que o registro das atividades realizadas pelas Guardas Municipais é feito em diferentes suportes, mas o conteúdo das informações está dividido em três áreas principais:

1. os fatos relacionados à administração da GM;
2. o controle dos guardas municipais;
3. as atividades realizadas pelos guardas municipais.

Os três expressam um predomínio de interesses relacionado ao funcionamento da instituição, que pouco ajuda a compreender os conflitos cotidianos que os guardas são chamados a intervir.

## **OS USOS DAS INFORMAÇÕES**

Foi possível identificar que o uso das informações é diferenciado entre os guardas municipais, que realizam o trabalho de rua, e os agentes que atuam na administração (inspetores, comandante e secretários municipais). O principal uso por parte dos guardas é o que os Guardas chamam de “resguardo”. Segundo os depoimentos dos Guardas, os registros servem quase que exclusivamente para proteger o Guarda Municipal de qualquer questão que se tenha dúvida ou um fato a ser esclarecido, como em uma situação de um possível “arrolamento” em um inquérito policial, ou uma acusação por omissão em um atendimento.

Na visão dos Guardas Municipais ter em sua posse a informação do que aconteceu o deixa “resguardado” diante de uma possível punição administrativa ou judicial, dependendo de qual for do caso em questão.

Alguns Guardas destacaram a existência de um “livro particular”, que seria um bloco ou caderno onde eles anotam todos os eventos ocorridos. Mesmo tendo o talão, o livro é construído pelos Guardas como mais uma maneira de se “resguardar”:

Primeiro faço um rascunho, depois passo para o TRO e só quando chego em casa faço o registro no meu caderno, faço isso por causa da Justiça. Ninguém sabe o dia de amanhã. Muitas vezes o Guarda é chamado para a audiência como testemunha ou tem alguém dizendo que a multa foi indevida. E você sabe como demora [o processo judicial]? Então, eu escrevo no meu caderno só quando eu chego em casa. (Guarda Municipal há 12 anos).

Assim, para os guardas, a principal utilidade dos registros, informações dos livros e talonários é se proteger de possíveis punições ou ações na justiça, o que de certa forma explica porque os registros se referem mais a eventos “excepcionais”, ou seja, casos que podem ter desdobramentos que podem afetá-los diretamente. Como disse um dos guardas no grupo focal: “o registro serve para resguardar o guarda”.

Outro uso do registro relatado pelos guardas se refere a casos em que eles identificam danos ao patrimônio público. Porém, essa afirmação não foi consensual entre os guardas. Alguns afirmaram que não faziam este tipo de relato, pois houve uma época, no município de São Gonçalo, que o comando achava que o guarda que fazia esses registros era um “cri-cri”, isto é, ficava rotulado como uma pessoa que incomodava e, por isso, até houve casos quem guardas foram punidos com mudança de posto.

O comando de São Gonçalo que estava em atuação durante a realização da primeira fase da pesquisa apresentava uma visão distinta. Apesar de reconhecer que os livros eram lidos todos os dias por um superintendente ou pelo comandante da guarda, que, dependendo do caso, tomavam as “devidas providências”, foi reconhecido que as informações dos talões, livros e outras fontes ainda não eram “trabalhadas”. Ele afirmava que se fossem

informatizadas iria fortalecer os seus argumentos para pedir à administração municipal mais equipamentos, viaturas e aumento de efetivo.

Para o ex-comandante, os registros serviriam também para mostrar aos guardas que eles trabalhavam muito, mas que tinham poucos instrumentos para comprovar isso, já que quando se observa algo muito grave registrado num talão que não era da alçada da Guarda, o comando mandava um ofício ao órgão competente para pressionar os gestores, que nem sempre estariam sensibilizados em realizar suas funções. Essa foi uma das razões para justificar a necessidade de um banco de dados com as informações dos talões, que estava em andamento na Secretaria de Segurança de São Gonçalo, mas que ainda não fora implantado. De acordo com o secretário de segurança, o principal obstáculo ao projeto seria a “cultura do não registro” dos eventos cotidianos, que foi relacionado às condições de confecção do registro, onde o livro de ocorrências seria mais prático, porque quando um relato é feito de forma “circunstanciada”, a leitura diária do livro permitiria que as autoridades tomassem “providências cabíveis” ou realizassem os encaminhamentos a outros órgãos. Enquanto o registro no talão, embora fosse mais fácil de ser feito pelo guarda, acabava sendo depositado num arquivo de metal e lá ficava.

A realização do trabalho de campo permitiu levantar outra hipótese para que os guardas se recusem a registrar os fatos cotidianos em função do uso dos registros para fiscalização e punição do comportamento dos guardas, como no caso das informações das planilhas de controle de viatura e a planilha de monitoramento dos guardas são utilizadas para saber quantos quilômetros as viaturas percorrem por dia, para monitorar se os percursos previstos nas rondas eram executados, e para o comando verificar como anda a situação funcional dos profissionais, no que se refere a elogios e punições.

Notou-se que o uso das informações para o planejamento e gestão das ações das Guardas não faz parte do cotidiano das instituições. Assim, os comandos reconhecem que a distribuição do efetivo é baseada apenas na “experiência”. Como exemplo foi citado o modo de distribuição do efetivo que fica responsável pelo controle do trânsito, que seria alocado em pontos considerados mais importantes. Mas, segundo os entrevistados não haveria nenhum dado que comprovasse que tais lugares precisem

realmente da presença de guardas municipais. Disseram também que não há um histórico de produtividade de nenhum setor nas guardas, já que a distribuição dos guardas é feita de acordo com o “velho método empírico”, os guardas são mandados para as áreas de maior visibilidade da cidade e para as áreas para as quais há “pedidos” dos políticos locais.

Pode-se perceber, portanto, que o maior obstáculo à implantação de um sistema de gestão de informações é o seu uso apenas para fiscalização e punição dos guardas, o que dificulta a possibilidade do tratamento das informações conforme o modelo proposto nos planos de segurança nacionais, como a efetivação de um sistema de informações úteis aos gestores por meio da integração de diferentes fontes, da realização de pesquisas e da avaliação constante de estratégias utilizadas na realização das “políticas públicas” de segurança.

#### CONSIDERAÇÕES FINAIS

A necessidade de novos paradigmas na segurança pública é um fato incontestável, mas para que as intenções sejam transformadas em ações, é preciso considerar que a “inovação” somente torna-se uma transformação estrutural quando produz uma transformação das práticas (JACOBI; PINHO, 2006). Nesse sentido, julgo ser importante observar que os programas e planos de segurança pública, a partir da implantação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), indicam que a introdução de tecnologias de gestão da informação não produz imediatamente alterações substantivas e qualitativas no processo de gestão.

As transformações mais significativas estão relacionadas à instauração de “padrões de comportamento, suscitar sentimentos e acionar percepções coletivas que possibilitem mudanças estruturais” nas instituições de segurança pública municipais, estaduais e federais (SOARES, 2006, p. 95).

A “inovação” pressupõe, portanto, a difusão e a replicabilidade em contextos diferenciados a partir da expansão de um conhecimento crítico e reflexivo acerca de práticas institucionalizadas. Assim sendo, a explicitação dos conflitos e tensões inerentes à formulação e implantação de políticas públicas no que se refere aos procedimentos de registro nas Guardas Municipais possibilita a construção de um diálogo entre saberes

e práticas distintos, o que tem possibilitado a inclusão de novos atores na busca por soluções para os “problemas” identificados, bem como o favorecimento da articulação de novos arranjos institucionais por meio de transferências de tecnologias sociais, que tem possibilitado a mobilização de atores governamentais e não-governamentais em torno de um problema específico: a informação deve ser pensada como um insumo importante, pois seu uso possui efeitos públicos, que afetam todo o sistema e a sociedade.

No caso das informações produzidas pelas guardas municipais, para que elas possam ter efeitos públicos é preciso questionar o fato de que a instituição é colocada numa posição inferiorizada entre as instituições de segurança, provavelmente, devido ao fato de que a informação produzida pela instituição não possui “fé pública”.

Fica evidente, então, um círculo vicioso. Na medida em que a informação produzida pela instituição é deslegitimada pelo sistema de justiça criminal, os funcionários não vêem importância no ato de registrar suas atividades rotineiras. Ao não fazê-lo compromete a visibilidade do trabalho que é realizado pela instituição, reforçando a ideia de que não há nenhuma atividade importante – no caso, isso é entendido como “combate ao crime” – o que tem por consequência a desvalorização da Guarda Municipal em face aos outros órgãos da segurança pública.

A demanda por cartorializar as instituições é um tema comum no que se refere a uma estratégia de valorizar a Guarda Municipal, porém essa proposta se pode servir para dar poder numa disputa entre as instituições da área de segurança, não possui nenhuma vantagem no que se refere à gestão da informação, pois as práticas cartoriais são orientadas pelo princípio do sigilo, que é incompatível com a ideia da circulação da informação.

Outro ponto que merece atenção é o fato de que a aparente desorganização dos registros nas Guardas Municipais pode ser pensada como uma forma das guardas resistirem ao controle de seus superiores, cuja consequência é o enfraquecimento da imagem da instituição. Quanto menos os guardas registram, menos possibilidade a instituição tem de se legitimar na sociedade, já que a Guarda Municipal é, por excelência, uma das principais instituições responsáveis pela ordenação do espaço público, intervindo e auxiliando na mediação dos problemas que afetam

cotidianamente a população local. Desse modo, é imprescindível que a Guarda dê publicidade aos problemas relativos à segurança pública municipal e sua própria atuação.

Há que salientar que a publicidade é a única forma de se enfrentar a tradição<sup>18</sup> inquisitorial (LIMA, 2008), marcada por práticas da “política do sigilo”, cuja característica principal é a expressão de certo temor: os documentos públicos quando analisados podem significar censura a uma má administração. Segundo José Honório Rodrigues, a “política do sigilo” (1989/1990, p. 13) corresponderia a uma velha tradição portuguesa que pretende esconder e sonegar os documentos, independentemente do tempo já decorrido.

Esse desafio necessita ser enfrentado para que se possa efetivamente compreender que a relação entre informação e democracia é biunívoca, ou seja, uma não pode existir sem a outra (FERRARI, 2000). É preciso refletir também que esta relação deveria assegurar o direito-dever de informar, o que equivale à possibilidade de constituir e gerir fontes de informação, evitando-se os monopólios, bem como o direito de ser informado, o que corresponderia ao acesso a uma pluralidade de fontes informativas diferenciadas e de qualidade, evitando-se as informações manipuladas por má fé e/ou por ocultação de fatos.

A publicidade é um princípio da administração pública, que diz respeito à obrigação de levar ao conhecimento de todos, os atos, contratos ou outros instrumentos jurídicos para dar transparência, de modo que qualquer pessoa possa questionar aquilo que é produzido regularmente pelos agentes do Estado.

Assim, a organização e disponibilização dos dados produzidos por guardas municipais sobre suas práticas cotidianas e eventuais devem propiciar um conjunto organizado de informações, que possam estimular a produção de análises consistentes acerca dos principais problemas enfrentados nos municípios, o que permitirá alguma comparabilidade na atuação das Guardas Municipais, sem afetar a diversidade de atuação

---

<sup>18</sup> O conceito de tradição é entendido aqui como um determinado “padrão”, inconsciente, produzido e reproduzido por um grupo através de suas práticas.

inerente a uma proposta de intervenção descentralizada, tal como está postulado no plano nacional de segurança pública.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, Antonio Rafael et al. Reflexões sobre a municipalização da segurança a partir do diagnóstico de segurança pública do município de São Gonçalo (RJ). *Civitas*, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 386-408, set./dez. 2008.

BISCAIA, Antonio Carlos et al. (Coord.). *Projeto Segurança Pública para o Brasil*. São Paulo: Instituto da Cidadania: Fundação Djalma Guimarães, 2003.

BOURDIEU, Pierre. *Le sens pratique*. Paris: Minuit, 1980.

CARDOSO, Fernando Henrique; GREGORI, José (Coord.). *Plano Nacional de Segurança Pública*. Brasília, DF: [s. n.], 2000.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Globo, 1991.

FERRARI, Vincenzo. Democracia e informação no final do século XX. In: GUIMARÃES, C.; JUNIOR, C. *Informação e democracia*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2000. p. 163-209.

FERREIRA, Marcus. Lesões corporais: análise descritiva e longitudinal do atendimento da Polícia Militar. In: MIRANDA, Ana Paula Mendes de; LIMA, Lana Lage da Gama (Org.). *Políticas públicas de segurança, informação e análise criminal*. Niterói: EDUFF, 2008. p. 271-327.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, DF, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GUEDES, Simoni Lahud. O sistema classificatório das ocorrências na Polícia Militar do Rio de Janeiro e a organização da experiência policial: uma análise preliminar. In: PINTO, Andréia Soares; RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. *A análise criminal e o planejamento operacional*. Rio de Janeiro: Riosegurança, 2008. p. 53-62.

HEIDEMANN, Francisco. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília, DF: UNB, 2009. p. 23-39.

HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília, DF: UNB, 2009.

HOCHMAN, Gilberto; ARRECHTE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio. *Inovação no campo da gestão pública local*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

LESSA, Renato et al. *Arquitetura do Sistema Único de Segurança Pública*. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça: Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, 2004.

- LIMA, Roberto Kant de. *Ensaio de antropologia e de direito: acesso à justiça e processos institucionais de administração de conflitos e produção da verdade jurídica em uma perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008.
- MARSCHNER, Márcia Regina Outão. *A militarização da Guarda Municipal do Rio de Janeiro: a formação de um ethos repressivista*. 2009. Trabalho de Conclusão do Curso (Especialização em Políticas Públicas de Justiça Criminal e Segurança Pública) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009.
- MELLO, Kátia Sento Sé. *Igualdade e hierarquia no espaço público: análise de processos de administração institucional de conflitos no município de Niterói*. 2007. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.
- MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Cartórios: onde a tradição tem registro público. *Revista Antropolítica*, Niterói, n. 8, p. 59-75, 1º sem. 2000.
- MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Arquivo público: um segredo bem guardado. *Antropolítica*, Niterói, n. 17, p. 123-149, 2º sem. 2005a.
- MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Antropologia, estado moderno e poder. *Revista Avá*, Posadas, n. 7, p. 128-146, jun. 2005b.
- MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Informação, análise criminal e sentimento de (in) segurança: considerações para a construção de políticas públicas de segurança. In: PINTO, Andréia Soares; RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. *A análise criminal e o planejamento operacional*. Rio de Janeiro: Riosegurança, 2008. p. 14-41.
- MIRANDA, Ana Paula Mendes de; DIRK, Renato. Análise da construção de registros estatísticos policiais no Estado do Rio de Janeiro. In: LIMA, Roberto Kant de; EILBAUM, Lucía; PIRES, Lenin (Org.). *Conflitos, direitos e moralidades em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. v. 2.
- MIRANDA, Ana Paula Mendes de; FERREIRA, Marcus. An analytical technique for addressing geographical referencing difficulties and monitoring crimes in Rio de Janeiro, Brazil. In: CHAINEY, Spencer; TOMPSON, Lisa (Org.). *Crime mapping case studies: practice and research*. London: Wiley, 2008. p. 9-18.
- MIRANDA, Ana Paula Mendes de; FUSCO, Fabrício Marini. *Balanço semestral das ocorrências atendidas pela Guarda Municipal da Cidade do Rio de Janeiro: março a agosto de 2008*. Rio de Janeiro: Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos, 2008. (Coleção Estudos Cariocas).
- MIRANDA, Ana Paula Mendes de; LIMA, Lana Lage da Gama (Org.). *Políticas públicas de segurança, informação e análise criminal*. Niterói: EDUFF, 2008.
- MIRANDA, Ana Paula Mendes de; MOUZINHO Gláucia Maria Pontes; MELLO, Kátia Sento Sé. Os conflitos de rua entre a Guarda Municipal e os “camelôs”. *Comum*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 21, p. 39-65, jul./dez. 2003.
- MIRANDA, Ana Paula Mendes de; PAES, Vivian Ferreira, FREIRE, Letícia Luna. A gestão da segurança pública municipal no Estado do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 3, p. 30-54, jul./ago. 2008.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de; PAES, Vivian Ferreira; OLIVEIRA, Marcela Beraldo. Antropologia e políticas públicas. *Cuadernos de Antropología Social*, Buenos Aires, n. 25, p. 51-71, enero/jul. 2007.

MISSE, Michel; BRETAS, Marcos Luiz. *As Guardas Municipais no Brasil: diagnóstico das transformações em curso*. Rio de Janeiro: Booklink, 2010.

PAES, Vivian Ferreira. Sobre limites e expectativas da sociedade civil com relação à criação de uma política municipal de segurança. In: LIMA, Roberto Kant de; EILBAUM, Lucía; PIRES, Lenin (Org.). *Conflitos, direitos e moralidades em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. v. 2, p. 87-109.

RAMOS, Julio César. *Sociedade e polícia – uma parceria possível: propostas de mudanças nas estratégias de intervenção policial no Rio de Janeiro com vistas à polícia cidadã*. 2002. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Políticas Públicas de Justiça Criminal e Segurança Pública) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2002.

RODRIGUES, José Honório. Acessibilidade do público aos documentos. Sigilo e reserva. *Acervo: Revista do Arquivo Nacional*, Rio de Janeiro, v. 4/5, n. 2/1, p. 7-12, jul. 1989/ jun. 1990.

SCHWARTZ, Stuart B. *Burocracia e sociedade no Brasil colonial*. São Paulo: Perspectiva, 1979.

SENTO-SÉ, João Trajano; RIBEIRO, Eduardo. Segurança pública: enfim, na agenda federal. In: ROCHA, Denise; BERNARDO, Maristela. *A Era FHC e o Governo Lula: transição?* Brasília, DF: INESC, 2004. p. 421-449.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança pública: presente e futuro. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 20, n. 56, p. 91-106, jan./abr. 2006.

TISCORNIA, Sofia. *Activismo de los derechos humanos y burocracias estatales: el caso Walter Bulacio*. Buenos Aires: Del Puerto: CELS, 2008.

VERÍSSIMO, Marcos. As políticas públicas de segurança municipal e a construção do conhecimento antropológico. In: LIMA, Roberto Kant de; EILBAUM, Lucía; PIRES, Lenin (Org.). *Conflitos, direitos e moralidades em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. v. 2, p. 111-126..

## A "CULTURA POLICIAL": UM DEBATE TEÓRICO-METODOLÓGICO

*André Rosemberg<sup>1</sup>*

Em 29 de março de 1906, o chefe de polícia de São Paulo recebeu em mãos uma carta de São João da Bocaina, município modesto da região central do estado, vizinho a Jaú. Subscrito por um indignado Gil Cardia, a missiva dava conta dos abusos praticados pelo destacamento da Força Pública estacionado na cidade. Escrevia ele:

Levo ao conhecimento de V. Sa. Ima. que acha-se aqui esta População sem garantia devidamente as praças aqui destacadas que marcham, não para obterem a ordem pública, mas sim para efetuarem desordem contra a nossa População *tão humilde e pacata* e encontrando um qualquer pobre, embriagado, eis então que o *Valente Militar* aproveita as espadas governativas, espanqueando a qualquer que seja e nem mesmo atender as ordens do cabo/comandante por serem incorrigíveis todos [...] de maneira que V. Sa. para formar Alicerces novos para obter ordem e não já desordem nesta vila tão próspera deveria sem falta

---

<sup>1</sup> Este trabalho teve auxílio da FAPESP. Uma primeira versão deste texto foi apresentada no III Seminário Nacional Sociologia & Política - repensando desigualdades em novos contextos, organizado pela UFPR, em Curitiba, entre 26 e 28 de setembro de 2011.

providenciar, punindo as praças aqui destacadas; pois chegaram ontem até darem tiros de frente à cadeia pública, e hoje um vestiu-se a paisano (Borguez) não se sabe a qual fim. (CARDIA, 1906, grifo do autor).<sup>2</sup>

Se o contexto histórico, passados mais de cem anos, torna o cenário – político, social, geográfico – deslocado aos olhos de um observador do século XXI, ao menos uma permanência se faz surpreendente. Salvo, talvez, pela linguagem do documento, o episódio não soa de todo estranho.

Reconhece-se de pronto a polícia e os policiais – os interlocutores privilegiados do Estado com a população; é familiar, igualmente, a intriga – a narrativa que denuncia o abuso, o desrespeito e o cinismo por parte dos agentes estatais. Mais impressionante ainda seria reconhecer a incidência de cena parelha em contextos mais afastados – no tempo e no espaço. Se o Rio de Janeiro está logo ali (BRETAS; PONCIONI, 1999), a historiografia desvela episódios semelhantes na Londres vitoriana (STORCH, 1985); na Calcutá imperial (KIDAMBI, 2004) ou em Nova York (THALE, 2004). Afinal, o que explicaria essa tendência reiterada? Ou, nas palavras de um decano dos estudos policiais, esse traço “universal, estável e duradouro” que acomete os departamentos de polícia mundo à fora (SKOLNICK, 2008).

A resposta, segundo uma parcela copiosa dos sociólogos que se debruçam sobre o fenômeno, reside na força pervasiva de uma “cultura policial”, fenômeno que perpassaria experiências sociohistóricas tão díspares, apresentando como único ponto em comum as dinâmicas intrínsecas à polícia, considerada aqui em sua forma contemporânea, ou seja, uma burocracia formada de “[...] pessoas autorizadas por um grupo para regular as relações interpessoais dentro deste grupo através da aplicação de força física.” (BAYLEY, 2006, p. 20).

A intenção deste capítulo, portanto, está em revisar, a partir da análise de parte da bibliografia internacional disponível, os usos que se fazem da “cultura policial” como ferramenta analítica para se explicar atitudes e comportamentos de policiais, bem como de sua crítica, a fim de colocar sob debate uma potencial validade metodológica do conceito aplicado em contextos distantes e distintos. Nesse processo, é igualmente nosso

---

<sup>2</sup> Carta de Gil Cardia para o chefe de polícia de São Paulo, em 29/03/1906. *Arquivo Público do Estado de São Paulo*, co3099.

objetivo questionar as características que compõem uma “cultura policial”, assim como aferir a extensão do grau de coalizão e de homogeneidade – “ideológica” e de comportamento - no interior de organizações policiais, o que também nos possibilitará ampliar a análise sobre a viabilidade operatória do conceito.

### “CULTURA POLICIAL” NA SOCIOLOGIA DA POLÍCIA

A “cultura policial” é um dos temas mais espinhosos no debate contemporâneo. Dominique Monjardet afirma, inclusive, ser o “calcanhar-de-aquiles” dos pesquisadores que estudam o tema. Segundo o sociólogo francês, ela funcionaria como a “variável imprevista” de que o pesquisador lança mão para explicar condutas que fogem da lógica organizacional, justamente porque dos policiais – ao contrário de outras profissões, cujos mandatos e prescrições são bem definidos – não se espera que realizem seu trabalho sem que levem em conta um sistema de valores compartilhados intragrupo (MONJARDET, 2003, p. 162-163).

Mas, antes de nos embrenharmos pelo caminho da crítica, vale apresentar algumas das linhas mestras presentes na literatura especializada. Como se verá a seguir, há um problema de fundo que converge na maioria dos trabalhos: o de se estabelecer um consenso sobre a definição e os limites do que seja a “cultura (ou mesmo uma subcultura) policial”.

Diante dessa dificuldade, alinhavamos uma compilação de características que formariam, conforme uma plêiade considerável de “pioneiros” (BANTON, 1964; CAIN, 1973; MANNING, 1995; MUIR, 1977; REUSS-IANNI; IANNI, 2004 [1983]; SKOLNICK, 1975 [1966]; WESTLEY, 1970; VAN MAANEN, 2004 [1978]), e de outros especialistas que organizaram sínteses (CRANK, 1998; FOSTER, 2003; REINER, 2004; WESTMARLAND, 2008), o *core* da “cultura policial”.

*Grosso modo*, a “cultura policial” é tida como um guia, composto de normas informais que orientam a ação dos policiais (principalmente os de menor patente), e que opera nos interstícios das rígidas regras organizacionais, longe dos olhos supervisores. Uma “cultura policial” viceja devido à fragilidade dos mecanismos superiores de controle e à grande carga de discricionariedade com que contam os policiais de base

quando em campo, numa relação inversamente proporcional à posição hierárquica que ocupam: quanto mais distante o policial se encontra da cúpula do comando com maior autonomia ele pode operar (WILSON, 1968). A imprevisibilidade das situações cotidianas de trabalho, a pluralidade de mandatos a serem cumpridos impõem aos policiais uma situação contraditória, que opõe a uma prática situacionalmente orientada (o policiamento) uma organização estabelecida em rígidos padrões burocráticos e regimentais, muitas vezes para-militar (ou abertamente militar, no caso brasileiro), de hierarquia verticalizada, de estrita obediência às normas internas.

Nesses moldes, a “cultura policial” funcionaria como um código informal e tácito de regulação da atuação do policial diante das situações que se apresentam, moldando a maneira como ele se relaciona com os colegas, com a instituição e com o público. Ou, conforme se aduz, é a “maneira como as coisas são feitas por aqui” (O’NEILL; MARKS; SINGH, 2007, p. 2). Nesse contexto, os policiais (principalmente os de baixa patente) mostrariam um razoável grau de coesão, compartilhando, não somente experiências práticas de policiamento, mas também um conjunto de atitudes (valores) em relação ao ofício, aos colegas, à administração e ao público, que transcende o tempo e o espaço, e se constitui em marca de unidade dos departamentos de polícia pelo mundo, à parte das singularidades históricas e culturais de cada período e local.

Dessa primeira reunião geral, sobressaltam-se três características principais. A primeira aponta para a preeminência dos policiais de baixa patente na composição do campo de pesquisa. Isso se deve à preferência das primeiras pesquisas etnográficas citadas acima ao estudo dos *rank and files* que realizavam policiamento de rotina (rondas), em detrimento da observação de outras escalas hierárquicas e funcionais (oficiais, detetives, gerência, agências especializadas, polícia política, pessoal burocrático, etc). Uma depuração que desse conta das complexidades organizacionais dos departamentos de polícia só teve lugar em estudos mais tardios (MARX, 1988; REUSS-IANNI; IANNI, 2004 [1983]; YOUNG, 1991).

A segunda, e talvez a mais presente, tem a ver com a potência transformadora e persuasória inscrita no enquadramento ocupacional dos policiais. Dito de outro modo, a maioria dos trabalhos tende a concordar

que o ingresso do indivíduo no *mundo institucional* e as particularidades inerentes ao *mundo institucional policial* (o serviço desempenhado, as relações hierárquicas, as expectativas do público) mostram-se capazes de incutir uma visão de mundo singular e, mais ainda, asseveram que as atitudes oriundas a partir do processo de incorporação institucional, modelado de acordo com as situações específicas próprias do trabalho policial (risco, perigo, autoridade, pressão por eficiência, etc.), tornam-se o móvel mais destacado para justificar um comportamento tipicamente policial.

Em terceiro lugar, tanto a atitude (que se manifesta no plano retórico), quanto o comportamento do policial em relação à função social exercida e à interação com o público assumem perspectivas geralmente perniciosas, que são deflagradas por manifestações racistas, sexistas, abusivas e corruptas. Trata-se, portanto, de uma espécie de desvio – moral e funcional – nefário que se perpetua no tempo, na passagem geracional, e se mostra refratário a reformas que pretendem sanear comportamentos, implantar controle externo e exigir *accountability*.

A despeito da metonímia persistente que extravasa para toda a instituição os atributos de uma parcela específica do pessoal, parece ser cada vez mais consensual o reconhecimento de que não se pode falar em *uma* “cultura (ou subcultura) policial”, mas sim em culturas policiais (no plural) ou subculturas policiais (REINER, 2004; WESTMARLAND, 2008), ainda que tal reconhecimento não arrefeça completamente um certo complexo de homogeneidade com o qual se reputam as experiências institucionais (SKLANSKI, 2007).

Outra divisão que se encontra na literatura aponta para uma sutileza teórica, em relação ao processo de aquisição dos atributos compartilhados pelos policiais. Cinde-se entre aqueles que acreditam que cultura policial inclina-se em torno de uma marca axiológica, isto é, que a transmissão dos saberes e o impulso para a prática se orientam na esfera dos valores, numa perspectiva mais ortodoxa dos estudos culturais (REINER; 2004; REUSS-IANNI; IANNI, 2004 [1983]); SKOLNICK, 1975 [1966], e os que entendem que a conduta policial e a reprodução e transmissão das habilidades se operam no âmbito relacional, da sedimentação das práticas e da rotinização de aspectos situacionais (CHAN, 1997; MANNING, 2007), numa perspectiva embebida nas proposições de Goffman e,

principalmente, de Bourdieu, já que desloca dos valores compartilhados pelo grupo para as práticas e experiências reiteradas no instrumento cognitivo com os quais os policiais instruem a ação em campo.<sup>3</sup>

### A FACE MALÉFICA DE JANO

Para Robert Reiner (2004, p. 132), “Culturas são complexos conjuntos de valores, atitudes, símbolos, regras e práticas, que emergem quando as pessoas reagem às exigências e situações que enfrentam, interpretadas através de estruturas cognitivas e de orientações que trazem consigo de experiências anteriores.” É a partir de uma “série padronizada de acordos”, reproduzidas e assimiladas por “gerações sucessivas”, que é possível socializar os policiais. Reiner ressalva que esse não é um processo passivo nem que os policiais sejam manipulados “por regras didáticas”. A transmissão do repertório e das estratégias que instruem a ação é realizada por meio de um acervo simbólico bastante heterodoxo composto de “histórias, mitos, piadas”; narrativas, enfim, que orientam a conduta adequada (REINER, 2004, p. 132). O autor insiste na pluralidade da cultura policial – “ela não é monolítica”, já que se define a partir de regras informais, moldadas por meio de circunstâncias concretas – ao mesmo tempo em que apresenta uma tipologia de traços característicos, compartilhados por policiais premidos por “pressões” similares inerentes às “democracias liberais modernas”. Em síntese, dos policiais espera-se que, em âmbito universal, compartilhem de senso de missão, suspeição, isolamento/solidariedade, conservadorismo, machismo, pragmatismo e preconceito racial.

O cabedal valorativo pernicioso que se instila na “personalidade” de policiais que experimentam pressões semelhantes, segundo Reiner, não pode deixar de mediar a relação dos agentes com sua clientela. O retrato que se origina dessa bricolagem tende a mostrar uma fâcies pejorativa da instituição e de seus membros; trata-se de uma presença negativa, no sentido em que a polícia e os policiais, nas sociedades democráticas, a despeito de qualquer orientação ideológica e normativa segundo a qual

<sup>3</sup> Ver os conceitos de “*habitus e field*” (BOURDIEU, 1990, 2000), “capital de informação” (GOFFMAN, 1985) e “*tool kits*” (SWIDLER, 1986).

se espera que fundamentem seu trabalho (obediência à lei; respeito aos direitos fundamentais; treinamento competente), tendem a subverter as prioridades formais que justificam sua razão de ser, a fim de se colocar em funcionamento um código de práticas e valores (informais) que deprecia e estigmatiza, quando não viola, a sua clientela.

Em outro trabalho clássico, Van Maanen (2004 [1978]) aponta para a tendência de os policiais rotularem o público com o qual interagem em tipos bem definidos: os “*know nothing*”, os “*assholes*”, os “*suspicious*”. Segundo o autor, a estigmatização e a punição extra-legal, decidida a partir da aplicação de um código de “regras policiais” dos que “merecem”, principalmente no que concerne os “*assholes*”, pode parecer “aleatória, desnecessária e impulsiva” da parte de um observador externo, mas se justifica plenamente pela lógica policial. A estigmatização e a atitude hostil e depreciativa para com os “*assholes*” funcionam como estratégias compensatórias, marcando a distância em relação à audiência; explica e confere sentido a atitudes e comportamentos alheios; serve a propósitos ocupacionais, promovendo a excitação similar à excitação provocada pelo “*real police work*” (que pressupõe o “*law enforcement*”), mesmo em se tratando de situações em que tal componente esteja ausente; punir um “*asshole*” funciona como compensação, um “*ersatz*”, que supre a frustração dos policiais impedidos de interferir na vida daqueles – a maioria do público – que não se enredam no rastelo da polícia, que são inatingíveis ou que costumam criticar e manifestar indignação em relação ao trabalho policial (VAN MAANEN, 2004 [1978], p. 291-293). Nesse caso, os policiais se mostram incapazes de propor uma visão compreensiva do corpo social, em que eles próprios se veriam integrados. Ao contrário: o cinismo que recobre essas qualificações aponta para uma posição externa ou, no máximo, limiar, a “*thin blue line*” que separa dois mundos de moralidades inconciliáveis.

Esse apanágio negativo, que se sintetiza em uma potência de violência descompensada (simbólica ou efetiva), seria, portanto, o traço de união, atávico que, ao mesmo tempo em que delinea as arestas identitárias do grupo, subsidiando tanto ao público interno como externo, os elementos básicos de reconhecimento; emprestaria uma singularidade à instituição e às atividades policiais que transbordariam fronteiras cronológicas e

geográficas. Dizendo em outras palavras, a polícia, enquanto organização, instituição e profissão, apresentaria uma estrutura particular, um fator imutável, que prevaleceria em relação a outros contextos históricos específicos.

É fato que desde as etnografias pioneiras de Westley (EUA) (1970)<sup>4</sup>, Banton (EUA e Reino Unido) (1964) e, depois, Skolnick (EUA) (1975 [1966]), produzidas nas décadas de 1950 e 1960, as análises focalizam o policial de linha, uniformizado, o patrulheiro incumbido da ronda cotidiana, na tradição anglo-saxã. Em todos esses exemplos, atributos exclusivos do ofício do policial teriam o condão de moldar-lhes a personalidade de uma maneira específica e única, articulando, a partir daí, os modos de interação entre si, com a instituição e com o público. Skolnick (1975 [1966]) cunha a expressão “*working personality*” para designar a maneira como o comportamento e as atitudes do policial são influenciados pelo trabalho que realiza. Em grupo, os policiais desenvolvem uma cultura comum a partir de “lentes cognitivas” privativas do ofício que desempenham. O autor destaca três atributos específicos que os compungem: o perigo, a autoridade e a pressão por eficiência.

Ademais, prossegue o autor, uma tendência vocacional atrairia para as fileiras da polícia indivíduos previamente afeitos a lidar com um contexto moralmente enviesado – ou “não puritano” – em que comportamentos viciosos seriam mais encontrados. Do perigo, os policiais desenvolveriam uma atitude constante de suspeição em relação ao público; da necessidade do uso da autoridade, o afastamento da comunidade e a solidariedade intergrupar; da pressão por eficiência, o cinismo e um aguçado senso de missão (como mencionado acima, os policiais se considerariam a “*thin blue line*” entre a barbárie e a decência) (SKOLNICK, 1975 [1966], cap. 3). O policial se vê, então, como um pária, e, aos “outros”, enxerga como inimigo (WESTLEY, 1970).

Portanto, se essa marca negativa, axiologicamente qualificada, é uma digressão indesejada e indevida; por trás de si lhe dá origem um outro atributo que apresenta, em teoria, uma qualidade neutra, resiliente, instrumental: o uso da força física. A potencialidade de seu emprego

<sup>4</sup> A tese de doutorado de Westley, que restou impubliada, é de 1951.

importa no elemento basal e primevo que qualifica seu beneficiário exclusivo, a polícia. Uma equação fundamental que articula esses conceitos foi teorizada por Egon Bittner nos anos 1960, sem que uma alternativa teórica viável tenha sido oferecida para disputar a primazia concedida ao sociólogo britânico.<sup>5</sup> O adágio é famoso: a polícia é “[...] um mecanismo de distribuição de força coercitiva não negociável empregada de acordo com os preceitos e as exigências da situação.” (BITTNER, 2003, p. 138).

Portanto, ao nos fiarmos em Bittner, é a possibilidade do uso da força física que faz da polícia *polícia* – entendida em sua composição contemporânea; enfim, é o uso da força que empresta o fundamento universal e privativo às organizações policiais. A questão fundamental que se impõe é determinar o móvel que materializa, sobre o terreno, a força em potência. Dito em outras palavras, a questão que se abre aos pesquisadores está em qualificar as variáveis que colocam em marcha a força acondicionada em mera expectativa, isto é, de que maneira se constroem e se articulam os mandatos policiais. Segundo Bittner, o emprego da força avaliza-se conforme a circunstância se apresenta; a autorização é auto-referente, inerente à situação: inscreve-se na esfera do instinto, na indistinção da voz passiva, que se destaca no seu discurso: “*when force may be used*”. Assim, o sociólogo tempera a assertiva com uma normativa: se necessário for, a força em potencial deve ser modulada para um grau mínimo para contornar a situação emergencial.

O sociólogo francês Dominique Monjardet (2003) tece um reparo à tese de Bittner. Para ele, não são as circunstâncias que acionam o uso da força pela polícia, mas é a metáfora do martelo que explica o móvel da ação policial: assim como o martelo, a polícia necessita de um comando externo para entrar em funcionamento e que oriente os objetivos de seu uso. Portanto, estão nos variados mandatos policiais a chave para a compreensão do emprego da força pela polícia. Mas os mandatos não têm origem no poder político ou nas normas regulamentares. São várias as “mãos” habilitadas a manipular o instrumento: da conjunção política (claro), passando pelas demandas do público, às particularidades organizacionais e aos interesses profissionais. A força em potencial, portanto, em essência vazia de carga valorativa, preenche-se de acordo

---

<sup>5</sup> Nesse sentido, ver os comentários de Brodeur (2003b), e Lévy (2001).

com a variedade de mandatos disponíveis, que se articulam na complexa e assimétrica arena social.

Encontra-se aí o elemento variável da equação policial que tem na potencialidade do emprego da força seu atributo universal e imutável. Destarte, as similitudes narradas acima, delineando a reputação negativa da polícia, não se atrelam à disponibilidade de uso da força em si (marca universal), mas sim aos modos como ela é posta em funcionamento por meio dos diferentes mandatos disponíveis (articulações variáveis).

A hipótese inscrita numa grande parcela das narrativas que cinzelam o retrato da polícia e dos policiais, e explicitam sua função social, parte de uma espécie de petição de princípio quando decalcam a reprodução daquela imagem estilizada da instituição e de seus agentes diretamente do elemento universal e imutável inerente ao *ser* policial, qual seja, a sina intrínseca à função somada ao fardo que carregam: a inextricabilidade do uso da força e da imposição da autoridade.

O contexto mais amplo com o qual a organização-instituição e seus agentes se articulam e de onde se modelam os mandatos policiais é relegado a um plano secundário. Sob tal perspectiva, as implicações próprias ao “mundo da polícia” se comporiam para plasmar um meio “cultural” específico – autônomo em relação a outros campos culturais – em que práticas, valores, saberes seriam compartilhados pelos policiais, reproduzidos entre as gerações, impelindo a elaboração de uma visão de mundo privativa e servindo como uma espécie de guia de condutas.

Mais surpreendente, conforme aventado anteriormente, é o fato de que as atitudes e comportamentos *policiais*, assemelhados portanto, perpassam experiências em estruturas histórico-sociais altamente díspares. Onde, pode-se concluir, um pouco apressadamente talvez, que tal semelhança proviria ou da homogeneização cultural inerente à modernidade (campo histórico da polícia contemporânea), que padroniza o *output* de sua “missão”; ou da reprodução acrítica de um estereótipo que se consagrou em algum momento da trajetória da sociografia sobre a polícia. Esse apanágio que se incrusta como um distintivo nos dispositivos genéticos (a imagem é

de Geertz)<sup>6</sup> das polícias seria, portanto, um derivativo do poder coercitivo; uma extensão imprópria da autoridade.

## OLHARES CRÍTICOS

Há dois vieses de críticas que podem se levantados em relação ao emprego da “cultura policial” como ferramenta analítica: um é de ordem metodológica; o outro, teórica. A crítica metodológica é mais viável a partir de uma posição externa ao debate da Sociologia da Polícia. No conjunto, parece não ser uma preocupação central dos autores estabelecer um ponto de partida conceitual-metodológico que se estabeleça como base para as análises empíricas. Já se disse que *cultura* é dos conceitos mais insidiosos no repertório instrumental das Ciências Humanas (SEWELL, 2005a). Seu uso está embebido de variantes analíticas que cambiam de acordo com o campo de estudo e, não raro, estabelecem-se divergências metodológicas no interior mesmo desses campos. No que concerne à Sociologia da Polícia, não são raros os trabalhos que descartam uma discussão metodológica de fundo e terminam por trilhar caminhos conceituais discrepantes, ou, por vezes, antagônicos, reunindo no mesmo cadinho as influências de Bourdieu, Goffman e Geertz, entre outros teóricos, sem que haja uma clivagem analítica mais ponderada (CRANK, 1998; SHEARING; ERICSON, 1991).<sup>7</sup>

A crítica teórica, por sua vez, está localizada no interior mesmo do debate acadêmico. Isso porque existe grande discrepância por parte dos pesquisadores a respeito da definição, da amplitude e do sentido de uma “cultura (ou subcultura) policial”, ou mesmo se é legítimo eleger-se um domínio cultural que seja exclusivo aos policiais, enquanto ocupação ou profissão, em oposição a domínios culturais de outras profissões/ocupações, tal como médicos, professores, garis, etc.

---

<sup>6</sup> Aqui faço um uso extensivo da proposição de Geertz, que usa a analogia genética para delinear a influência dos sistemas simbólicos nos padrões de comportamento. Segundo o autor, os “complexos de símbolos” funcionam como “fontes de informação extrínsecas [...] que provêm um planta ou modelo nos limites dos quais processos externos a si próprios adquirem uma forma definitiva.”(GEERTZ, 1973, p. 92). Para uma análise crítica a essa abordagem, ver Sewell (2005b).

<sup>7</sup> Exceções podem ser encontradas em Chan (1997) e Hebert (1998).

Não existe nem mesmo uma definição de limites entre os termos *cultura* e *subcultura*, ambos empregados aleatoriamente sem demarcações teóricas claras.<sup>8</sup> Dominique Monjardet (2003, p. 163) refere-se a uma “vulgata anglo-saxã”. Para o autor, a complexidade da burocracia policial, da origem étnico-social dos policiais, da multiplicidade de funções e de interesses inter-departamentais inviabiliza a identificação de um traço policial específico que amalgame a totalidade dos indivíduos-policiais numa cultura unitária. No máximo, a temática propiciaria aos pesquisadores “um campo de debates”. Ainda segundo Monjardet, é mais fácil perceber, nas pesquisas empíricas, as distâncias, tensões e rivalidades entre os vários ramos da organização que se constituem ao longo da vida do indivíduo na polícia, desfazendo-se o apelo para a comunhão de experiências, simbolizada pelo recrutamento comum e pela iniciação na carreira.

Por seu turno, o sociólogo canadense Jean-Paul Brodeur afirma que a noção de subcultura policial não passa do “[...] desdobramento etnológico ingênuo do caráter uniforme do grupo estudado.” (BRODEUR, 2003a, p. 22). No caso, Brodeur se refere ao transbordamento das características encontradas num recorte específico de policiais – os de baixa patente (patrulheiros) – para o resto dos grupos que compõem a instituição, na tentativa de se conceber uma “teoria integrada da polícia”. Nem os dissensos “naturais” realçados na bibliografia mais contemporânea – que salientam os “problemas” oriundos da “democratização” dos departamentos de polícia, com a amplitude étnica e de gênero na composição dos policiais (BROWN, 2007; O’NEILL; HOLDAWAY, 2007; PUNCH, 2007; SKOLNICK, 2008) – parecem capazes de esgarçar essa malha inconsútil que une os policiais em suas atitudes e comportamentos em relação à profissão, à função social e ao público.

Janet Chan (1997), ao estudar práticas racistas na interação da polícia com a população de origem não anglo-saxã em South Wales, na Austrália, trata a cultura ocupacional da polícia, como sendo uma “[...] camada de normas e valores ocupacionais informais, operando sob a aparentemente rígida estrutura hierárquica das organizações policiais.” (CHAN, 1997, p. 43). A autora, baseando-se nos trabalhos de Bourdieu e Sackmann, lançando mão dos conceitos de *habitus* e *field*, tece críticas

<sup>8</sup> Neste trabalho, decidimos por não fazer distinção, a não ser quando explicitamente distinguido pelos autores.

à apropriação que se faz, nos estudos sobre a polícia, à maneira como se constrói um modelo cultural para a polícia que, apesar das segundas ressalvas em contrário, reforça o caráter *homogêneo* (primado de um tipo de subcultura: a do policial de base); *passivo* (o policial seria um mero receptáculo da transmissão da carga cultural); *insular* (impermeável a pressões políticas e à “cultura de fora”) e *imune* a reformas e mudanças. Para a autora, a prática cultural policial deve ser explicada nos “termos da interação entre o social e o contexto do trabalho policial (o *field*) e percepções, valores, estratégias e esquemas institucionalizados (o *habitus*)”. A vantagem dessa “estrutura” explicativa está na possibilidade de conceber a existência de múltiplas culturas e a capacidade de teorizar sobre mudança cultural. Retomando as análises de Garfinkel, Chan lembra que os policiais não são “idiotas culturais” [“*cultural dopes*”], sujeitos passivos no processo de construção e reprodução cultural. A proatividade do policial explicaria, segundo a autora, por que reformas organizacionais parecem surtir pouco efeito nas práticas racistas da polícia (CHAN, 1997, p. 92-93).

Outra objeção que se observa à concepção predominante faz ver que não se deve empreender correspondência obrigatória entre atitudes e comportamentos. P. A. J. Waddington (1999), estudioso da polícia inglesa, coloca em xeque o processo de transmissão automática de elementos culturais – presentes no discurso e na retórica dos policiais – para a ação efetiva em campo. Segundo o autor, as práticas dos policiais estariam justificadas muito mais devido à influência de motivações situacionais do que pela ingerência de um sistema articulado de crenças e valores. A base semiológica da cultura policial que reforça discursos racistas, individualistas, sexistas, cínicos tem vigência apenas no nível retórico, no “papo de cantina” [“*canteen talk*”], arengado em interações casuais ou nas celebrações coletivas, em que os policiais se jactam uns aos outros (ou seduzem os sociólogos), por meio de narrativas, anedotas, mitos, todos temperados daqueles elementos estimulantes que ornamentam o idealismo do “*real police work*”, em que se valorizam a ação, a perseguição de criminosos, o risco e a imposição da autoridade. Ao contrário, a rotina real do policial, segundo Waddington, se consubstancia na repetição de atividades sensaboronas e tediosas. Assim, o autor sugere que o “*canteen*

*talk*” serve de “[...] retórica que dá sentido à experiência e sustenta a auto-estima ocupacional.” (WADDINGTON, 1999, p. 295).

## NOVAS PERSPECTIVAS

O modelo prevalente que reforça as qualidades “negativas” da cultura policial, principalmente na relação com o público, sempre estabelecida em bases de desconfiança e hostilidade, quando não de violência aberta, é reproduzido desde então. Na análise de David Sklanski (2007), tal modelo se petrificou numa marca indelével, um “Esquema de Subcultura Policial” [*Police Subculture Schema*], a reforçar uma espécie de lugar-comum que se reproduz da academia aos elaboradores de políticas públicas para a polícia e para a área de segurança. As características descritas por Sklanski – os policiais sendo paranóicos, insulares, e intolerantes, contrafeitos a mudanças e sob intenso controle externo ou do topo – encontram ressonância, por exemplo, em Reiner (2004) e Fielding (1994).<sup>9</sup>

Sklanski aduz que o poder explanatório dessa metonímia falaciosa, válida para a década de 1950 e 1960, dificulta “[...] a identificação das diferenças entre oficiais, de novas complexidades da identidade policial e dos processos dinâmicos da força de trabalho policial.” (SKLANSKI, 2007, p. 21). Ainda sob a perspectiva anglo-saxã, as grandes mudanças nos departamentos de polícia, com o ingresso de minorias étnicas, mulheres, gays e lésbicas etc., mudaram a composição, o comportamento e atitudes dos policiais, subvertendo o esquema construído naquelas décadas. Por outro lado, a despeito das alterações demográficas sensíveis, que certamente impuseram uma nova ordem à constituição policial de EUA e Reino Unido, atitudes e comportamentos tradicionais (i.e. “negativos”) se mostrariam recalcitrantes. Sklanski afirma que a ressonância do Esquema de Subcultura Policial nas várias instâncias da produção do discurso atravança as iniciativas que poderiam investir na identificação dos policiais que fogem do padrão normativo. A pergunta não seria “por que os policiais

---

<sup>9</sup> Paoline (2004) classifica Muir (1977) entre os pesquisadores que enxergam a cultura policial a partir de um prisma tipológico, isto é, as atitudes, crenças e valores levadas a cabo pelos policiais devem ser individualizadas na análise. Eles variam de acordo com cada policial. Além de Reiner, já citado, outras tipologias podem ser encontradas em Brown (1988) e Worden (1995).

fazem o que fazem”, mas sim averiguar por que “alguns policiais se tornam mais efetivos e mais confiáveis do que outros”.

Essa foi a premissa de que partiu William Ker Muir Jr (1977) ao analisar a conduta de uma série de policiais em uma cidade americana da década de 1970. Além de construir uma tipologia que avalia as atitudes e o comportamento dos policiais (“*professional, reciprocating, enforcement, avoidance*”) diante de situações de risco, isto é, diante de situações em que o poder coercitivo de que se mune o policial está ameaçado (paradoxo de “*dispossession, detachment, face, irrationality*”), ele identifica os procedimentos e posturas mais apropriados, propondo uma via moralmente aceitável a ser emulada pelos policiais no contato com o público:

Um policial se torna um bom policial na medida em que consegue desenvolver duas virtudes. Intelectualmente, ele precisa compreender a natureza do sofrimento humano. Moralmente, ele precisa resolver a contradição de como atingir os fins justos empregando meios coercitivos. Um policial [*patrolman*] que desenvolve esse senso trágico e essa equanimidade moral tende a realizar um bom trabalho, mostrando mais confiança, habilidade, sensibilidade e conhecimento. (MUIR, 1977, p. 3).

Manning (2007) estende a crítica ao afirmar que o quadro ideológico expressado pelos policiais de linha (“*uniformed cops*”) – controle do crime, ações de risco, empreendedorismo individual, cinismo sobre a confiabilidade dos cidadãos, desconfiança da burocracia, supervisão e política – costuma abranger, nas pesquisas acadêmicas, outras formas ocupacionais da polícia, tais como, os detetives, o “*high policing*”, segurança interna, grupos de elite, de anti-terror, polícia estadual (no caso norte-americano), regulação civil, num grau de complexidade que sobrepassa as análises que esboçaram níveis de diferenciação dentro dos departamentos de polícia.

A perspectiva “tradicional” tende a simplificar a complexidade organizacional da polícia e a “natureza situacional” da ocupação, além de menosprezar a influência decisiva da burocracia, da administração/comando, e das políticas públicas no trabalho policial. O pior nesse argumento, segundo Manning, é que todos os movimentos de negociação internos à organização, as relações de poder, patronagem e regras da burocracia que de fato influenciam a prática policial em todos os níveis da

ocupação são desmerecidos em prol de explicações que privilegiam causas externas: a “atitude em relação ao público, o perigo, regras, cidadãos”.

Assim, Manning propõe alternativas conceituais para o esquema que associa uma carga valorativa degenerada à cultura policial, ao propor uma definição arrimada na ocupação, isto é, “[...] um conjunto de rotinas, práticas e outros meios de enfrentar as vicissitudes e incertezas [...] de um trabalho remunerado.” A cultura ocupacional não é única, mas depende da interação que o autor estabelece com uma determinada situação. Resumindo, a cultura não é a interação em si, mas sim a resultante dessa interação, “[...] um artefato, uma abstração, sedimento de interações anteriores em torno de que emerge um núcleo de sentido e de tradição ao qual se referem os membros”; é uma “versão ou apanhado” de histórias, tradições, etiquetas e rotinas – que não se reduz a um conjunto de normas, valores ou atitudes – e que instrui aqueles que realizam as tarefas rotinizadas e que compartilham esse arsenal simbólico. Nesse sentido, finaliza, “[...] uma cultura ocupacional reflete não apenas aquilo que é feito, como deveria ser feito (e como não deveria ser feito), mas também uma idealização do trabalho.” (MANNING, 2007, p. 62)<sup>10</sup>.

## CONCLUSÃO

A complexidade organizacional, a multiplicidade de pessoal, as pressões políticas, os interesses profissionais e as demandas do público inviabilizam a identificação de uma cultura ocupacional que se arrogue escopo universal e transtemporal. As táticas empregadas diante das situações cotidianas, as ações policiais, precisam ser compreendidas antes como a reprodução de – com o perdão da redundância – “práticas pragmáticas” que se mostram eficientes ao longo do tempo, do que como a operação de um sistema coerente de crenças e valores “ontologicamente” policiais, que tenderiam à naturalização e ao enregelamento.

É preciso mesmo ter cautela para atestar categoricamente a existência de uma linha de unidade entre atitudes e comportamentos dos policiais de um mesmo departamento, compartilhando formação e rotinas de trabalho. Se a sedimentação das práticas, repetidas diuturnamente, cria

<sup>10</sup> Ver também Manning (1995).

uma “estrutura” persuasiva o suficiente para emular uma ação em detrimento de outra; é de se colocar em dúvida a força institucional e corporativa de forjar uma visão de mundo compartilhada entre os atores. A contradição que permeia o trabalho policial – que compreende ações justificadas pela situação premidas em uma organização burocraticamente constituída, em que prevalecem a hierarquia, a rotina, as regras pré-definidas, a necessidade (formal) de supervisão – matiza a “cultura ocupacional” a partir das variantes organizacionais. Esse aspecto estrutural, por assim dizer, não pode ser desprezado como elemento que define as práticas e as expectativas de carreira (MANNING, 2007, p. 73-75).

O repertório do policial não é forjado a partir da premissa invariável que universaliza as polícias (a possibilidade do uso da força), mas sim a partir de variáveis que se equacionam no terreno das contingências; não do geral, mas do específico. Ainda que na forma, as narrativas etnográficas, historiográficas e mesmo o “*inside talk*” compartilhem estruturas comuns, elas devem ser tratadas como um construto que se reproduz e se homogeneiza no esteio do lugar-comum das expectativas criadas no âmbito midiático e, algumas vezes, acadêmico. O resultado dessas experiências, o sentido que se constrói a partir delas, pertencem à alteridade, ao contextual. Vale, então, buscar compreender como os agentes construíam os significados de uma circunstância peculiar a que estavam expostos, imersos numa instituição que se pretende insular, mas que está permeável ao contágio de fora. Para tanto, é preciso dispor de cautela ao se recorrer à “cultura policial” como categoria universal e transtemporal, ainda que subdividida nos múltiplos segmentos que a pesquisa recente vem propondo, como estratégia explicativa de atitudes e comportamentos dos policiais. Não está propriamente na natureza do trabalho policial a genealogia de um “código ético” que se pretende exclusivo. Voltando a Monjardet (2003), a atenção deve ser envidada não ao martelo, mas à mão que o move.

## REFERÊNCIAS

- BANTON, Michael. *The policeman in the community*. New York: Basic Books, 1964.  
BAYLEY, David. *Padrões de policiamento*. São Paulo: Edusp, 2006.  
BITTNER, Egon. *Aspectos do trabalho policial*. São Paulo: Edusp, 2003.  
BOURDIEU, Pierre. *The logics of practice*. Stanford: Stanford University Press, 1990.

- \_\_\_\_\_. *Esquisse d'une théorie de la pratique*: précédé de trois études d'ethnologie kabyle. Paris: Éditions du Seuil, 2000.
- BRETAS, Marcos Luiz; PONCIONI, Paula. A cultura policial e o policial civil carioca. In: CARVALHO, José Murilo de et al. (Org.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro. FGV Editora, 1999. p. 149-167.
- BRODEUR, Jean-Paul. Mythes et réalités de la police. In: BRODEUR, Jean-Paul. *Les visages des polices*: pratiques et perceptions. Montreal: PUM, 2003a. p. 17-48.
- \_\_\_\_\_. Police et coercition. In: BRODEUR, Jean-Paul. *Les visages des polices*: pratiques et perceptions. Montreal: PUM, 2003b. p. 49-82.
- BROWN, Jennifer. From cult of masculinity to smart macho: gender perspectives on police occupational culture. In: O'NEILL, Megan; MARKS, Monique; SINGH, Anne-Marie (Ed.). *Police occupational culture*: new debates and directions. Amsterdam: Elsevier, 2007. p. 205-228.
- BROWN, Michael K. *Working the street*: police discretion and the dilemmas of reform. New York : Russell Sage Foundation, 1988.
- CAIN, Maureen. *Society and the policeman's role*. London: Routledge and Keegan, 1973.
- CHAN, Janet B. L. *Changing police culture*: policing in a multicultural society. Cambridge: University of Cambridge Press, 1997.
- CRANK, John P. *Understanding police culture*. Cincinnati: Anderson Publishing, 1998.
- FIELDING, Nigel. Cop canteen culture. In: NEWBURN, Tim; STANKO, Elizabeth (Ed.). *Just boys doing business? Men, masculinities and crime*. London: Routledge, 1994. p. 46-63.
- FOSTER, Janet. Police cultures. In: NEWBURN, Tim (Ed.). *Handbook of policing*. London: Willan Publishing, 2004.
- GEERTZ, Clifford. Religion as cultural systems. In: GEERTZ, Clifford. *The interpretation of cultures*. New York: Basic Books, 1973. p. 87-125.
- GOFFMAN, Erving. *A representação do eu na vida cotidiana*. Petrópolis: Vozes, 1985.
- HEBERT, Steve. Police subculture reconsidered. *Criminology*, Columbus, v. 36, n. 2, p. 343-370, 1998.
- KIDAMBI, Prashant. 'The ultimate masters of the city': police, public order and the poor in colonial Bombay, c. 1893-1914. *Crime, Histoire & Sociétés = Crime, History and Societies*, Geneve, v. 8, n. 1, p. 27-47, 2004.
- LÉVY, René. Egon Bittner et le caractère distinctif de la police: quelques remarques introductives à un débat. *Déviance et Société*, Geneve, v. 25, n. 3, p. 279-295, 2001.
- MANNING, Manning. Occupational culture. In: BAILEY, William G. (Org.). *The encyclopedia of police science*. 2<sup>th</sup> ed. New York: Garland Pub., 1995. p. 472-475. (Garland Reference Library of the Humanities, v. 1729).
- \_\_\_\_\_. A dialectic of organisational and occupational culture. In: O'NEILL, Megan; MARKS, Monique; SINGH, Anne-Marie (Ed.). *Police occupational culture*: new debates and directions. Amsterdam: Elsevier, 2007. p. 48-84.

- MARX, Gary T. *Undercover: police surveillance in America*. New York: 20th Century Fund, 1988.
- MONJARDET, Dominique. *O que faz a polícia*. São Paulo: Edusp, 2003.
- MUIR JR., William Ker. *Police: streetcorner politicians*. Chicago: The University of Chicago Press, 1977..O'NEILL, Megan; MARKS, Monique; SINGH, Anne-Marie (Ed.). Introduction. In: \_\_\_\_\_. *Police occupational culture: new debates and directions*. Amsterdam: Elsevier, 2007.pp. 1-16.
- PAOLINE III, Eugene A. Shedding light on police culture: an examination of officers' occupation attitudes. *Police Quarterly*, Dallas,,v. 7, n. 2, p. 205-236, 2004.
- PUNCH, Maurice. Cops with honours: university education and police culture. In: O'NEILL, Megan; MARKS, Monique; SINGH, Anne-Marie (Ed.). *Police occupational culture: new debates and directions*. Amsterdam: Elsevier, 2007. p. 105-128.
- REINER, Robert. *A política da polícia*. São Paulo: Edusp, 2004.
- REUSS-IANNI, Elisabeth; IANNI, Francis A. J. Street cops and management cops: the two cultures of policing. In: NEWBURN, Tim (Ed.). *Policing: key readings*. London: Willan Publishing, 2004 [1983]. p?.297-314.
- SEWELL Jr., William H. The concept(s) of culture. In: SEWELL JR., William H. *The logics of history: the social theory and social transformation*. Chicago: University of Chicago Press, 2005a. p. 152-174.
- \_\_\_\_\_. History, synchrony and culture: reflections on the work of Clifford Geertz. In: SEWELL JR., William H. *The logics of history: the social theory and social transformation*. Chicago: University of Chicago Press, 2005b. p. 175-196.
- SHEARING, Clifford D.; ERICSON, Richard V. Culture as figurative action. *The British Journal of Sociology*, London, v. 42, n. 4, p. 481-506. 1991.
- SKLANSKI, David Alan. Seeing blue: police reform, occupational culture, and cognitive burn-in. In: O'NEILL, Megan; MARKS, Monique; SINGH, Anne-Marie (Ed.). *Police occupational culture: new debates and directions*. Amsterdam: Elsevier, 2007. p. 19-46.
- SKOLNICK, Jerome H. *Justice without a trial: law enforcement in democratic society*. New York: John Wiley & Sons, 1975 [1966].
- \_\_\_\_\_. Enduring issues of police culture and demographics. *Policing & Society*, London, v. 18, n. 1, p. 35--?. 2008.
- STORCH, Robert. O policiamento do cotidiano na cidade Vitoriana. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 5, n. 8/,, p. 7--?s 1985.
- SWIDLER, Ann. Culture in action: symbols and strategies. *American Sociological Review*, Aliso Viejo, v. 51, n. 2, p. 273-286. 1986.
- THALE, Christopher. Assigned to patrol:nNeighborhoods, police, and changing deployment in New York City before 1930. *Journal of Social History*, Pittsburgh, v. 37, n. 4, p. 1037-10-?de2004.
- VAN MAANEN, John. The asshole. In: NEWBURN, Tim (Ed.). *Policing: key readings*. London: Willan Publishing, 2004 [1978]. p?.280-296.

WADDINGTON, P. A. J. Police (canteen) sub-culture: an appreciation. *British Journal of Criminology*, Oxford, v. 39, n. 2, p. 287-30 de1990.

WESTLEY, William \_\_. *The police: a sociological study of the law, custom, and morality*. 1951. Tese dDoutorad)-. Universidade de Chicago, Chicago, 1951.

\_\_\_\_\_. *Violence and the police: a sociological study of law, custom and morality*. Cambridge: The MIT Press, 1970.

WESTMARLAND, Louise. Police cultures. In: NEWBURN, Tim (Ed.). *Handbook of policing*. London: Willan Publishing, 2008. p. 253-?-?.

WILSON, James Q. *Varieties of police behavior – the management of Law and order in eight communities*. New York: Atheneum, 1968.

WORDEN, Robert E. Police officers' belief systems: a framework for analysis. *American Journal of Polica*,vn. 14, n.1, p. 49-8mês1995.

YOUNG, Malcolm. *An inside job: policing and police culture in Britain*. Oxford: Claredon Press, 1991.

# CONTROLE SOCIAL DA CORRUPÇÃO: A OUIDORIA DE POLÍCIA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*Rita de Cássia Biason*

*Tamiris Hilário de Lima Batista*

## INTRODUÇÃO

A Segurança Pública apresenta uma série de deficiências – que conduzem e constituem uma teia de problemas – dentre as quais podemos destacar: a falta de investimento (traduzida nos baixos salários dos policiais), a formação deficiente dos agentes, a herança autoritária do Estado brasileiro (com resquícios não apenas do período autoritário, mas também de sua formação oligárquica), a militarização da segurança pública (em termos de estruturas, doutrinas, formação, estratégias e táticas), abuso aos direitos humanos, relações conflitivas com comunidades menos abastadas, corrupção policial, dentre outros (CANO, 2006, p. 140-141). Nos últimos anos, entretanto, esforços têm ocorrido no sentido de reformar a segurança pública, suas instituições e agentes, indicando uma

possível mudança de paradigmas. Dentre as iniciativas podemos destacar a criação das Ouvidorias de Polícia em vários estados brasileiros.

## A OUVIDORIA DE POLÍCIA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo, objeto do presente artigo, foi criada em 1995, tendo sido regulamentada por lei em 1997. A ideia, considerada pioneira e bem sucedida, conduziu outros estados da federação a replicarem o modelo do referido mecanismo de controle. Em mais de uma década de existência esta teria recebido em torno de 47.673<sup>1</sup> denúncias – a partir das quais teceria diagnósticos quanto às irregularidades das polícias civil e militar – tornando-se porta-voz da sociedade civil.<sup>2</sup>

De acordo com a definição apresentada pela própria Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo, tratar-se-ia de “[...] um órgão dirigido por um representante da sociedade civil, com total autonomia e independência, cuja principal função é ser o porta-voz da população em atos irregulares praticados pela Polícias Civil e Militar.”<sup>3</sup> Nota-se que esta não teria quaisquer ligações orgânicas com a Polícia Civil e a Polícia Militar e que o Ouvidor, indicado pela sociedade civil (Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – Condepe), seria escolhido pelo governador e possuiria um mandato de dois anos, com direito a uma recondução.

Quanto às suas atribuições, assim como afirma Cunha, a partir de atos arbitrários, desonestos, indecorosos ou aqueles capazes de violar os direitos individuais ou coletivos, esta funcionaria tal como um canal entre a vítima e o agressor (autoridades e agentes policiais) ouvindo, encaminhando e acompanhando denúncias e reclamações provenientes da sociedade civil (CUNHA, 2000). Ressalta-se que para a Ouvidoria da Polícia do Estado

---

<sup>1</sup> Denúncias quantificadas de 1995 a 2009.

<sup>2</sup> Ressalta-se que o período de análise escolhido, compreenderia da gestão de Mario Covas (1999-2001), na qual o Ouvidor era Benedito Domingos (1995-2000) e as gestões de Geraldo Alckmin (2001-2006) e Cláudio Lembo (2006-2007), com Firmino Fechio (1999-2007) como Ouvidor. Estes seriam os momentos nos quais há uma quantidade razoável de informações disponíveis. A escolha se deve também ao fato de que em seus 15 anos de existência, sete deles estiveram sob a égide de um mesmo partido político.

<sup>3</sup> SÃO PAULO (Estado). Ouvidoria da Polícia. Disponível em: <[www.ouvidoria-policia.sp.gov.br](http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br)>. Acesso em: 28 jun. 2010.

de São Paulo<sup>4</sup>, aqueles casos nos quais há violação à integridade física (homicídio, tortura e abuso de autoridade) teriam tratamento prioritário em relação aos demais.

No que se refere especificamente às denúncias, a Ouvidoria da Polícia não teria como função apura-las, mas acompanhar os casos e contribuir para que as investigações sejam mais rápidas, rigorosas e efetivas. Esta manteria sigilo quanto às “[...] denúncias, reclamações e sugestões que recebe, garantindo também o sigilo da fonte de informação, assegurando, quando solicitada, a proteção dos denunciante.”<sup>5</sup> O processo para encaminhamento parece ser bastante simples. Basicamente, a vítima deve reportar um histórico dos fatos ocorridos, com o máximo possível de informações, tendo-se em vista que “[...] quanto mais dados forem fornecidos, maiores serão as chances de o resultado das apurações seja satisfatório.”<sup>6</sup> E, assim como orienta a Ouvidoria, seja por *e-mail*, correspondência, telefone, fax ou pessoalmente, o denunciante<sup>7</sup> teria três opções quanto a sua identificação:

1. *Identificar-se e autorizar sua identificação.* Considerada pela Ouvidoria a forma mais eficaz de encaminhamento de denúncia, uma vez que viabilizaria resultados mais conclusivos e efetivos no processo de apuração;
2. *Identificar-se, mas não autorizar a identificação.* A identificação do denunciante, neste caso, só se daria no caso de não haver material suficiente e consistente para comprovar dada irregularidade, objeto da denúncia;
3. *Apresentar a denúncia e permanecer no anonimato.* Existiria a possibilidade da realização das denúncias sem a identificação do denunciante. Afirma-

<sup>4</sup> SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar nº 826/97 criou a Secretaria de Segurança Pública e a Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br/pages/Lei826.htm>>. Acesso em: 28 jun. 2010.

<sup>5</sup> SÃO PAULO (Estado). Ouvidoria da Polícia. Disponível em: <[www.ouvidoria-policia.sp.gov.br](http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br)>. Acesso em: 28 jun. 2010.

<sup>6</sup> SÃO PAULO (Estado). Ouvidoria da Polícia. Disponível em: <[www.ouvidoria-policia.sp.gov.br](http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br)>. Acesso em: 28 jun. 2010.

<sup>7</sup> Nos relatórios da Ouvidoria os denunciante são: familiares de vítimas; programas de rádio ou jornal (Estado de São Paulo, Folha de São Paulo, Diário Popular); Comissão de Direitos Humanos; Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana; Deputados Estaduais; Pastoral Carcerária; Ministério da Justiça; OAB; a própria vítima e os anônimos.

se, entretanto, que os resultados seriam mais frágeis e inconsistentes, uma vez que o anonimato dificultaria o esclarecimento dos fatos.<sup>8</sup>

As denúncias são encaminhadas às Corregedorias, que seriam tais como departamentos de assuntos internos das polícias, para serem investigadas – e a Ouvidoria continuaria a acompanhar aos processos de investigação.

Quanto às atribuições da Corregedoria da Polícia, se referem principalmente ao controle das Polícias Civil e Militar, tendo surgido no Brasil também no contexto pós-redemocratização. Esta seria responsável pela investigação de crimes e infrações administrativas praticadas por policiais. Seu trabalho transcenderia, portanto, aquele realizado pela Ouvidoria, uma vez que o trato dado às denúncias conduziria à análise, à investigação e à busca de soluções aos crimes e infrações administrativas cometidas pelos agentes. Ou seja, enquanto uma instituição tem apenas a função de acompanhamento e recomendação, à outra caberia maior pragmatismo para com “os objetos” em questão.

Faz-se necessário considerar que, enquanto a Ouvidoria trabalha com denúncias provenientes tanto de infrações da Polícia Civil quanto da Polícia Militar - com uma relação orgânica inexistente -, cada corporação tem, entretanto, uma corregedoria própria. Isso ocorreria não apenas pela complexidade do trabalho policial, mas também porque o escopo de suas funções seria distinto, isto é, cabe à polícia civil investigar homicídios, roubos e sequestros nos limites do estado e à polícia militar prevenir condutas criminosas e zelar pela ordem pública. Assim como afirma Cano, a Polícia Militar é, dentre as muitas definições existentes, “[...] a força uniformizada cuja tarefa é o patrulhamento ostensivo e a manutenção da ordem.” (CANO, 2006, p. 140-141). Já a Polícia Civil, de acordo com o autor, possui caráter investigativo. Apresentando campos de atuação similares, mas objetivos distintos, tais instituições não completariam o que chama de “ciclo da segurança pública”, de prevenção e repressão, podendo residir aí a origem da duplicidade e rivalidade entre as mesmas (CANO, 2006, p. 140-141).

Com a ampliação do quadro efetivo de policiais<sup>9</sup> e, por conseguinte, de suas competências, tais organismos passaram a objetivar

<sup>8</sup> SÃO PAULO (Estado). Ouvidoria da Polícia. Disponível em: <<http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br/pages/introducao.html>>. Acesso em: 16 ago. 2012.

<sup>9</sup> Até 2009 a polícia militar possuía 85.980 oficiais e a polícia Civil 34.710 oficiais.

departamentos capazes de assegurar a disciplina e a apuração de infrações penais. Cumprindo atribuições legais<sup>10</sup>, a Ouvidoria de Polícia ficaria, então, responsável pela proposição de medidas para o aperfeiçoamento dos serviços prestados pelas polícias, o que se daria através da elaboração de Relatórios de Prestação de Contas nos quais há dados estatísticos e resumos dos casos prioritários. Levaria, com isso, os casos de deficiência das corporações ao público como uma forma de diminuir aos atos irregulares cometidos (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003).

As principais propostas feitas pela Ouvidoria são, com tudo, direcionadas à solidificação de uma Polícia Cidadã, ainda que sejam apenas sugestões e recomendações: a idéia de uma segurança pública mais democrática, com maior atenção à prevenção, o surgimento de novos atores, a noção de polícia comunitária ou, simplesmente, de uma polícia que compatibilizasse eficiência com respeito aos direitos humanos são sintomas do novo período de debate e efervescência. (CANO, 2006, p. 137-138).

### **SEGURANÇA PÚBLICA: BREVES PERSPECTIVAS**

O processo de redemocratização do Brasil (1985) representou um marco à história do país, pois teria um significado para além do rompimento com a ditadura: a promulgação da Constituição de 1988, chamada Constituição Cidadã, teria nos aproximado dos caminhos para a consolidação dos direitos políticos e sociais necessários numa nação democrática e republicana (ADORNO, 1998). Uma vez redirecionado o papel do Estado – de modo a assegurar garantias fundamentais aos cidadãos – foi inaugurado um novo paradigma no provimento público de segurança (CARUSO; PATRÍCIO; ALBERNAZ, 2006, p. 106).

A ampliação dos canais de participação e representação política e dos direitos (civis, sociais e políticos); o desbloqueio da comunicação entre sociedade civil e Estado; o reconhecimento das liberdades civis e públicas; a abolição dos organismos paralelos à segurança pública; a maior transparência nas decisões e procedimentos políticos; a sujeição do poder público ao império da lei democraticamente votada são exemplos de

---

<sup>10</sup> Atribuição legal prevista na Lei Complementar 826/97, que institucionalizou a Ouvidoria da Polícia.

mudanças capazes de munir a sociedade de instrumentos de defesa contra o arbítrio do poder do Estado (ADORNO, 1998).

Ao longo dos anos, no entanto, tornou-se perceptível o fato de que houve apenas um reconhecimento dessas garantias e que as políticas, instituições e agentes persistiram numa espécie de “cultura autoritária” (PINHEIRO, 1996). A isso se somou o crescimento demográfico paulatino nas áreas urbanas, a instabilidade econômica a perda da capacidade de investimentos no Estado e outras coisas mais, o que teria igualmente contribuído ao distanciamento e à sensibilização entre a sociedade e o Estado. O projeto de nação alicerçado na coesão social e na universalização de direitos estava ameaçado (BRASIL, 2009).

A Carta Constitucional de 1988 teria transferido o eixo de atuação das polícias para o provimento de segurança pública com o foco no reforço de canais de participação comunitária enquanto instrumento de planejamento, controle social e legitimidade das ações policiais (KANT DE LIMA, 1995 apud CARUSO; PATRICIO; ALBERNAZ, 2006, p. 164).

De acordo com o governo brasileiro o novo paradigma de segurança pública teria alicerces no fortalecimento institucional do Estado para atuar preventivamente, mas também na elaboração de políticas públicas capazes de estruturar uma nova concepção de atuação policial e de, ao mesmo tempo, fortalecer laços com a comunidade (BRASIL, 2009).

Uma vez inaugurado o novo paradigma no provimento público de segurança, passou-se a questionar: que é a segurança pública, então?

Apesar de estar presente desde o início do século XX, no Brasil, o termo só teria ganhado relevância na agenda pública a partir do início do processo de redemocratização do país. Contudo, pode-se afirmar que ainda em tempos atuais se trata de um termo bastante volátil – e cujas abordagens jurídicas parecem se aproximar de um conjunto mais variado de definições. Talvez porque, assim como Rolim (2006, p. 23) propõe, “[...] não temos na área de segurança pública, clareza sequer com relação ao objeto de estudo, o que em decorrência, impede o desenvolvimento de uma ciência da área.” Reforça-se tal afirmação na medida em que não há

nem no texto da Constituição Federal uma definição do que é segurança pública, afinal.<sup>11</sup>

## O MINISTÉRIO DA JUSTIÇA BRASILEIRO MANIFESTA QUE

A **Segurança Pública** é uma atividade pertinente aos órgãos estatais e à comunidade como um todo, realizada com o fito de proteger a cidadania, prevenindo e controlando manifestações da criminalidade e da violência, efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei. (BRASIL, [2012?], grifo do autor).

As perspectivas normativas apresentam definições mais simples e objetivas, como aquela de José Afonso da Silva: “‘Segurança pública’ é a manutenção da *ordem pública* interna.” (SILVA, 1999, p. 777, grifo do autor). Este completa dizendo que

A *segurança pública* consiste numa situação de preservação ou restabelecimento dessa convivência social que permite que todos gozem de seus direitos e exerçam suas atividades sem perturbação de outrem, salvo, nos limites do gozo e reivindicação de seus próprios direitos e defesa de seus legítimos interesses. Na sua dinâmica, é uma atividade de vigilância, prevenção e repressão de condutas delituosas. (SILVA, 1999, p. 778, grifo do autor).

Acrescentando insumos à reflexão Brodie (2009, p. 687, tradução nossa) aborda ao assunto do ponto de vista da segurança (em suas várias formas). O termo seria, hoje, apropriado para fins específicos. Embora reconheça que a temática, a qual estaria no centro das discussões contemporâneas, seja configurada de maneiras diferentes, ao longo do tempo e de acordo com cada localidade, sugere que, de modo geral, os discursos de segurança pronunciariam estados de insegurança entre o infinito de complexidades e mudanças da vida social e política. Segurança teria, com isso, força em seu apego as outras palavras e coisas, por exemplo, segurança territorial, segurança social, segurança ambiental, segurança

---

<sup>11</sup> O Artigo 144 da Constituição diz: “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I – polícia federal; II – polícia rodoviária federal; III – polícia ferroviária federal; IV – polícias civis; V – polícias militares.” (BRASIL, 1988).

pessoal. Segundo a autora, cada um geraria suas próprias ontologias quanto à insegurança do cidadão, atribuindo-lhe objetos proporcionais e agentes de culpabilidade.

Partindo da premissa de Zygmunt Bauman (2001, 2006, 2007 apud BRODIE, 2009) de que todas as palavras têm significados e que algumas vão além da acepção metalinguística, ou seja, irradiariam uma “sensação”, a segurança possuiria um leque de significados. Para além daquele que envolveria as instituições, aos agentes e as organizações, assim como ao engajamento destes em nos proteger de possíveis prejuízos físicos e morais, irradiaria algo como uma “percepção” quando utilizada para conotar um estado subjetivo de confiança. Seria, portanto, uma necessidade fundamental, um valor central que permearia o pensamento humano (BAUMAN, 2007 apud BRODIE, 2009).

Para além do que vimos até agora, tomando de empréstimo as palavras de Stewart, a tendência em ressignificar a segurança pública parece demonstrar também policiais e cidadãos se auto reconhecendo com “co-produtores” da segurança pública” (BAYLEY; SKOLNICK, 2002, p. 11). Com tudo, a compreensão deste signo complexo e das variáveis que o rodeiam só se realizará mediante sua definição conceitual. A partir do envolvimento de agentes distintos no trato do tema, somadas ao novo contexto e às demandas sociais emergentes, o debate se alargará e será enriquecido. Só então a segurança pública poderá ser vista, ao mesmo tempo, com fins de preservação e garantia da integridade física, mas também moral dos indivíduos – já que sua realização plena resultaria num sentimento coletivo (e compartilhado) de confiança e liberdade, isto é, num estado subjetivo.

## O OMBUDSMAN

Pode-se dizer que após a redemocratização a sociedade passou a requer cada vez mais participação na formulação e execução de políticas públicas em diversos segmentos, sobretudo, na área de segurança pública. E assim o fez por meio dos canais de participação, através dos quais surgiram importantes instrumentos de planejamento e controle social, capazes de legitimar as ações policiais. É nesse contexto que, no Brasil, emergem as figuras do *Ombudsman* e das Ouvidorias.

Originário da Suécia, durante o século XVI, a figura do *Ombudsman* ou *Delegado Parlamentar* estava vinculada aos interesses da burguesia e a necessidade de proteção dos direitos individuais. A priori, o *Ombudsman* era um “[...] funcionário do rei encarregado de exercer o controle da atividade dos juízes.” (AMARAL, 1993, p. 21 apud CUNHA, 2000, p. 11). A escolha do *Ombudsman* era feita pelo Parlamento possuindo um mandato de quatro anos.

Apesar de algumas modificações que esta agência sofreu desde seu aparecimento há mais de três séculos, suas funções e seu papel de fiscal das atividades do Estado passaram a determinar sua importância nos regimes democráticos. (CUNHA, 2000, p. 12).

### As funções do *Ombudsman* seriam

[...] receber as reclamações e denúncias dos cidadãos; produzir informações e estatísticas sobre a conduta dos agentes e das instituições públicas; propor mudanças ao governo a fim de adequá-lo aos direitos do cidadão; fazer recomendações para a realização de um melhor serviço; promover queixas e investigações às autoridades competentes e, em alguns casos, impor sanções administrativas, instaurar inquéritos e mesmo iniciar ações penais e civis contra ações ilegais de agentes ou demais agências do Estado. (AMARAL, 1993, p. 21 apud CUNHA, 2000, p. 10).

No contexto da segurança pública a figura do *Ombudsman* muito nos importa: de acordo com a Secretaria Estadual de Segurança Pública, uma Ouvidoria da Polícia seria “[...] uma espécie de *ombudsman* da segurança pública [...]”.<sup>12</sup> Goldstein reforça a afirmação ao afirmar que “[...] o conceito de um ombudsman [...] é essencialmente uma sistema para dar aos cidadãos a oportunidade de apelar contra as decisões administrativas. [...] Como o conceito de ombudsman aplica-se a todas as agências do governo que o empregam, a polícia não fica isolada para tratamento especial.” (GOLDSTEIN, 2003, p. 228-229)

Sendo assim, quanto aos mecanismos de controle brasileiros, mais especificamente das polícias civil e militar, existem projetos nacionais desde 1990 e, no estado de São Paulo, desde o governo de Franco Montoro (1983

---

<sup>12</sup> SÃO PAULO (Estado). Ouvidoria da Polícia. Disponível em: <<http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br/pages/Oque.htm>>. Acesso em: 31 mar. 2010.

– 1987). Como mencionado anteriormente, dirigida por um representante da sociedade civil – não possuindo vínculos quaisquer com as instituições –, esta teria por função mediar a relação entre os agentes sujeitos da segurança pública como mecanismos de monitoramento e pressão.<sup>13</sup>

## O CONTROLE SOCIAL DAS OUVIDORIAS DE POLÍCIA

O controle social costuma ser vinculado às ideias de participação na gestão pública, uma vez que se considera que através deste envolvimento os indivíduos possam nortear a administração pública – de maneira que esta atenda aos interesses públicos – e, exigir, ao mesmo tempo, prestação de contas do Estado.<sup>14</sup> Além disso, parece ser característico à sociedade, não apenas fazer uso de mecanismos voltados à preservação de políticas públicas, mas se organizar para defender aos interesses dos vários grupos sociais existentes.

Sendo assim, Bresser Pereira define que

A democracia direta ou o controle social é [...] o mecanismo de controle mais democrático e difuso. Por intermédio do controle social, a sociedade se organiza formal e informalmente para controlar não apenas os comportamentos individuais, mas – e é isto que importa neste contexto – para controlar as organizações públicas. (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 10).

Para Bobbio por controle social

[...] se entende o conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 283).

---

<sup>13</sup> As principais dificuldades desta se acentuariam ao haver inúmeros mecanismos de rotina disponíveis à realização deste trabalho, mas que privilegiariam apenas a vigilância, a fiscalização e a cobrança em detrimento da formação e orientação dos agentes (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003). O resultado: a baixa efetividade em responder as queixas e, por consequência, a diminuição da confiança em sua capacidade de atuação.

<sup>14</sup> PORTAL da Transparência. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/controlSocial/>>. Acesso em: 15 maio 2010.

Entendido por muitos como um avanço quanto à consolidação democrática no Brasil, quando e se estabelecido como instrumento de proteção dos direitos fundamentais do cidadão, o controle social fomentaria espaços de cidadania e sociabilidade política inovadores, resultando não apenas num melhoramento quanto à formulação e execução de políticas públicas, mas também na efetivação de um processo contínuo de democratização. (ANTUNES; FREITAS; RIBEIRO FILHO, 2010, p. 2)

Ressalta-se, entretanto, que este “compartilhamento de responsabilidades” entre as partes requer a conscientização realizada pela exaustiva divulgação dos mecanismos de controle existentes, tornando-os acessíveis a sociedade civil. Para tanto, devem ser parte integrante do imaginário social para, então, fazer com que indivíduos e coletivos se identifiquem e viabilizem as mudanças pretendidas. Ou seja, enquanto o controle social não fizer parte da cultura popular, não poderá substituir aos demais controles formais existentes. (DI PIETRO, 1998 apud ANTUNES; FREITAS; RIBEIRO FILHO, 2010, p. 3)

Apresentadas, mesmo que brevemente, definições de controle social, parte-se à compreensão de seus mecanismos.

Antes de tudo, ao tratar do assunto, cabem algumas ressalvas importantes: há grande quantidade de informações oriundas de bibliografia estrangeira (sobretudo Europa e América do Norte); noutros lugares são chamados de *civilian oversight* ou lhes é conferida uma conceituação menos precisa – sem especificações maiores se são externos, internos, naturais, institucionais, etc. –, são apenas e tão somente “controles”; tratando especificamente do controle do trabalho policial, o comportamento dos agentes está vulnerável também, segundo Bayley (2001, p. 174), à influência de mecanismos de controle informais como cultura, educação e consciência.

Nota-se que, ao redor do mundo, a complexidade do trabalho policial (atuação e contextos variados) dificultaria a padronização de metodologias destes mecanismos (GOLDSTEIN, 2003). Cada qual possuiria particularidades das quais não poderia se lançar mão. Isso ocorreria, possivelmente, porque, assim como afirma Goldstein (2003, p. 203), este foi durante muitos anos – e talvez ainda o seja – uma “colcha de retalhos”. Ou seja, não havendo um delineamento institucional preciso não haveria como

aplicar quaisquer distinções de nomenclaturas aos instrumentos e às *temáticas que o envolverem* (BAYLEY; SKOLNICK, 2002).

O controle social da polícia, segundo Bayley, nos remeteria à questão da responsabilização, uma vez que um implicaria no outro.<sup>15</sup> Em suas palavras, tratar-se-ia de algo como o comportamento da polícia em conformidade ao que deseja a sociedade. Os dois processos (controle e responsabilização) não poderiam, portanto, ser desvinculados já que ambos se refeririam àquilo que adequaria o comportamento policial às necessidades sociais vigentes (BAYLEY, 2001, p. 174-176).

Bittner (2003, p. 330), por sua vez, aborda aos mecanismos de controle policial – sob critérios de adequação os quais denomina legalidade e capacitação da mão-de-obra – se referindo à supervisão do cumprimento das disposições legais e à responsabilização ou *accountability*<sup>16</sup>. Segundo o autor, a primeira seria responsável por regular ações antes ou no momento das ocorrências, de modo a limitar infrações. Nota que se faria uso de pessoal especializado e autorizado a invocar e aplicar sanções devidamente especificadas. A segunda estaria relacionada à prestação de contas não apenas entre policiais, mas entre esses e representantes da comunidade ou diretamente a ela (BITTNER, 2003, p. 330).

As Ouvidorias brasileiras são notadamente mais limitadas, talvez pelo fato de serem mais recentes (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003). A crise institucional das últimas décadas teria estimulado a “terceirização” da vigilância às organizações da sociedade civil (ou ao chamado terceiro setor). Mais recentemente é que a presença da figura do *ombudsman* tornou fundamental o debate em torno de suas questões práticas e metodológicas – mais que as conceituais. A preocupação estaria mais em como avaliar o desempenho dos mecanismos de controle e em como testar suas efetividades – aspectos como influência na diminuição de condutas irregulares, capacidade de identificação de problemas e de provocar mudanças nas políticas, procedimentos e culturas institucionais

<sup>15</sup> “A responsabilização implica em controle, e o controle gera responsabilização.” (BAYLEY, 2001, p. 174).

<sup>16</sup> Partindo da classificação de O’Donnell, a Ouvidoria é uma forma de *accountability* horizontal, ou seja, “[...] a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.” (O’DONNELL, 1998, p. 40).

dos órgãos de segurança pública –, fazendo destes, peças chave no processo de transição política (SPECK, 2002, p. 73).

No Brasil, a quantidade numérica de Ouvidorias tem crescido progressivamente ao longo dos anos. Segundo Bobbio, o sucesso e a proliferação dos “sistemas de *ombudsman*” se justificariam pela “[...] insatisfação quanto ao sistema de garantias que se oferecem em relação aos comportamentos da administração pública [...]” (BOBBIO, 1998, p. 838). Protegendo o diálogo entre os cidadãos comuns e os servidores públicos, de modo geral, estas incentivariam “[...] o surgimento de uma responsabilidade reflexa de outro nível, no próprio cidadão.” (SPECK, 2002, p. 82). Ademais, poderiam ser reconhecidas como “mecanismos de pressão e saneamento”, já que através da fiscalização popular se faz possível atingir o que Speck chama de “incorreções da administração” pública (SPECK, 2002, p. 82).

Segundo Zavechura (2008, p. 225-226), discutir a instituição Ouvidoria da Polícia de um modo meramente técnico não seria a melhor saída, tendo-se em vista que também se trata de uma questão política e que tal tipo de arranjo institucional poderia tanto fortalecer, quanto fragilizar a legitimidade da democracia de um país. Ressalta também que não seriam instituições trabalhando contra as organizações policiais, mas com as mesmas, bem como os demais órgãos governamentais e a sociedade civil. O autor ainda considera que “[...] Reforma na polícia quer dizer melhorar a eficiência e a eficácia na prevenção e repressão ao crime, com o fortalecimento do método democrático de policiamento, ou seja, a sua responsabilização (*accountability*).” (ZAVECHURA, 2008, p. 224).<sup>17</sup>

O modelo de policiamento brasileiro vigente acompanha a necessidade das reformas administrativas e institucionais do Estado. Assim, a polícia careceria de políticas voltadas à melhoria de seu desempenho, ou do que Resende chama de *performance*, e à mudança institucional, isto é, aquelas mudanças nas “[...] estruturas organizacionais, na cultura burocrática e, de modo mais geral, nas regras do jogo.” (RESENDE, 2002, p. 125). Tal reformulação das políticas de segurança e de seus agentes, entretanto, tem gerado resultados distantes do esperado, fazendo com que

---

<sup>17</sup> Entendemos esta definição por *accountability* horizontal.

os governos se envolvam num ciclo vicioso de formulação e execução de políticas a cada gestão (RESENDE, 2002, p. 125).

O desafio que se salienta consiste em buscar formas alternativas de contenção da violência e do crime compatíveis com a manutenção do Estado de Direito, direcionadas aos valores democráticos e, principalmente, que se estendam à cidadania (ALVAREZ, 2004, p. 1). A presença da sociedade civil, por meio dos mecanismos de controle social, representaria os esforços para que políticas públicas estejam menos centradas no Estado e para que haja uma nova tentativa de reformulação na área de segurança.

Por fim, o cumprimento das decisões previstas nas políticas públicas de segurança e a garantia de continuidade dada às diretrizes estruturadas a cada governo configuram, dentre tantos, o maior desafio a ser superado (DINIZ, 1998, p. 31 apud SANTOS, 2005, p. 60).

## O CONTROLE DA CORRUPÇÃO NA OUVIDORIA

A questão da corrupção nas Ouvidorias é relatada por meio dos crimes contra a administração pública, especificamente: peculato, concussão, prevaricação, extorsão, corrupção passiva e enriquecimento ilícito. Todos os crimes estão contemplados no código penal e são passíveis de punição.<sup>18</sup>

O Peculato<sup>19</sup> é a apropriação ou desvio de valores, bens móveis, que o funcionário público tem posse justamente em razão do cargo e/ou função que exerce. A pena para este crime é reclusão, de 2 a 12 anos.

A Concussão<sup>20</sup> é o ato de exigir para si ou para outrem, dinheiro ou vantagem em razão da função, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida. A pena é reclusão, de dois a oito anos. Esta prevista a pena de multa, que é cumulativa com a de reclusão.

---

<sup>18</sup> Exceção ao enriquecimento ilícito. Ressaltamos que há dois projetos de lei, tramitando no Congresso Nacional, para criminalizar esta prática.

<sup>19</sup> Artigos 312 e 313 do Código Penal Brasileiro.

<sup>20</sup> Artigo 316 do Código Penal Brasileiro.

A Prevaricação<sup>21</sup> é um dos crimes praticados por funcionário público contra a administração. Em geral, consiste em retardar ou deixar de praticar devidamente ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal. Funcionários públicos também podem responder por esse crime, pelo uso indevido das ferramentas públicas de trabalho, como carros, telefones, *internet*, documentos e tudo o que possa executar ou auxiliar o trabalho de um servidor público dentro ou fora do horário de expediente, inclusive. A pena é detenção, de três meses a 1 anos, e multa.

A Extorsão<sup>22</sup> é o ato de obrigar alguém a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, por meio de ameaça ou violência, com a intenção de obter vantagem, recompensa ou lucro. Pena prevista é reclusão de 4 a 10 anos, e multa.

A Corrupção passiva<sup>23</sup> é o ato de solicitar, para si ou para alguém, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, vantagem indevida ou aceitar promessa. A pena é reclusão de 1 a 8 anos, e multa.

O Enriquecimento ilícito, no direito administrativo, refere-se a Lei de Improbidade (BRASIL, 1992) e refere-se a um desvirtuamento da administração pública, principalmente no que se diz respeito a desonestidade no âmbito patrimonial sempre às custas do Estado. A Lei 8429/92 estabelece três tipos de atos de improbidade praticados por agentes públicos, seja servidor ou não, contra a administração pública, quais sejam: atos que importam em enriquecimento ilícito (artigo 9)<sup>24</sup>; os que causam lesão ao patrimônio público (artigo 10); e os que atentam contra os princípios da Administração Pública (artigo 11).

---

<sup>21</sup> Artigo 319 do Código Penal Brasileiro.

<sup>22</sup> Artigo 158 e 159 do Código Penal Brasileiro.

<sup>23</sup> Artigo 317 do Código Penal Brasileiro.

<sup>24</sup> Na hipótese do art. 9º, a punição será, “[...] perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos.” (BRASIL, 1992).

Tabela 1- Denúncias sobre a Polícia Militar (1999 – 2007)

Casos	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Total										781
<b>Concussão / Extorsão</b>	100	62	14	8	13	17	23	9	13	<b>259</b>
<b>Corrupção Passiva</b>	6	30	7	3	7	10	8	10	23	<b>104</b>
<b>Peculato</b>	16	25	15	11	2	5	2	1	1	78
<b>Prevaricação</b>	39	62	31	21	8	16	58	52	24	<b>311</b>
<b>Enriquecimento ilícito</b>	6	9	2	3	4	1	0	-	0	25
<b>Extorsão</b>	-	-	-	-	-	4	0	-	0	4

Fonte: SÃO PAULO (Estado). Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br/pages/Relatorios.htm>> Acesso em: 30 jun. 2011.

Na Tabela 1, podemos observar que entre 1999 a 2007 foram encaminhadas a Ouvidoria do Estado de São Paulo 781 denúncias de crimes contra administração pública, praticados pela Polícia Militar. Dentre estes, os de maior incidência foram prevaricação (311), concussão (259) e corrupção passiva (104) e os casos de extorsão registram apenas 4 denúncias.

Tabela 2- Denúncias sobre a Polícia Civil (1999 – 2007)

Casos	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Total										1876
<b>Concussão / Extorsão</b>	277	143	45	26	44	63	36	49	38	<b>721</b>
<b>Corrupção Passiva</b>	14	38	22	9	13	52	51	21	43	<b>263</b>
<b>Peculato</b>	17	15	10	5	13	4	2	2	0	68
<b>Prevaricação</b>	91	149	83	56	27	33	86	85	45	<b>655</b>
<b>Enriquecimento ilícito</b>	22	16	8	7	8	2	2	-	3	68
<b>Extorsão</b>	-	-	-	-	-	10	0	-	1	11

Fonte: SÃO PAULO (Estado). Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br/pages/Relatorios.htm>> Acesso em: 30 jun. 2011.

No mesmo período, foram encaminhados 1876 denúncias a Ouvidoria referente a Polícia Civil e os casos de maior incidência foram: concussão (721); prevaricação (655); e corrupção passiva (263) e o de menor foi extorsão, com apenas 11 denúncias.

Tabela 3- Total de denúncias sobre as Polícias Civil e Militar (1999 – 2007)

Casos	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total por ano	590	553	248	94	141	237	297	237	200
<b>Concussão / Extorsão</b>	379	206	62	35	57	82	64	60	53
<b>Corrupção Passiva</b>	20	68	33	12	21	64	74	32	69
<b>Peculato</b>	33	41	25	16	15	23	6	3	1
<b>Prevaricação</b>	130	213	117	21	35	51	150	142	73
<b>Enriquecimento ilícito</b>	28	25	11	10	13	3	2	-	3
<b>Extorsão</b>	-	-	-	-	-	14	1	-	1

Fonte: SÃO PAULO (Estado). Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br/pages/Relatorios.htm>> Acesso em: 30 jun. 2011.

A Tabela 3 demonstra, que no acumulado de 1999 a 2007, os anos de 1999, 2000, 2005 e 2001 são aqueles que apresentam maior número de denúncias de crimes contra a administração pública.

Tabela 4 – Total por especificidade de crime 1999-2007

Casos	1999-2007
<b>Concussão / Extorsão</b>	<b>980</b>
<b>Corrupção Passiva</b>	<b>367</b>
<b>Peculato</b>	146
<b>Prevaricação</b>	<b>966</b>
<b>Enriquecimento ilícito</b>	93
<b>Extorsão</b>	15

Fonte: SÃO PAULO (Estado). Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br/pages/Relatorios.htm>> Acesso em: 30 jun. 2011.

Nesta última tabela temos o total de crimes no período, merecendo destaque para concussão com 980 denúncias, prevaricação com 966 e corrupção passiva com 367. A extorsão aparece em todos os momentos com o menor índice, no período temos 15 casos. O perfil dos denunciante<sup>25</sup> atendidos pessoalmente na Ouvidoria, segundo relatório de 2000<sup>26</sup>, é predominante masculino, branco, empregado e com segundo grau completo.<sup>27</sup> A maioria das denúncias é feita, pessoalmente, pela própria vítima.

Nos oito anos analisados acerca do desempenho da Ouvidoria predominaram os casos de concussão, prevaricação e corrupção passiva, todos crimes que envolvem a solicitação de algum benefício por parte do funcionário público. O cargo ocupado pelo agente público serve para benefício pessoal em detrimento aos interesses coletivos, ou seja, trata-se de corrupção no sentido *strict sensu*. Infelizmente não é possível saber, por ausência de dados relativos a estes crimes contra a administração pública<sup>28</sup>,

<sup>25</sup> Há uma dificuldade em delimitar com precisão o perfil dos cidadãos que buscam a Ouvidoria, pois muitas denúncias são anônimas.

<sup>26</sup> Não há dados após este período que permita traçar o perfil do denunciante.

<sup>27</sup> Dados disponíveis em: <<http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br/pages/PerfilDenunciantes.htm>>. Acesso em: 30 jun. 2011.

<sup>28</sup> Na página da Ouvidoria há apenas os dados absolutos e não por natureza de crime.

quantos destes casos foram solucionados, que agentes foram punidos, ou não, e quais foram às punições aplicadas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação da Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo representa um instrumento importante de controle social, porém é frágil a avaliação de sua eficácia, uma vez que não sabemos quantos dos casos de crime contra a administração pública foram solucionados. A *accountability* horizontal, institucionalizada pela Ouvidoria, representa um elemento importante em termos de acesso à justiça e resolução de conflitos se comparados aos tradicionais sistemas de controle (Tribunais, por exemplo).

Institucionalmente, a acessibilidade e a responsabilidade das Polícias Civil e Militar foram ampliadas e isto tem delineado um “novo” comportamento na corporação, que contrasta com os históricos padrões autoritários.

A imparcialidade e eficiência da Ouvidoria podem ser facilmente observadas por meio do modelo de agência adotado do tipo monitoramento, ou seja, sem a atribuição de investigação, tem permitido o encaminhamento de várias denúncias desde a sua criação<sup>29</sup>.

Há algumas limitações que este tipo de Ouvidoria pode suscitar, como: ausência de mecanismos de prevenção aos crimes; dificuldade de monitoramento e acompanhamento das denúncias e dos agentes públicos envolvidos; baixa credibilidade e confiabilidade, pelos denunciantes, na instituição; e escassez de recursos humanos e financeiros.

Os casos de corrupção representam, simultaneamente, um desvio da função do agente público e expõem um conflito ético, pois os que deveriam ser responsáveis pela proteção ao cidadão convertem-se em uma ameaça aos mesmos. A Ouvidoria tem nas denúncias de corrupção contra a administração pública, um instrumento valioso para ampliar seu conhecimento acerca da dinâmica entre sociedade e policiais e, ao mesmo tempo, compreender a cultura da corrupção presente na corporação.

---

<sup>29</sup> Desde a sua criação foram registradas 47.673 denúncias (1995-2009).

## REFERÊNCIAS

- ADORNO, Sérgio. Consolidação democrática e políticas de segurança pública no Brasil: rupturas e continuidades. In: ZAVECHURA, Jorge (Org.). *Democracia e instituições políticas brasileiras no final do Século XX*. Recife: Bagaço, 1998. p. 151-185.
- ALVAREZ, Marcos César. *Democracia, cidadania e políticas públicas de segurança*. In: REUNIÃO ANUAL DA SBPC, 56., 2004, Cuiabá. *Anais eletrônicos...* São Paulo: SBPC: UFMT, 2004. Disponível em: <<http://www.nevusp.org/downloads/down123.pdf>>. Acesso em: 1 jul. 2010.
- ANTUNES, Chussy Karlla Souza; FREITAS, Nancy Moreira de Barros; RIBEIRO FILHO, José Francisco. *OUIDORIA: inter-relação entre o controle social e controle interno*. 2010. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/ouvidoria/imagens/stories/doc/OUIDORI\\_inter\\_relacao.pdf](http://www.ipea.gov.br/ouvidoria/imagens/stories/doc/OUIDORI_inter_relacao.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2010.
- BAYLEY, David H. *Padrões de policiamento*. São Paulo: Ford Foundation: NEV: Edusp, 2001. (Coleção Polícia e Sociedade, v. 1, cap. 7).
- BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento comunitário: questões práticas através do mundo*. São Paulo: Ford Foundation: NEV: Edusp, 2002. (Coleção Polícia e Sociedade, v. 6, cap. 7).
- BITTNER, Egon. *Aspectos do trabalho policial: legalidade e capacitação: introdução ao controle da organização policial*. São Paulo: Ford Foundation: NEV: Edusp, 2003. (Coleção Polícia e Sociedade, v. 9, cap. 10).
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília, DF: Ed. UNB, 1998.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. *Código Penal Brasileiro*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm)>. Acesso em: 25 jun. 2010.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 41. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L8429.htm>>. Acesso em: 25 jun. 2010.
- BRASIL. Ministério da Justiça. *PRONASCI: um novo paradigma para a segurança pública*. Brasília, DF, 2009.
- BRASIL. Ministério da Justiça. *Segurança pública: conceitos básicos*. [2012?]. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ1BFF9F1BITEMIDE16A5BBC4A904C0188A7643B4A1DD68CPTBRNN.htm>> Acesso em: 15 ago. 2012.
- BRASIL. Portal da Transparência do Governo Federal. *Controle social*. [2010?]. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/controlSocial/>>. Acesso em: 15 maio 2010.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos MARE da reforma do estado, v. 1).
- BRODIE, Janine. From social security to public safety: security discourses and canadian citizenship. *University of Toronto Quarterly*, Toronto, v. 78, n. 2, 687-708, Spring 2009.

CANO, Ignácio. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, ano 3, n. 5, p. 136-155, jan./jun. 2006.

CARUSO, Haydée; PATRÍCIO, Luciano; ALBERNAZ, R. Elizabeth. “A polícia que queremos”: desafios para a reforma da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. In: HOFMEISER, Wilhelm (Ed.). *Brasil: o que resta fazer?*. Rio de Janeiro: Ed. Konrad Adenauer Stiftung, 2006. p. 105-137. (Cadernos Adenauer, v. 3).

CUNHA, Luciana Gross Siqueira. Ouvidoria: mecanismo de controle democrático. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 24., 2000, Petrópolis. GT 12 – Política e Economia. *Anais eletrônicos...* Petrópolis: [s.n.], 2000. Disponível em: <[http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&ved=0CGQQFjAD&url=http%3A%2F%2Fbiblioteca.clacso.edu.ar%2Far%2Flibros%2Fanpocs00%2Fgt12%2F00gt1234.doc&ei=MAYvUJafCcHm0QHC51CYDw&usq=AFQjCNGIJxURbuFcI8tjCljFgJOFRDL\\_0w](http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&ved=0CGQQFjAD&url=http%3A%2F%2Fbiblioteca.clacso.edu.ar%2Far%2Flibros%2Fanpocs00%2Fgt12%2F00gt1234.doc&ei=MAYvUJafCcHm0QHC51CYDw&usq=AFQjCNGIJxURbuFcI8tjCljFgJOFRDL_0w)>. Acesso em: 18 ago. 2012.

GOLDSTEIN, Herman. *Policiando uma sociedade livre*. São Paulo: Ford Foundation: NEV: Edusp, 2003. (Coleção Polícia e Sociedade, v. 9, cap. 7).

HABERMAS, Jurgen. Para o uso pragmático, ético e moral da razão prática. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 3, n. 7, p. 4-19, set./dez. 1989. Texto apresentado na Conferência do Mês (IEA/USP): “Zum pragmatischen, ethischen und moralise hen Gebrauch der praktischen Vernunft”, realizada em outubro de 1989. Tradução: Márcio Suzuki.

LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonardo; CANO, Ignácio. *Quem vigia os vigias?*: um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Record. 2003.

O ‘DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2012.

PINHEIRO, Paulo S. O passado não está morto; nem passado é ainda. In: DIMENSTEIN, Gilberto. *Democracia em pedaços: direitos humanos no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. p. 7-45.

PORTAL da Transparência. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/controlSocial/>>. Acesso em: 15 maio 2010.

RESENDE, Flávio da Cunha. Por que reformas administrativas falham? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 17, n. 50, p. 123-142, out. 2002.

ROLIM, Marcos. *A Síndrome da Rainha Vermelha: policiamento e segurança pública no Século XXI*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

SANTOS, Hermílio. Perspectivas contemporâneas para a constituição de redes de políticas públicas. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 59-68, jan./jun. 2005.

SÃO PAULO (Estado). Corregedoria da Polícia Militar. Disponível em: <<http://www.polmil.sp.gov.br/unidades/corregpm/index.html>>. Acesso em: 28 jun. 2010.

SÃO PAULO (Estado). Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo. *O que é uma Ouvidoria?* [2010?]. Disponível em: <[www.ouvidoria-policia.sp.gov.br](http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br)>. Acesso em: 31 mar. 2010.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar nº 826/97 criou a Secretaria de Segurança Pública e a Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br/pages/Lei826.htm>>. Acesso em: 28 jun. 2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

SPECK, Bruno Wilhelm. *Caminhos da transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade*. Campinas: Ed. da UNICAMP, 2002.

ZAVECHURA, Jorge. Dossiê. O papel da ouvidoria de polícia. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 10, n. 20, p. 224-235, jun./dez. 2008.

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado*. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Org.). *Sociedade e estado em transformação*. São Paulo: Ed. UNESP: ENAP, 1999. p. 67-116.

\_\_\_\_\_. *Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Brasília, DF: Enap: Editora 34, 2002.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Edusp: Editora 34, 2001.

CARVALHO, Alysson; SALLES, Fátima; GUIMARÃES, Marília. UDE, Walter. *Políticas públicas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

CARVALHO, Antônio Ivo de. *Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1995.

FAZZIO JUNIOR, Waldo. *Corrupção no poder público: peculato, concussão, corrupção passiva e prevaricação*. São Paulo: Atlas, 2002.

GUEDES, Álvaro Martim; FONSECA, Francisco. (Org.). *Controle social da administração pública: cenários avanços e dilemas no Brasil*. São Paulo: FGV, 2007.

PINHEIRO, Paulo S.; MÉNDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo A. *Democracia, violência e injustiça: o não estado de direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

TEIXEIRA, Nelson Medeiros de. *O chavão do enriquecimento ilícito nos juizados especiais*. [2010?]. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/8819/8385>>. Acesso em: 1 jul. 2010.

## GÊNERO, FEMINISMOS E POLÍTICAS SOCIAIS<sup>1</sup>

*Lucila Scavone*

O objetivo deste texto é fazer uma reflexão sobre os avanços e impasses das políticas sociais de gênero na sociedade brasileira contemporânea. Para tanto, é necessário considerar um longo processo social e político que incluí a diversidade histórica do feminismo contemporâneo no Brasil com suas lutas e demandas específicas, como também, do ponto de vista político institucional, a criação de órgãos governamentais voltados para os direitos das mulheres e às questões de gênero. Além disto, há que considerar os acordos tirados nas conferências internacionais relacionados às demandas feministas e seus efeitos nas políticas sociais no país. Percorrer tópicos deste complexo processo contribui para localizarmos a antiga e tensa relação dos movimentos feministas com as instituições políticas, em

---

<sup>1</sup> Este texto é um dos frutos da Pesquisa *Estudos de Gênero e Feministas: implicações científicas e sócio-políticas*. CNPq/UNESP.

última instância, com o Estado e que culmina em 2003 com a criação da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM)<sup>2</sup>.

Cabe destacar que uma das características marcantes do feminismo brasileiro contemporâneo tem sido o compromisso político com um projeto de sociedade democrático, igualitário e antiautoritário que sempre esteve associado, direta ou indiretamente, ao seu engajamento primordial com as questões de gênero (ALVAREZ, 1997). Este compromisso teve início com a resistência à ditadura, nas lutas pela volta à democracia no país e pela consolidação de um Estado de direito. As lutas pelos direitos das mulheres em geral – trabalho, educação, saúde, - e por direitos sexuais e reprodutivos, além de outros direitos específicos, se prolongam ao longo da História contemporânea do movimento feminista brasileiro. Esta atuação é observável tanto em seus diferentes matizes políticos de esquerda, em suas múltiplas tendências, como na própria descontinuidade deste processo histórico.

Não podemos fazer tábula rasa do vigor com que estas lutas se conduziram e ainda se conduzem, como também, de suas oscilações e contradições, em um país cujos liames sociais são, frequentemente, ditados pela lógica da dominação masculina. Lógica, simbólica e culturalmente, alicerçada nas práticas do machismo, do racismo, da homofobia, nas quais se pré-definem lugares e papéis sociais com base no pertencimento de sexo e de raça, invariavelmente articulados à situação de classe. Neste texto interessam-nos situar algumas das demandas notórias do movimento feminista brasileiro a partir dos anos 1980 e as mudanças nas políticas sociais de gênero por parte do Estado.

## CAMINHOS DAS POLÍTICAS FEMINISTAS

Tanto em nível organizacional como político, o movimento feminista consolidou durante o processo de democratização do país suas reivindicações próprias e, por meio delas, foi um dos atores de peso neste processo. Com a Anistia política as exiladas voltaram com a experiência europeia do Feminismo, inegável estímulo para uma maior definição do

---

<sup>2</sup>No corpo deste artigo refiro-me à história do feminismo contemporâneo no singular, embora o singular não consiga abarcar toda sua diversidade, especialmente, com as novas correntes que surgem. A abordagem do tema proposto concerne às demandas de políticas sociais feministas de maior consenso.

movimento no país. As trocas de experiências, entre as feministas que voltaram e as que aqui já estavam, foram acrescidas dos contatos com outros movimentos sociais emergentes: mulheres da periferia, negros e homossexuais.

Dos anos 1980 aos anos 1990 destacamos a constituição de grupos autônomos em todo o país, articulados em nível nacional e politicamente engajados: na campanha das “Diretas, já”; na realização da nova Constituinte e em diversas interferências políticas, sobretudo, na saúde e violência contra as mulheres. Ao escolher sua estratégia política – que esteve até então, dividida entre privilegiar as lutas gerais ou as lutas específicas - o feminismo brasileiro optou por participar das lutas gerais, mas passou a partir de então a assumir com ênfase crescente as lutas específicas. Ademais, a autonomia feminista frente aos partidos de esquerda foi gradativamente fortalecida, especialmente, para aquelas que tinham uma dupla militância.

A partir deste período o feminismo brasileiro centrou suas ações em duas grandes áreas, que remetiam à formulação de políticas sociais e ampliavam o debate da democratização: a saúde reprodutiva e a violência contra as mulheres. Com isto, a atuação do movimento se direcionava mais para as classes populares, desprovidas de direitos à saúde e de direitos de assistência aos danos da violência de gênero. De fato, a maioria dos grupos feministas autônomos, de então, se constituíram em torno destas questões: SOS Corpo de Recife; SOS Mulher e Centro de Informação da Mulher, em São Paulo; SOS Violência, no Rio de Janeiro e em Belo Horizonte, entre inúmeros outros grupos em todo país. No começo dos anos 1980 era assinalada a existência de aproximadamente 30 grupos no país, do meio norte, em São Luís do Maranhão, ao extremo sul, em Porto Alegre (SCHUMAER; BRAZIL, 2000). Estes grupos faziam intenso trabalho político: nas ruas (manifestações, peças teatrais); nas periferias (formando grupos de discussão, ou de pesquisas militantes); e no atendimento social (saúde e violência).

O trabalho de mobilização em todo país era articulado em Encontros Feministas e nas grandes campanhas políticas nacionais pela redemocratização do país. Os primeiros Encontros Nacionais Feministas, entre 1979-1985, aconteceram junto aos Encontros anuais da SBPC. Com a ampliação do movimento as reuniões passaram a ser organizadas

independentemente; entre 1979 e 2000 foram realizados 13 Encontros Nacionais em diferentes cidades do país (SCHUMAER; BRAZIL, 2000). No início do período eram frequentes e depois foram rareando, dado os inúmeros outros Encontros que ocorriam e demonstravam não só a força do movimento, como, também, sua crescente fragmentação em questões específicas. Podemos citar, entre outros, os Encontros Feministas da América Latina e do Caribe, que entre 1979 e 2002 realizou 9 encontros; Encontros de Mulheres Negras; Encontro de Mulheres Lésbicas Latino-americanas, Encontro de Mulheres Trabalhadoras Rurais (FERREIRA; BONAN, 2012). Além disto, há que considerar a realização dos Encontros Preparatórios às Conferências Internacionais e, mais recentemente, as reuniões preparatórias às Conferências Nacionais de Políticas para Mulheres. A primeira Conferência ocorreu em 2004, a segunda em 2007 e a terceira em 2011, com intensa participação dos grupos feministas do país.

O período do processo de institucionalização das demandas feministas pelo Estado começou com a criação do Conselho Estadual da Condição Feminina (CECF/São Paulo), em 1983 e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM/Brasília) em 1985 e a partir daí se multiplicou nos municípios e estados. De fato, em junho de 2009 os números dos Conselhos de Direitos das Mulheres cadastrados na SPM eram: 345 Conselhos Municipais e 25 Conselhos Estaduais (OBSERVATÓRIO BRASIL DA IGUALDADE DE GÊNERO, 2011).

O primeiro momento de institucionalização coincidiu com o início da abertura política no país e a criação destes dois Conselhos em um país que estava ainda em uma complexa transição política pode ser compreendida por fatores conjunturais. Internamente, a vitória nas eleições estaduais do amplo partido da oposição (PMDB) para o governo de São Paulo, em 1982, favoreceu a intervenção política institucional do movimento feminista em nível estadual e nacional, ao trazer feministas para a cena política. Por outro lado, internacionalmente, as recomendações da Conferência da ONU para a Década da Mulher em Nairób, em 1985, no sentido de fomentar o desenvolvimento de políticas públicas de promoção aos direitos das mulheres tiveram importante peso.

A proposta da criação do CNDM provocou um processo de intensa discussão política no movimento feminista. As feministas se dividiam

em grupos que prezavam a autonomia e grupos que consideravam ser importante a interlocução com o Estado para programar e realizar políticas sociais destinadas às mulheres. Apesar de esta divisão ter sido central no VII Encontro Nacional Feminista de 1985, em Belo Horizonte, a criação do CNDM foi efetivada. Este foi um dos começos, em nível nacional, de uma longa relação que, coincidiu, também, com o início de mudanças importantes dentro do movimento feminista brasileiro, notadamente, o início da onguização/profissionalização dos grupos autônomos.

A análise da “Carta de Belo Horizonte” mostra as tensões internas no movimento frente à criação do CNDM, entre as quais, o receio de perder sua autonomia, de ter seu contradiscurso e suas reivindicações cooptadas e neutralizadas por uma institucionalização burocratizada e anódina. Entretanto, a força simbólica da institucionalização política e do poder do Estado falou mais forte e o CNDM foi aprovado nesse Encontro sob as seguintes condições: que o Conselho fosse administrado por feministas; que tivesse dotação orçamentária própria; que o movimento participasse na elaboração, execução e acompanhamento das políticas oficiais, entre outras. Uma série de demandas que supunham garantir a continuidade da luta feminista em nível institucional, sem perda total da autonomia (SCHUMAER; VARGAS, 1993). A experiência paulista apontava que algumas destas reivindicações eram possíveis, pois o CECF em São Paulo mantinha profícuo diálogo com o movimento feminista.

Em sua primeira gestão (1985-1989), o CNDM estava ligado ao Ministério da Justiça e tinha uma estrutura deliberativa e executiva, semelhante a uma secretaria de estado, que lhe possibilitou ações mais efetivas nos campos da saúde, trabalho, legislação específica, violência e combate ao racismo. Esta gestão teve duas presidentes feministas, Ruth Escobar (1985-1986) e Jacqueline Pitanguy (1986-1989). Uma das mais importantes ações do CNDM foi sua atuação conjunta com o movimento feminista com as associações de mulheres, em todo país, e com a bancada feminina suprapartidária, criada pelas 26 deputadas do Congresso Constituinte de 1988. A ação ficou conhecida como o “*lobby do batom*”, denominação que fora dada pelos constituintes de direita, com o intuito de desqualificar as articulações feministas na Constituinte. Em contrapartida, o movimento passou a utilizá-la de forma positiva, o que desconcertou

os adversários. Esse lobby mobilizou grupos feministas do país inteiro, que de diferentes formas pressionavam os parlamentares para o apoio às reivindicações feministas na Constituinte. Schumaer (2007) relata que “No Congresso até o mais distante dos Parlamentares esbarrava no recado: Constituinte, as mulheres estão de olho em você!”. Costa (2005) mostra que com o slogan “Constituinte pra valer tem que ter palavra de mulher [...]” e o uso da tática feminista “[...] de uma ação direta de convencimento dos parlamentares [...]” “[...] o movimento feminista conseguiu aprovar em torno de 80% de suas demandas, se constituindo no setor organizado da sociedade civil que mais vitórias conquistou.”

Entretanto, alguns problemas tabus e polêmicos como a questão da descriminalização do aborto, passaram por negociações no processo constituinte: de acordo com análise de (ROCHA; NETO, 2003) houve um acordo entre os parlamentares progressistas de que o aborto não deveria ser matéria constitucional, mas regulamentada pela legislação. Ressalta-se que a criminalização do aborto ainda continua uma ferida aberta para as lutas feministas brasileiras e podemos dizer latino-americanas. De fato, as ações feministas em prol da liberalização do aborto no Brasil foram “marcadas por avanços, recuos e, sobretudo, por inúmeras negociações políticas” (SCAVONE, 2008) que não chegaram a resultados mais concretos. Há mais de 70 anos o aborto é crime no Código Penal Brasileiro, exceto nos casos de risco de vida da mulher e de gravidez decorrente de estupro, tais exceções legais só começaram a ser efetivadas a partir de 1989 quando foi implantado no Hospital Jabaquara, em São Paulo, o primeiro “Programa de Aborto Legal para prestar atendimento aos Casos Previstos por Lei”. Este Programa se expandiu, posteriormente, pelo Brasil afora, mas seus resultados ainda são pouco divulgados e/ou analisados por pesquisas. De certa forma, é como se ele existisse, também, clandestinamente, tal a pouca divulgação que lhe é feita.

Após a intensa participação do movimento feminista na Constituinte, o CNDM continuou seu trabalho priorizando temáticas ameaçadoras para uma estrutura estatal com fortes resquícios de autoritarismo. Entre estas temáticas a campanha nacional relacionada às mulheres negras, na ocasião do Centenário da Abolição da Escravatura no país (1988), “*Cem anos de discriminação, cem anos de afirmação*” não

foi bem recebida pelo Ministério da Justiça. Da mesma forma, as questões dos direitos das trabalhadoras rurais; dos direitos reprodutivos não eram bem-vindas e isto resultou em clima desfavorável ao staff do CNDM que renunciou em massa, com o acordo do movimento feminista. Segundo Jacqueline Pitanguy (2002, p. 10)

A experiência exitosa do CNDM e seu desmantelamento no segundo semestre de 1989, levantam questões importantes de sustentabilidade. [...] remetem ao jogo de forças no interior do governo, que, por não constituir um bloco monolítico, delineia as linhas mestras de seu perfil a partir de coligações, alianças e tensões entre setores e interesses diversos.[...]. Estas disputas, elemento crucial nas discussões sobre governabilidade, se acirraram no final do governo Sarney, cuja base de sustentação era cada vez mais conservadora.

Naquele momento ficavam claras as dificuldades do trabalho das feministas em um governo conservador que barrava o avanço das propostas que beneficiassem a situação social das mulheres. Em sua gestão posterior o CNDM perdeu seu perfil político feminista, foram nomeadas mulheres conservadoras para compor o Conselho no governo de Collor de Melo. Nos anos do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1995-2002) o CNDM não teve muita expressão, pois lhe foi retirado o status executivo. Em 2003, a partir do primeiro mandato do governo Lula, o CNDM passou a integrar a nova Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) a qual, com status de Secretaria de Estado, mantém como desafio “a incorporação das especificidades das mulheres nas políticas públicas e o estabelecimento das condições necessárias para a sua plena cidadania”, segundo apresentação de seu Portal (BRASIL, SPM, 2011).

Nesse longo período inúmeras mudanças ocorreram no movimento social decorrentes da diminuição do papel do Estado no cenário mundial, da globalização da economia, da maior participação da sociedade civil nas agendas das políticas públicas no Brasil, com a consolidação paulatina da democracia no país. Ampliam-se as ONGs e há uma consequente profissionalização do movimento feminista que, na maioria das vezes, foi subvencionado por organizações internacionais. Ocorre, também, a crescente fragmentação das identidades, cada qual se construindo com parâmetros específicos; novos grupos e reivindicações

emergiram e se formaram com base em desdobramentos *identitários*: negras, lésbicas, jovens e assim por diante. Cabe ressaltar, por exemplo, que a reflexão específica das mulheres negras as conduziu do ponto de vista feminista à apropriação de suas origens históricas e culturais africanas, ao questionamento dos estereótipos de suas sexualidades e, entre outras lutas culturais e sociais, à verificação de indicadores específicos de saúde e mortalidade. Em sintonia, a SPM – em suas políticas públicas direcionadas às mulheres – passou a dar atenção uma atenção especial à questão da raça/etnia, articulada com as questões da discriminação de gênero no trabalho, na educação, na violência, na saúde, na política, na sexualidade.

De fato os desdobramentos *identitários* do feminismo aumentaram cada vez mais dos anos 90 em diante: o movimento lésbico sai do movimento feminista (heterossexual) e do movimento gay masculino; as mulheres negras lésbicas saem do movimento feminista negro, os grupos se formam em identidades cada vez mais específicas, processo que a partir do séc. XXI se acelera em todos os movimentos sociais. Este desmembramento (se assim podemos chamá-lo) passa a ser articulado pela formação de redes virtuais e/ou reais que buscam aglutinar a diversidade no espaço nacional e latino-americano. Tais redes privilegiaram alguns grandes eixos de debate: a saúde reprodutiva/direitos sexuais e reprodutivos e a violência de gênero, questões, que, aliás, sempre foram fortes na pauta das feministas brasileiras. Estes eixos possibilitaram uma articulação ampla, pois atravessavam os interesses de grupos diferenciados, entretanto, há ainda uma carência muito forte em articulações de outros eixos importantes como, por exemplo, trabalho, educação, sexualidade e todas suas manifestações (homossexualismo, transexualismo,) que indicam a complexidade das definições de políticas sociais. A REDESAÚDE, por exemplo, sistematizou, por meio de pesquisas, informações necessárias para assessorar as políticas sociais da área; além de estar alerta às ocorrências de racismo, sexismo, machismo, homofobia, lesbofobia, transfobia, como também, às questões do trabalho. Vale dizer que esta rede continua seu trabalho de monitorar e acompanhar as políticas de saúde voltadas para as mulheres, não somente na área da saúde, mas, também, articulando-a com a violência de gênero, entre outras questões.

Também não podemos esquecer as reuniões preparatórias das Conferências Internacionais dos anos 1990 em diante, e a participação que as feministas aí tiveram, ao contribuir para legitimar e, em alguns casos, efetivar, em nível político nacional, as demandas de gênero na sociedade civil. As Conferências serviram como parâmetro de acompanhamento das políticas em benefício das mulheres no país. Entre elas: Conferência da ONU sobre Meio-Ambiente, no Rio de Janeiro, 1992, quando o feminismo brasileiro organizou uma importante força paralela, O Planeta Fêmea; Conferência de Direitos Humanos Viena, 1993; Conferência da População e Desenvolvimento, Cairo, 1994; Conferência Internacional da Mulher, Beijing, 1995; Cúpula Social na Dinamarca, 1995; Conferência Mundial contra o Racismo a Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlatas, África do Sul, 2001 e assim por diante.

Todas elas recomendavam programar políticas públicas voltadas para as mulheres. Estas conferências "[...] têm como objetivo criar consenso internacional sobre as matérias discutidas e cada país tem a responsabilidade de decidir como implementar os princípios aprovados pela conferência como parte de suas políticas públicas." (BRASIL, SPM, 2011). Em decorrência criaram-se compromissos políticos firmados pelo governo brasileiro frente à comunidade internacional e que foram até o início dos anos 2000 cumpridos de forma lenta, com a desarticulação do CNDM. Com a criação da SPM e a inclusão do CNDM nesta estrutura, como órgão que faz a ligação do Estado com a sociedade civil, o cenário das políticas sociais voltadas às mulheres passou a ter maior visibilidade.

As três Conferências de Políticas Públicas para as Mulheres já realizadas pela SPM (2004, 2007, 2011) mais os Planos Nacionais de Políticas para Mulheres foram frutos do diálogo da sociedade civil (em nível municipal, estadual e nacional) com o governo. Os Planos incluíram diversos Programas nas áreas de trabalho, saúde, violência, educação, política. As três conferências incluem e dão continuidade aos princípios gerais do primeiro Plano, destacam-se os mais emblemáticos na luta da igualdade de gênero com compromissos, entre os quais se destacam: combate a todas as questões que envolvem a desigualdade na diversidade; assegurar às mulheres o poder de decisão sobre suas vidas e corpos, assim como as condições de influenciar os acontecimentos em sua comunidade e

país; promover a igualdade de oportunidades entre os gêneros; autonomia das mulheres e laicidade do Estado. Evidenciam princípios que também, estão relacionadas com a erradicação da extrema pobreza e ao exercício da cidadania das mulheres no Brasil (BRASIL, SPM, Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, 2005).

Nas três conferências a questão do aborto foi discutida. Entretanto, foi na Primeira Conferência (2004), que a discussão teve mais resultados, pois ali foi declarada a existência de um estado laico e recomendada a revisão da criminalização do aborto. Nesta questão é bom lembrar que movimento feminista católico no país (Católicas pelo Direito de Decidir/CDD), tem a mesma posição em relação à importância da laicidade do Estado brasileiro. A SPM designou uma Comissão Tripartite, com representantes do Executivo, Legislativo e Sociedade Civil (inclusive feministas), para analisar a questão do aborto. Esta Comissão elaborou um projeto preliminar de descriminalização e legalização do aborto, que foi enviado ao Congresso e que de lá não saiu. No final de 2007, o governo lançou um Programa Especial de Planejamento Familiar e foi apoiado por um grupo de feministas. Este grupo aproveitou a ocasião para manifestar os princípios feministas do estado laico; dos direitos reprodutivos; da questão do aborto inseguro e do projeto de descriminalização.

Embora haja teoricamente a inclusão de grande parte das reivindicações feministas nos propósitos destas Conferências, a efetivação de compromissos é morosa e, em muitas questões, as intercorrências de forças políticas conservadoras no âmbito governamental, atravancam ou revisam a efetivação dos compromissos assumidos. Como exemplo de impasses da relação movimento social e governo, o lançamento em 2011 do Programa Rede Cegonha, cujos objetivos são voltados a um atendimento em parto e puerpério de qualidade, aliás, obrigação do Estado, não foi bem recebido pelas feministas. A utilização desta ave migratória como símbolo da campanha pode parecer, a primeira vista, simpática para o grande público. Entretanto, ela mobiliza símbolos ultrapassados e negativos da maternidade, pois reforça a ideia de maternidade sem sexualidade, sem corpos, sem líquidos, sem escolhas: os bebês chegam como presentes, literalmente, vindos dos céus. Esta imagem separa a gestação, parto e nascimento das outras etapas da vida sexual, reprodutiva e da saúde das mulheres, o que

indica uma orientação política seccionada sobre a maternidade, portanto, assistencialista e não preventiva. A crítica do movimento feminista sobre este Programa esteve relacionada com a destruição do Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM) o qual, pelos meados dos anos 1980 foi elaborado pelo Ministério da Saúde, com colaboração de feministas, e propunha que os serviços à saúde das mulheres fossem integrados em todos os períodos de suas vidas.

Cabe ressaltar que a questão de políticas sociais para a Maternidade não poderiam deixar de assegurar a livre escolha das mulheres em relação a ter ou não filhos/as, ao número de filho/as, ao modo de concebê-los, ao momento e ao modo de tê-los (SCAVONE, 2004). Mesmo que esta afirmação possa ser retrucada pela ideia que é o casal quem escolhe, não dá para negarmos que a maternidade ainda passa durante nove meses no corpo das mulheres, as quais em seguida assumem parte considerável dos cuidados do nascituro, com prazer ou sofrimento, mas este é outro capítulo. Entre estas políticas, o direito ao aborto seria um ponto importante, pois cabe ressaltar que em pesquisa feita pelo Instituto Guttmacher, entre 1995-2008, o maior número de abortos ocorre em países com legislação restritiva, como o Brasil. Ressalta-se que a América Latina é o continente que tem o segundo maior índice de abortos inseguros por ano, com altos riscos à vida das mulheres (GUTTMACHER, 2012).

## A QUESTÃO DA VIOLÊNCIA DE GÊNERO

A questão da violência de gênero mereceu destaque especial do movimento feminista brasileiro a partir dos meados dos anos 1970 e suas campanhas tiveram ressonâncias e, provavelmente, efeitos políticos institucionais mais concretos que as lutas relacionadas aos direitos reprodutivos. Podemos dizer que a mobilização em torno do caso de Ângela Diniz, assassinada, em 1976, por seu namorado, virou o símbolo do início de uma mobilização nacional das mulheres contra a violência de gênero (GROSSI, 1993; BLAY, 2008. O réu foi absolvido no primeiro julgamento e as feministas lançaram uma mobilização nacional “*Quem ama não mata*”, que se espalhou rapidamente pela mídia. Levado ao segundo julgamento, ele foi condenado a 15 anos de prisão e cumpriu a pena em

dois anos com sursis. A absolvição, em primeira instância, foi baseada na tese jurídica da “legítima defesa da honra”, que assegurava aos agressores o direito de não serem traídos. Este tipo de recurso perdurou até março de 2005 quando foi promulgada a lei que revogou o adultério como crime contra o casamento, presente no Código Penal de 1940.

As experiências desenvolvidas pelos grupos feministas autônomos *SOS Violência* foram uma das formas de buscar soluções para o problema da violência de gênero nos anos 1980. O aprofundamento da questão em Encontros nacionais ou regionais, como o de Valinhos (SP, 1980), também, criavam condições de viabilizar saídas políticas para a questão. O problema envolvia tanto **a esfera policial**, quando as mulheres registravam queixa contra o agressor; como **a esfera jurídica** em casos de separação judicial. O registro da queixa nas delegacias era penoso, dado o despreparo dos policiais para a questão, o que resultava em atitudes constrangedoras para as mulheres.

Nos meados dos anos 80, portanto, foram criadas as Delegacias de Defesa da Mulher (DDM) hoje, também chamadas de Delegacias Especiais de Atendimento às Mulheres (DEAM) - a primeira nasceu em São Paulo (1985) - e se tornaram parte da política de Estado contra a violência de gênero<sup>3</sup>. A proposta foi criar um espaço estatal que desse uma cobertura jurídica, policial e psicológica para o “combate e prevenção à violência contra mulheres”. Um espaço que, sem a carga do machismo policial, possibilitasse às mulheres agredidas se expressarem, sem constrangimentos, sobre a violência física, psicológica e/ou sexual vivida. Para tanto as DDM foram inicialmente constituídas por policiais mulheres, delegadas, escritãs, investigadoras e por uma equipe de assistentes sociais e psicólogas; a idéia foi dar atenção diferenciada integral *às mulheres em situação de violência*. Assim, as mulheres poderiam registrar a queixa contra os agressores (em geral maridos, companheiros); providenciar a separação conjugal no serviço social, ou buscar superar os traumas das agressões sofridas e identificar os problemas do relacionamento, seguidamente ligados ao alcoolismo do agressor.

Previa-se a necessidade de uma capacitação especial de *gênero* para que a equipe de atendimento estivesse preparada para tratar a questão como resultante de uma relação do casal ou familiar. O crescimento do

---

<sup>3</sup> Neste texto só utilizaremos a sigla DDM.

trabalho das delegacias no Brasil mostrou inúmeras falhas em seu sistema, provenientes não só do despreparo das equipes, mas, também, de uma falta de padronização dos procedimentos, já que elas são vinculadas aos governos estaduais cada um com suas características e orçamentos. A falta de treinamento das equipes parece ter sido um dos pontos fracos das DDMs no país (IZUMINO, 2003; SAFFIOTI, 2004). Em 2010 havia no país 421 DDM em funcionamento (BRASIL, SPM, 2011).

A SPM buscou, então, integrar os diversos serviços existentes, em um plano nacional de “Enfrentamento à violência contra as mulheres”, integrado no seu I Plano Nacional de Políticas para Mulheres. Neste plano está inclusa a Lei nº 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha, que “tipifica a violência doméstica e familiar como um crime”, podendo o agressor ser preso em flagrante. Segundo dados SPM, desde então, foram abertos mais de 300 mil processos e promulgadas mais de 100 mil sentenças e prisões em flagrante. Os Centros de Referências de Atendimento às Mulheres; as Casas-Abrigo às Mulheres alvo de violência; as Defensorias Públicas de atendimento às Mulheres; os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres. Experiência brasileira pioneira as DDM expandiram-se no interior do país e se espalharam em outros países, hoje elas existem na Argentina, Uruguai, Colômbia, Equador, Costa Rica, El Salvador, Nicarágua, Espanha, Paquistão e Índia (BRASIL, SEPM, 2006). Pesquisas em Centros de Referências das Mulheres mostraram como o contato entre as mulheres nestes espaços com atendimento psicossocial, atividades de prevenção, oficinas, palestras, orientações sobre direitos contribuiu para que as mulheres violentadas saíssem de uma espécie de torpor que as faz considerar a violência sofrida como ocorrência corriqueira da vida em casal, pela tendência de internalizarem o habitus da dominação masculina (BOURDIEU, 1998; CORTÊS, 2008).

Em 2009 foi criada pela SPM a **Subsecretaria de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (Decreto nº 7.043, de 22 de dezembro 2009)**, um órgão especial cuja competência é, entre outras: “[...] formular políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres, que visem à prevenção e ao combate à violência, bem como, à assistência e direitos às mulheres em situação de violência [...]” (BRASIL, 2009). A promoção de ações de prevenção, avaliação e acompanhamento das políticas voltadas ao

acomboate da violência de gênero estão previstas na atuação deste órgão, que indica um compromisso assumido pelo Estado de tratar como política pública e social este grave e histórico problema das mulheres brasileiras. Cabe em seguida à sociedade civil e aos grupos feministas acompanharem atentamente a implementação destas políticas.

## REFLEXÕES FINAIS

O percurso das ações feministas em prol da conquista dos direitos políticos sociais e econômicos de gênero e sua relação com o incremento de políticas públicas direcionadas às mulheres é marcado por realizações, impasses e tensões. A criação da SPM em 2004, com status de Secretaria de Estado foi um avanço importante para a ampliação e execução de políticas de igualdade de gênero e, em certa medida, para dar maior visibilidade aos preconceitos sexistas e à luta feminista no país e também, ao reconhecimento crescente da importância da inclusão das mulheres para a construção de uma sociedade Democrática plural.

Entretanto, não podemos esquecer que apesar das demandas feministas locais, estas políticas são tributárias dos Planos Internacionais. E de fato, as demandas das políticas sociais feministas e de gênero, mais relacionadas aos direitos sociais, motivaram entre os experts de Políticas Públicas Internacionais a desenvolver o que é chamado de **sensibilidade de gênero** (JENSON, 2012). Esta autora ressalta muito bem, como as relações entre o movimento de mulheres e o experts das políticas públicas continuam tensas, já que frequentemente, elas não são chamadas para dialogar. De fato, ela faz uma importante crítica à efetivação do conceito de **sensibilidade de gênero** ao mostrar que se ele reconhece o importante papel das mulheres para o desenvolvimento, por outro lado, ele reforça o lugar tradicional das mulheres na família, como mães, e todas as responsabilidades daí advindas. Portanto, tende a confinar as mulheres novamente no espaço doméstico e desvia-se dos princípios da equidade de gênero.

As críticas às políticas de **benefícios sociais condicionados** que transferem para as mulheres toda a responsabilidade do acompanhamento da vida familiar (crianças na escola e saúde das crianças), já que são as mulheres que mais cuidam destes aspectos. Veja-se o funcionamento da

Bolsa Família no país, que funciona com este princípio político, até para impedir que os homens queimem os benefícios nas bebidas. A questão das relações de gênero aí colocadas é fundamental e sempre é bom se perguntar como fazer uma reeducação da responsabilidade masculina na educação das crianças e na família como um todo. Deste modo, ressalta-se que o apoio à educação de gênero das novas gerações é importante. Por outro lado, observa-se que o SPM efetivou apoios financeiros importantes às pesquisas acadêmicas de gênero, em parceria com o CNPq, e concursos para todos os níveis do ensino, estimulando a abordagem feminista e de gênero na produção científica e na educação das novas gerações.

Podemos dizer que os avanços das políticas públicas para as mulheres se devam, não só, ao resgate da luta histórica do movimento feminista brasileiro contemporâneo a partir do final da década de 1970 e subsequentes, como também, à manutenção crescente de um diálogo do governo com grupos deste movimento social. A SPM como Secretaria de Estado confere importância política e um reconhecimento à questão de gênero, entretanto, há por vezes, um esvaziamento de uma abordagem feminista na implementação das políticas públicas, como os exemplos da Rede Cegonha, da Bolsa Família, entre outros. Mesmo assim, apesar dos impasses e dificuldades na efetivação das políticas sociais de gênero é possível afirmar que os avanços alcançados pela SPM poderão se configurar no futuro como um “feminismo de estado”, que poderá contribuir, em longo prazo, para criar um novo *“habitus”*, social e institucional, sobre as questões feministas, de gênero e correlatas na sociedade brasileira contemporânea. E que, sobretudo, tudo isto se deve ao resgate e respeito à História e papel do movimento feminista brasileiro na construção de uma sociedade democrática plural. Entretanto, sempre é bom lembrar que todas as organizações estatais voltadas para as mulheres no país passam por administrações conflitantes de acordo com os governos em vigência (progressistas, assistencialistas, conservadoras,) e, também, que o feminismo ainda é tabu na sociedade brasileira. Portanto há, sem dúvida, um longo e acidentado percurso a trilhar.

## REFERÊNCIAS

- ALVAREZ, Sonia. Para uma “coreografia” democrática: cultura, política e cidadania. In: ARAÚJO, Ângela (Org.). *Trabalho, cultura e cidadania*. São Paulo: Scritta, 1997. p. 243-248.
- BLAY, Eva Alterman. *Assassinato de mulheres e direitos humanos*. São Paulo: Editora 34, 2008.
- BOURDIEU, Pierre. *La domination masculine*. Paris: Seuil, 1998.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres I*. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <[http://bvsm.s.saude.gov.br/bvsm/publicacoes/pnpm\\_compacta.pdf](http://bvsm.s.saude.gov.br/bvsm/publicacoes/pnpm_compacta.pdf)>. Acesso em: 25 jan. 2012.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres (SEPM). *Norma Técnica de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher*. Brasília, DF, 2006.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres II*. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/planonacional\\_politicamulheres.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/planonacional_politicamulheres.pdf)>. Acesso em: 25 jan. 2012.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Enfrentamento à violência contra as Mulheres. Decreto nº 7.043, de 22 de dezembro 2009. Disponível em: <<http://www.sepm.gov.br/subsecretaria-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>>. Acesso em: 26 jan. 2012.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Brasília, DF, 2011.
- CORTÊS, Gisele. *Violência doméstica contra mulheres*: Centro de Referência da Mulher/ Araraquara. 2008. 193 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2008.
- COSTA, Ana Alice. O movimento feminista no Brasil: dinâmicas de uma intervenção. *Labrys: Estudos Feministas*, Florianópolis, n. 7, jan./jul. 2005. Disponível em: <<http://www.labrys.net.br>>. Acesso em: 26 jan. 2012
- FERREIRA, Claudia; BONAN, Claudia. *Mulheres e movimentos*. Rio de Janeiro: Ed. Aeroplano, 2012.
- GROSSI, Miriam Pillar. De Ângela Diniz à Daniela Perez: a trajetória da impunidade. *Estudos Feministas*, Rio de Janeiro, ano 1, p. 166-168, 1º sem. 1993.
- GUTTMACHER INSTITUT. *Facts on abortion in Latin American and Caribbeann*. 2012. Disponível em: <<http://www.guttmacher.org/sections/abortion.php>>. Acesso em : jan. 2012.
- IZUMINO, Wânia P. *Justiça para todos*: os Juizados Especiais Criminais e a violência de gênero. 2003. 98 f. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.
- JENSON, Jane. Políticas públicas e investimento social: quais as consequências para a cidadania social das mulheres? *Estudos de Sociologia*, Araraquara, v. 17, n. 32, p. 87-106, 2012.

OBSERVATÓRIO BRASIL DA IGUALDADE DE GÊNERO. 2011. Disponível em: <[www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/.../conselhos-e-organismos](http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/.../conselhos-e-organismos)>. Acesso em: 10 ago. 2011.

PITANGUY, Jacqueline. *Movimento de mulheres e políticas de gênero no Brasil*. 2002. 24 p. Disponível em: <<http://www.c.cl/mujer/proyectos/gobernamentalidad/documentos/jpitanguy.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2012

ROCHA, Maria Isabel Balthar; NETO, Jorge. A questão do aborto: aspectos clínicos, legislativos e políticos. In: BERQUÓ, Elsa (Org.). *Sexo & vida: panorama da saúde reprodutiva no Brasil*. Campinas: Ed. Unicamp, 2003. p. 257-337.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. *Gênero, patriarcado, violência*. São Paulo: Perseu Abramo, 2004.

SCAVONE, Lucila. *Dar a vida e cuidar da vida: feminismo e ciências sociais*. São Paulo: Ed. UNESP, 2004.

\_\_\_\_\_. Políticas feministas do aborto. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 16, n. 2, p. 675-680, maio/ago. 2008.

SCHUMAER, Maria Aparecida; VARGAS, Elisabeth. Lugar no governo: álbi ou conquista?: *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 1, n. 2, p. 348-364, 2º sem. 1993.

SCHUMAER, Schuma. *O lobby do Baton*. Rio de Janeiro: [s.n.], 2007. Documento Impresso.

SCHUMAER, Schuma; BRAZIL, Érico Vital. *Dicionário das mulheres do Brasil de 1500 até a atualidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.



## SEGURANÇA PÚBLICA E SAÚDE: A PREVENÇÃO COMO DESAFIO PARA A ATUAÇÃO SOBRE AS VIOLÊNCIAS E ACIDENTES

*Bóris Ribeiro de Magalhães*

*Thiago Teixeira Sabatine*

O modelo atual de segurança pública ainda dá ênfase às ações de caráter reativo, enquanto que as políticas da área de saúde têm uma longa tradição preventiva. A primeira procura combater o crime e a violência com ações padronizadas em busca de alocar seus recursos com a eficiência do modelo burocrático. A segunda concebe suas práticas sempre na perspectiva da racionalidade entre meios e fins a serem alcançados.

Neste contexto, foca-se sobre a necessidade de um trabalho conjunto entre segurança e saúde, principalmente em termos de prevenção das violências e dos acidentes, uma vez que deparamos com pouco diálogo entre os dois setores.

No Brasil a ideia de segurança tradicionalmente foi ligada a uma postura de combate e repressão aos inimigos do convívio social pacífico e ordenado por meio do aparato disponível (forças policiais, sistema de

justiça criminal, entre outros), que ensejam medidas, sobretudo de caráter punitivo ou conciliador.

A concepção centrada na repressão ao crime reverberou em práticas pouco eficientes na garantia da segurança como direito, e impôs limites ao campo das políticas desta área, distanciadas das possibilidades de interlocução com outras políticas públicas e atores sociais, que podem convergir para a construção da convivência pacífica.

De modo geral, o modelo do setor de segurança pública possui as seguintes características: dissociação entre repressão ao crime e prevenção como estratégias para garantia de direitos; reduzidos canais de diálogo entre as instituições policiais e da justiça criminal com a sociedade civil e outras instituições do poder público; investimento pouco concentrado na qualificação dos profissionais da segurança, bem como nas suas condições de trabalho e saúde; valorização da força em detrimento de estratégias de garantia de direitos e de redução da letalidade. Por exemplo, as ações policiais repressivas que violam direitos contra populações mais vulneráveis (SOUZA, 2009).

Entender a segurança de modo ampliado auxilia na compreensão de suas complexidades e enraizamentos culturais e a necessidade de ações intersetoriais articuladas, entre o poder público e a sociedade civil. A reconstrução de territórios urbanos marcados pelas fragilidades e exclusões de direitos básicos e pela violência, neste sentido, passa ao lado da criação e ampliação de equipamentos públicos de cultura, lazer, esporte, saúde e educação, investimento em saneamento e iluminação, regularização de territórios ilegalmente ocupados, entre outros (SOUZA, 2009).

Enxergar a valorização do tecido relacional e dos equipamentos públicos de saúde, cultura, lazer, esporte e educacionais são fundamentais para o fortalecimento dos laços entre as pessoas, como promoção de novas configurações da relação com a cidade, bem como no enfrentamento das vulnerabilidades vivenciadas por parcelas da sociedade como a juventude.

A segurança pública mostra-se pouca afeita a colaboração da sociedade civil e outros setores. Especialmente em comparação com o setor de saúde pública, que incorporou, em suas estratégias, mecanismos como

conselhos, conferências<sup>1</sup> e estudos que mostram caminhos no sentido de formulação de políticas e diretrizes mais próximas da sociedade.

O ponto de conexão entre as instituições de segurança e de saúde diz respeito à vitimização e aos danos causados pelas violências e acidentes. A violência torna-se um problema para o setor de saúde em primeiro lugar porque compromete a qualidade de vida e cria agravos à saúde (MINAYO, 1997).

A Organização Mundial de Saúde (OMS) define saúde como o “[...] estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não somente a ausência de enfermidade ou invalidez.” A Constituição brasileira define saúde como direito social (art. 6º) e como responsabilidade, opção e dever da sociedade e do Estado garantir as “políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (art. 196). Esta definição está em flagrante relação com a segurança pública. Cabe ressaltar que o conceito ampliado de segurança diz respeito à garantia de direitos, liberdade e a incolumidade das pessoas (art. 144).

No setor de saúde as violências são inseridas nos dados de notificação de “causas externas”, seguindo a Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde – Décima Revisão (CID-10), que congrega eventos como acidentes, suicídio, homicídios, lesões que podem ser intencionais ou acidentais<sup>2</sup>.

As causas externas são responsáveis por 12,5% das mortes entre brasileiros no ano de 2009 (MASCARENHAS et al., 2011b). De 1.103.088 mortes em 2009, 138.697 foram por causas externas. A distribuição dos

---

<sup>1</sup>No Brasil somente em 2009 foi realizada uma conferência de caráter nacional e propositiva para o setor de segurança pública com a sociedade, conhecida como I Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG), de outro lado, a área de saúde vem realizando conferências nacionais desde 1941, com a participação de profissionais, gestores e sociedade civil organizada.

<sup>2</sup>Os códigos do capítulo XX da CID-10 distingue os seguintes agrupamentos entre as causas externas (V01-Y98). **Acidentes (V01-X59):** - Acidentes de transporte terrestre – ATT (V01-V89): pedestres (V01-V09), motociclistas (V20-V39) e ocupantes de veículos (V40-V79) – Quedas (W00-W19): no mesmo nível (W00-W03, W18), de um nível a outro (W04-W17), não especificadas (W19) – Demais acidentes (V90-V99, W20-X59). **Violências (X60-Y09, Y35-Y36):** - Homicídios – agressões, intervenções legais e operações de guerra. Em intervenções legais (Y35) inclui-se violências infligidas pela polícia. (X85-Y09, Y35-Y36): incluem agressões por arma de fogo (X93-X95), agressões por instrumento perfurocortante (X99) e outras violências. - Lesões autoprovocadas intencionalmente – suicídios – (X60-X84). Eventos cuja intenção é indeterminada (Y10-Y34). Demais causas externas (Y40-Y98).

casos de mortes deste grupo revelam discrepâncias regionais como segunda causa nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, a terceira causa na região Sul e a quarta na região Sudeste. Segundo a distribuição por grupos etários, foi a terceira causa entre crianças de zero a 9 anos, primeira causa entre adultos jovens de 10 a 39 anos; terceira causa na faixa etária de 40 a 59 anos e sexta entre idosos com 60 anos ou mais.

Para a saúde as causas externas incluem diferenças entre acidentes e violência, que podemos observar nas diretrizes e conceitos da *Política Nacional de Redução da Morbi-mortalidade por Acidentes e Violências* (Portaria MS/GM n.737 de 16/5/2001), um marco no que diz respeito a inserir as violências como problemas de saúde. O texto define a violência como ações que produzem danos físicos, emocionais e espirituais a si próprio ou aos outros, e nela está implícita a noção do uso da força e intencionalidade que leva a cabo a responsabilização dos sujeitos individuais e coletivos diante das ações violentas, e traz igualmente uma historicidade para a compreensão e superação da mesma (MINAYO, 2006, p. 70).

De outro lado, os acidentes são caracterizados como eventos que causam agravos de modo não intencional, ao mesmo tempo em que podem ser evitáveis. Na prática a operacionalização do conceito deixa sempre uma ambiguidade e imprecisão quando, por exemplo, questiona-se a responsabilidade das famílias que deixam produtos tóxicos ao alcance das crianças, dos homens embriagados que se acidentam no trânsito, e dos danos provocados no trabalho como a negligência do trabalhador e a do empregador, das quedas, por negligências e devido aos espaços arquitetônicos inadequados a uma sociedade que envelhece ou que recebe maus tratos de seus familiares (MINAYO, 2006, p. 70).

As violências têm custos materiais, econômicos, emocionais e sociais complexos, ligadas a diferentes fatores, da sociedade atravessada por hierarquias e conflitos.

No que diz respeito especialmente ao homicídio, cujas taxas são elevadas no país, destacam-se os impactos como sofrimentos, medos e revoltas que ensejam várias conseqüências sociais. Num sentido mais restrito, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) calculou que a violência custou ao Brasil cerca de US\$ 30 bilhões em 2004, assim

onerou-se o setor público, e o Sistema Único de Saúde, com internações hospitalares por agressões, muitas das quais relacionadas à tentativa de homicídio.

A violência e as lesões (acidentais ou não) representam o 3º lugar nas causas de mortalidades no Brasil, e ocupa o 6º lugar das causas de internações hospitalares, além de alta prevalência de violência doméstica que demanda cuidados no sistema de saúde pública.

Homens jovens, negros, pobres são os principais agressores e consequentemente as grandes vítimas da violência. De outro lado, as mulheres e crianças negras e pobres ilustram as estatísticas como as principais vítimas dessa violência, incluindo a doméstica (REICHENHEIM et al., 2011).

Há diversos caminhos para a compreensão dos fatores que levam a violência. Nas comunidades excluídas de benefícios e recursos sociais viceja o tráfico de drogas e armas, a violência policial, a incivilidade social que atravessa o cotidiano, e que são corroboradas por políticas de segurança ineficazes, marcadas pela negação de direitos e por procedimentos penais.

O uso de drogas lícitas ou ilícitas são fatores presentes em situações violentas de vitimização, e de produção de agravo à saúde. A disseminação do uso de drogas e seus efeitos tanto individuais e sociais devem constituir um incentivo ao diálogo entre as áreas da saúde, educação, segurança e sociedade de maneira ampla.

É certo que as instituições policiais, sobretudo em relação às drogas ilícitas vêm pautando suas ações na inibição do usuário e nas desarticulações de redes de tráfico, com ênfase na punição dos infratores.

A política em torno das drogas no Brasil apresenta outros caminhos estratégicos de enfrentamento e de responsabilização do Estado, suscitando a ênfase na prevenção e em ações de acolhimento ambulatorial para o tratamento de dependentes.

Por exemplo, por meio dos dispositivos de atenção à saúde mental, revistos em função da reforma psiquiátrica, existem experiências diversas de implantação de Centros de Atendimento Psicossocial (CAPS) com ênfase no tratamento de dependentes de álcool, cocaína, crack e outras drogas, oferecendo acompanhamento clínico e ambulatorial diário.

A estes investimentos somam-se outras necessidades como a transformação das condições de vida dos usuários de drogas, como o acesso ao trabalho, lazer, exercício dos direitos civis e fortalecimento dos laços familiares e comunitários (REICHENHEIM et al., 2011).

Portanto, aspectos relativos à garantia da saúde é parte integrante das questões que afetam a gestão da segurança. A pressão das violências e suas dinâmicas nos setores de saúde pública e as respostas da área ilustram um cenário que contradiz as expectativas para uma sociedade mais segura.

As causas externas relacionadas a óbitos, as internações e as notificações nos serviços de saúde destacam um perfil dos principais indicadores que envolvem as violências, com a contabilização e vigilância, e acena para as respostas institucionais para minimizar e enfrentar a situação levadas a cabo pelo setor.

No ano de 2009 a taxa de mortes por violências chegou a 32,1 óbitos por 100 mil habitantes, ao mesmo tempo em que a taxa de acidentes apresentou incidência com 32,6 óbitos por 100 mil habitantes (MASCARENHAS et al., 2011b). As ocorrências relacionadas ao trânsito, que representam grande parte das pressões das causas externas com agravos sobre a saúde dos indivíduos podem ser ilustrativas para pensar novas maneiras de dissolver as fronteiras estanques das agências públicas voltadas para o enfrentamento do fenômeno.

## **A VIOLÊNCIA NO TRÂNSITO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Os acidentes de transporte terrestre (ATT) respondem a 26,5% das mortes por causas externas no Brasil no ano de 2009 contabilizados no Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), com a taxa de 19,6 óbitos por 100 mil habitantes. No período de 2000 a 2009 ocorreu o incremento de 14,9% neste tipo de óbito, sobretudo em relação aos acidentes com motocicletas que variam em 224,2%, para a taxa atual de 4,9 óbitos por 100 mil habitantes (MASCARENHAS et al., 2011a).

Os óbitos de ocupantes de veículos sofrem o acréscimo de 36,1%, e decréscimo em mortes envolvendo pedestres com variação de -9,9%. Observando a partir das faixas etárias, 45,6% dos casos de óbitos por ATT

ocorreram com pessoas entre 20 e 39 anos, o que corresponde à taxa de 26,7 óbitos por 100 mil habitantes deste grupo. Nesta faixa etária, entre os homens, a taxa de óbitos chega a 46,4, enquanto entre as mulheres 7,3 óbitos por 100 mil habitantes (MASCARENHAS et al., 2011a).

O vertiginoso impacto de acidentes de trânsito nos índices de mortalidade relaciona-se a fatores como a imprudência e incivildades, o consumo de álcool e drogas, a falta de investimentos nas malhas viárias, o aumento da frota de motocicletas e outros veículos, que compõem o triste quadro da letalidade e das morbidades que sobrecarregam o sistema de saúde e corroboram com o aumento dos dados estatísticos vinculados pelas agências que contabilizam as vítimas.

Desde 1966, com o Código Nacional de Trânsito (CNT), se produz leis que visam regulamentar os transportes terrestres e reduzir as incidências de agravos à saúde. Ao longo dos anos o código passou por reformas e acréscimos como a introdução de medidas como o seguro obrigatório; o uso de cinto de segurança, bem como, a efetivação dos estados e municípios em legislarem dentro de suas fronteiras as especificidades de seus trânsitos; a periodicidade dos testes psicológicos obrigatórios aos motoristas profissionais e os limites de velocidade para fins de violações e penalidades; a venda de bebidas nas estradas e o limite zero para o teor de álcool no sangue dos condutores, assim como, mecanismos de divulgação de mensagens para conscientização da segurança no trânsito e o estabelecimento de uso obrigatório de dispositivos de restrição complementar (airbag) e regras para o transporte de crianças menores de 10 anos de idade.

As polícias têm se dedicado a aplicar os regulamentos legais e medidas punitivas aos infratores das leis. Não obstante, a articulação entre os operadores da segurança pública e as diversas áreas de atuações sobre os ATTT ainda está por se fazer. Medidas discricionárias como a fiscalização da “Lei Seca” esbarram com a falta aparelhos etilômetros para regulação de infrações com o uso de álcool, tanto quanto a articulação entre a ênfase nas operações de trânsito realizadas pelas polícias, punição dos infratores, o atendimento a saúde das vítimas e a prevenção (REICHENHEIM et al., 2011).

Com efeito, a interação entre álcool e trânsito e o alto índice de jovens vitimados, aliada ao aumento da frota de veículos automotivos<sup>3</sup> impulsionam os índices de letalidade e morbidades no trânsito. As motocicletas chamam atenção como um transporte mais barato e acessível economicamente, utilizado como alternativa nos centros urbanos inclusive para o trabalho de transporte de pessoas e mercadorias, e contribuem para o crescimento dos danos provocados por ATT.

Estes constituem a segunda causa de internações hospitalares por causas externas contabilizadas no Sistema de Informações Hospitalares do SUS (SIH/SUS), e correspondem a 15,7% do total de hospitalizações. ATT com motociclistas respondem a taxa de 3,7 internações por 10 mil habitantes em 2010. Os homens são mais afetados pelo ATT com a hospitalização de 12,2 por 10 mil habitantes, sobretudo devido ao acidente com motocicletas envolvendo 6,2 internações por 10 mil habitantes. As mulheres apresentam taxas também em crescimento, e respondem a 7,6 internações por 10 mil habitantes envolvendo ATT, e a taxa de 3,7 com motocicletas (MASCARENHAS et al., 2011a).

Os estudos vêm apontando como o desrespeito às regras de trânsito, a incivilidade e o uso de bebidas alcoólicas são preponderantes como fator de risco que levam a este cenário violento no Brasil. Mesmo com medidas como a Lei Seca (11.705), de 2008, que reduziu para zero o teor de álcool permitido no sangue de motoristas, fomentando impactos positivos para a redução de acidentes (MELCOP; CHAGAS; AGRIPINO FILHO, 2011).

A pesquisa *O consumo de álcool e os acidentes de trânsito* (MELCOP; CHAGAS; AGRIPINO FILHO, 2011) identificou o impacto do uso de álcool em acidentados em seis capitais brasileiras (Recife, Manaus, Fortaleza, Brasília, São Paulo e Curitiba). Para o conjunto das cidades a colisão (34,1%) representa o principal evento do acidente, seguidos de queda (21,7%) e atropelamento (20,5%).

---

<sup>3</sup> O Brasil registra uma frota motorizada de aproximadamente 71 milhões de veículos, sendo que em janeiro de 2012 conforme dados do DENATRAM – Departamento Nacional de Trânsito – Ministério das Cidades, cerca de 40 milhões são automóveis, e 15 milhões de motocicletas. Com o aumento do poder aquisitivo das classes sociais menos favorecidas se observa o crescimento da frota de motocicletas que vitimam, portanto, os mais pobres.

O estudo observou a prevalência de teor de álcool que ultrapassa 0,2g/l de sangue entre motoristas acidentados, que por sua vez, respondem a 27%. Prevalcem os homens adultos com a combinação álcool e direção, comportamento observado em menor proporção entre jovens acidentados do que em mais velhos entre 50 e 59 anos, que responde a 32,6% deste grupo e entre 40 e 49 anos, 32,4%. O álcool também está associado à imprudência de pedestres, ciclistas e motociclistas, os últimos que constituem a maior proporção das vítimas 40,1% observadas nos atendimentos de ATT nos hospitais (MELCOP; CHAGAS; AGRIPINO FILHO, 2011).

Frente a crescente demanda, causada pela violência no trânsito nos sistemas de atendimento hospitalar, o Ministério da Saúde, ainda que de maneira incipiente, tem patrocinado desde 2001 (BRASIL, 2005) projetos educativos em direitos no trânsito, especialmente com a ampliação do atendimento de emergência às vítimas.

No ano de 2011 o Ministério da Saúde e Ministério das Cidades lançaram o Pacto Nacional pela Redução dos Acidentes no Trânsito – Pacto pela Vida, com o objetivo de reduzir a letalidade e lesões em acidentes de transporte pela próxima década. Com isso, o país passa a aderir ao Plano de Ação da Década de Segurança no Trânsito 2011-2020 lançado pela OMS em 2010.

O Pacto estabelece ações entre as quais se destacam a integração entre as bases de dados dos setores de Segurança Pública, Saúde, e Transportes, para monitoramento de indicadores e produção de análises para identificação de ocorrências das lesões e mortes no trânsito; prevenção a partir de projetos conjuntos com as unidades da federação e municípios para ações educativas, implantação de rede de atenção às urgências com ênfase para vítimas de motocicletas; *advocacy* para novas legislações e políticas públicas, desenvolvimento de estudos e qualificação de recursos humanos para a vigilância e prevenção de ATT.

O desenvolvimento de ações concretas para a prevenção de ATT ainda que limitados começam a surgir com projetos no setor de saúde com recursos financeiros previstos do Fundo Nacional de Saúde para os 26

estados e Distrito Federal para desenvolvimento de ações como o Projeto Vida no Trânsito lançado em 2010 e para execução até 2014.

Apesar dos esforços os cenários se apresentam críticos e as ações de caráter pouco abrangente frente às associações de risco que criam as condições para o elevado impacto do ATT sobre a vida. Resvalam em diversos fatores que contribuem para a expansão da incivilidade no trânsito, com o equipamento viário urbano e rodoviário sucateado. Um exemplo dos problemas da área são os profissionais que trabalham no trânsito sejam caminhoneiros ou *motoboys* que possuem jornadas desgastantes, mal remuneradas, pressionadas pela lógica da velocidade induzida pelo mercado em expansão de circulação de bens e pessoas.

A falta de transparências das políticas e do emprego de recursos financeiros deixa um fosso entre as expectativas normativas e diretrizes das políticas e sua real efetividade. Assim como ganha destaque a necessidade de investimentos na segurança das malhas viárias urbanas e rodoviárias, e dos veículos como fatores estratégicos para a mudança do cenário violento do trânsito no Brasil, e, sobretudo das práticas educativas e preventivas voltadas para o respeito aos direitos.

Assim como os acidentes, as morbidades associadas à violência doméstica e interpessoais representam indicadores dos problemas de segurança para a saúde.

### **AS VIOLÊNCIAS DOMÉSTICAS, SEXUAIS E INTERPESSOAIS**

A notificação de violências no Sistema Único de Saúde se dá por meio da Ficha de Notificação/Investigação de Violência Doméstica, Sexual e/ou outras Violências Interpessoais, documento padronizado relativo a cada paciente quando há suspeita da ocorrência de agravo decorrente de violência. Com a criação do Sistema de Vigilância de Violências e Acidentes (VIVA) no Ministério da Saúde, desde o ano de 2006, vem se permitindo coletar dados e gerar informações sobre violências e acidentes para subsidiar políticas em saúde pública direcionadas a esses agravos (BRASIL, 2010).

O VIVA possui dois componentes: 1- VIVA Contínuo, com a vigilância contínua nos serviços de saúde em relação a violência doméstica,

sexual, e/ou outras violências interpessoais e autoprovocadas. 2- VIVA Inquérito, baseado em levantamento sobre violências e acidentes atendidos em serviços de urgência e emergência em municípios selecionados, o último inquérito realizado no ano de 2009 abrangeu 136 serviços situados no Distrito Federal, capitais de Estado e municípios selecionados (BRASIL, 2010).

A notificação desde o ano de 2006 é contínua e compulsória nas situações de violências envolvendo crianças, adolescentes, mulheres e idosos conforme determinado pelas Leis nº 8.069, de 1990 (Estatuto da Criança e Adolescente), nº 10.741, de 2003 (Estatuto do Idoso), e nº 10.778, de 2003 (Notificação de Violência contra Mulher). Com a integração da notificação ao Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan) no ano de 2009, assumiu caráter universal nos serviços do SUS.

Os dados disponíveis no Sinan, para o primeiro ano de notificação de violência na rede de saúde, apontam uma cifra de 36.604 casos com uma tendência crescente, observadas em dados parciais divulgados pelo Ministério da Saúde para os anos seguintes, com uma projeção para o primeiro biênio do mecanismo compulsório em 108.393 vítimas e o ano de 2011 com 98.115 casos (MASCARENHAS et al., 2011a).

Tomando como base o ano 2009 observamos que as mulheres representam aproximadamente 66% dos casos notificados. Tendência que se distribui com os dados do ano seguinte (2009-2010), com a faixa etária de 20 a 59 anos com 53,8% dos casos deste grupo, seguidas das faixas etárias de 10 a 19 anos e de zero a 9 anos. Entre os homens há maior incidência na faixa etária de 20 a 59 anos (43%), seguidos de 10 a 19 anos e de 0 a 9 anos (MASCARENHAS et al., 2011a).

A violência física chama atenção com predomínio de agressão física (64,7%) no biênio 2009-2010. A violência física atinge especialmente as mulheres e os homens como primeira causa do atendimento. Os homens respondem a 70,1% dos casos como vítimas de violência física seguida da negligência que afeta 14,6%. Entre as mulheres as violências psicológicas e morais ocupam a segunda posição no grupo e também em termos globais (24,4% das notificações), seguida da violência sexual (18,7% das notificações) (MASCARENHAS et al., 2011a).

Os homens apresentam maior número quanto ao dano à saúde provocado por meio de agressão por força física que permeia as relações de poder que se observam nas performances viris, e leva o grupo a ser mais vitimado por objetos perfurocortantes, armas de fogo, que também se ligam fortemente ao *ethos* guerreiro e a produção de masculinidades. As mulheres por outro lado além de serem vitimadas com o uso de força física acrescenta-se a ameaça e os danos psicológicos, as humilhações e subalternização frente aos companheiros e familiares.

Os dados acerca da agressão apontam a predominância de agressores homens tanto em relação às mulheres quanto em relação aos próprios homens, entre os últimos geralmente na condição de amigos ou conhecidos da vítima, e as mães. Entre as mulheres os agressores são homens do convívio familiar, especialmente cônjuges, amigos, e também fora do círculo de conhecimento da vítima.

Os dados do Sinan sobre violências constituem uma oportunidade para conhecermos o cenário impactante do fenômeno no setor de saúde, bem como, as características das vítimas e grupos, permitindo estabelecer políticas públicas focadas sobre a situação.

Expandiram-se consideravelmente as informações sobre violências que não geraram nem óbito e internação no SUS. Articula-se a coleta de dados a garantia de direitos, uma vez que pressupõe nesta prática a integração com a rede de proteção social e serviços de referências voltados ao atendimento de vítimas de violências presentes nas localidades, como Conselhos Tutelares, Ministério Público, Defensorias, Varas e Juizados e Delegacias. O desafio, portanto é que se garantam intervenções abrangentes entre os setores para promover a qualidade de vida e a cidadania de grupos fragilizados.

Nos anos de 2009-2010 os dados do Sinan contabilizaram o encaminhamento das vítimas do sistema de saúde para instituições como o Conselho Tutelar da Criança e dos Adolescentes, para meninos e meninas vitimadas, seguidos das delegacias de polícia. Bem como, 20,5% das mulheres são atendidas pelas Delegacias Especializadas da Mulher, e de outras delegacias (16,6%). 2% dos indivíduos atendidos faleceram devido

à violência, entre aqueles cujo destino foi o hospital, a maioria passou por altas (MASCARENHAS et al., 2011a).

Os cenários de vitimização encerrados no cotidiano como negócios interpessoais e familiares e a capacidade dos recursos humanos para o uso do instrumento de notificação constituem obstáculos e desafios para a vigilância e controle.

A padronização do uso da ficha de notificação não é suficiente para a melhoria do registro dos dados, e os registros realizados nem sempre convergem como instrumento de inclusão dos indivíduos nas redes externas de atendimento e proteção as vítimas. Assim são inegáveis os limites técnicos do setor, na incorporação de várias diretrizes, que por vezes na prática são marcadas por esquivas e olhares que se fecham e negligenciam as violências e seus impactos.

Atendimentos especializados, centros de referências, casas abrigo, defensorias, juizados, delegacias especializadas, e também delegacias comuns, serviços de saúde, de assistência social, para estas instituições colocam-se desafios para que os serviços funcionem de maneira estrategicamente articulada a fim de intervir numa realidade complexa de violações.

Os diferentes casos observados indicam como os acidentes de trânsito, as violências domésticas, o uso de drogas, entre outros, a pertinência de se pensar em políticas públicas articuladas, em torno da segurança pública e da saúde, envolvendo a prevenção como componente estratégico para a garantia de direitos.

Embora o país tenha dado passos importantes para o reconhecimento de direitos de cidadania, ainda são pouco debatidos e explorados como questões relacionadas à segurança e a saúde, não apenas em relação ao combate dos crimes e das violências, mas também para a atenção aos danos provocados nos grupos sociais específicos.

Ainda há muita falta de informação e muitas concepções valorativas que depreciam, no interior das políticas públicas, estes mesmos grupos. Portanto, é necessário focar estas questões para que as políticas incorporem uma versão moderna e intersetorial.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério da Saúde. Brasil. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise de Situação de Saúde. *Política nacional de redução da morbimortalidade por acidentes e violências*: Portaria MS/GM n.º 737 de 16/5/01, publicada no DOU n.º 96 seção 1E de 18/5/01. 2. ed. Brasília, DF, 2005.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise de Situação de Saúde. *Viva: vigilância de violências e acidentes*, 2008 e 2009. Brasília, DF, 2010.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN). *FROTA 2012*. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/frota.htm>>. Acesso em: 1 mar. 2012.
- MASCARENHAS, Márcio Dênis Medeiros et al. Epidemiologia das causas externas no Brasil: morbidade por acidentes e violências. In: BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. *Saúde Brasil 2010: uma análise da situação de saúde e de evidências selecionadas de impacto de ações de vigilância em saúde*. Brasília, DF, 2011a. p. 203-224.
- MASCARENHAS, Márcio Dênis Medeiros et al. Epidemiologia das causas externas no Brasil: mortalidade por acidentes e violências no período de 2000 a 2009. In: BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. *Saúde Brasil 2010: uma análise da situação de saúde e de evidências selecionadas de impacto de ações de vigilância em saúde*. Brasília, DF, 2011b. p. 203-249.
- MELCOP, Ana Glória Toledo; CHAGAS, Denise Maria Maia; AGRIPINO FILHO, Djalma. *O consumo de álcool e os acidentes de trânsito: pesquisa sobre a associação entre o consumo de álcool e os acidentados de trânsito nas cinco regiões brasileiras*. Recife: CCS Gráfica e Editora, 2011.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. Violência, direitos humanos e saúde. In: CANESQUI, Ana Maria (Org.). *Ciências sociais e saúde*. São Paulo: Hucitec, 1997. p. 247-260.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. *Violência e saúde*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2006.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). Centro Colaborador da OMS para a Classificação de Doenças em Português – CBCD. *Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde - CID-10*. Disponível em: <<http://www.datasus.gov.br/cid10/V2008/cid10.htm>>. Acesso em: 1 mar. 2012.
- REICHENHEIM, Michael Eduardo et al. *Violência e lesões no Brasil: efeitos, avanços alcançados e desafios futuros*. *The Lancet*, London, v. 377, n. 9781, p. 75-89, maio 2011. (Saúde no Brasil, 5). Disponível em: <[www.thelancet.com](http://www.thelancet.com)>. Acesso em: 5 mar. 2012.
- SOUZA, Luís Antônio Francisco de. Violência, crime e políticas de segurança pública no Brasil contemporâneo. In: SOUZA, Luís Antônio Francisco de (Org.). *Políticas de segurança pública no estado de São Paulo: situações e perspectivas a partir das pesquisas do Observatório de Segurança Pública da UNESP*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. p. 13-31.

# APRENDENDO AS TAREFAS DO FEMININO: OS PRIMEIROS PRESÍDIOS PARA MULHERES NO BRASIL DAS DÉCADAS DE 1930 E 1940<sup>1</sup>

*Bruna Angotti*

## INTRODUÇÃO

A história do aprisionamento feminino no Brasil não é recente, mas o mesmo não pode ser dito acerca dos primeiros estabelecimentos prisionais voltados para as mulheres no país, que datam das décadas de 30 e 40 do século XX. Até então, as mulheres eram presas em estabelecimentos com população carcerária majoritariamente masculina, nos quais ocupavam celas conjuntas ou separadas por sexo. Em relatórios sobre o sistema penitenciário brasileiro, datados do século XIX e início do XX, é possível encontrar relatos de abusos sexuais, doenças e desamparo vividos pelas presidiárias. A pequena quantidade de mulheres condenadas e processadas

---

<sup>1</sup> O presente artigo apresenta, de maneira sucinta, temas abordados na minha dissertação de mestrado intitulada *Entre as Leis da Ciência, do Estado e de Deus. O surgimento dos presídios femininos no Brasil*, orientada pela Profa. Dra. Ana Lúcia Pastore Schritzmeyer e defendida no Departamento de Antropologia Social da Universidade de São Paulo em 19/12/11.

retardava soluções propostas por penitenciariastas<sup>2</sup> e por grupos, como o *Patronato das Presas*, que denunciavam e refletiam sobre as condições do aprisionamento feminino.

Entre os anos de 1923 e 1924, José Gabriel de Lemos Britto, ativo penitenciariasta brasileiro e futuro presidente do Conselho Penitenciário do Distrito Federal<sup>3</sup>, viajou pelo Brasil com o objetivo de analisar e registrar a situação carcerária nos principais estados. O autor, que retratou a sua experiência no livro denominado *Os Systemas Penitenciarios do Brasil*, publicado pela Imprensa Nacional em 1924, abordou na sua pesquisa temas como capacidade prisional, situação dos estabelecimentos e quantidade de presos por estado<sup>4</sup>. Apesar de pouco aparecerem, as mulheres presas estão presentes no relato, que mostra sua pequena quantidade, em torno de 5% da população carcerária total do país (LEMOS BRITTO, 1924).

Cândido Mendes de Almeida Filho, primeiro presidente do Conselho Penitenciário do Distrito Federal publicou, em 1928, relatório denominado *As mulheres criminosas no centro mais populoso do Brasil* no qual explicita dados sobre mulheres encarceradas entre julho de 1926 e outubro de 1927 nos estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo e no Distrito Federal. Tal relatório, fruto de uma preocupação cada vez maior do Conselho Penitenciário com o aprisionamento feminino no país, retrata a precariedade do sistema prisional nacional, bem como reforça a pequena quantidade de mulheres presas (ALMEIDA, 1928, p. 6293).

Tempos depois, em considerações escritas em 1941, Lemos Britto relata um levantamento estatístico sobre o aprisionamento de mulheres no Brasil feito pelo Conselho Penitenciário do Distrito Federal, com a

<sup>2</sup> Os penitenciariastas eram homens empenhados em pensar o cárcere, seu papel e funções na sociedade e as soluções para o seu melhor funcionamento. A modernização da instituição prisional deveria, necessariamente, passar pelas reflexões, sugestões e projetos desses homens especializados na “ciência penitenciária”. São exemplos de penitenciariastas brasileiros que atuaram na criação dos estabelecimentos prisionais femininos no país, o tenente Victório Caneppe e os juristas Roberto Lyra, Cândido Mendes de Almeida Filho e José Gabriel de Lemos Britto.

<sup>3</sup> O decreto nº 16. 665, de 06 de novembro de 1924 criou os Conselhos Penitenciários, que deveriam: intervir (verificar a conveniência da concessão de Livramento Condicional; tratar de liberdade vigiada em caso de menores delinquentes); manifestar-se sobre graça, indulto e comutação de pena, bem como opinar e atuar em temas referentes às reformas prisionais. (ARQUIVOS PENITENCIÁRIOS DO BRASIL, 1940, p. 264).

<sup>4</sup> Em geral as estatísticas reunidas em seu trabalho são das penitenciárias das capitais dos estados brasileiros, dada a dificuldade de percorrer todas as cidades com cadeias ou estabelecimentos prisionais de algum tipo. Mesmo quando o autor cita casas de detenção e cadeias em cidades interioranas em geral não apresenta dados numéricos.

ajuda dos Conselhos Penitenciários Estaduais, traçando um panorama aproximado da quantidade de mulheres presas à época. Pôde-se apontar, dentre sentenciadas e processadas, cerca de 400 mulheres aprisionadas no país em 1941 (ARQUIVOS PENITENCIÁRIOS DO BRASIL, 1942b, p. 27). Já, em palestra denominada *As mulheres criminosas e seu tratamento penitenciário*, proferida por Lemos Britto em 1943, o autor aponta que, em média, a porcentagem de mulheres condenadas no Brasil era de 6% da população masculina encarcerada (LEMOS BRITTO, 1943, p. 9).

Os dados apresentados nos relatórios e relatos acima apontados permitem mapear em números o aprisionamento feminino no Brasil desde o início do século XX até o momento de criação dos primeiros presídios femininos no país. Como já mencionado, o fato das mulheres encarceradas representarem minoria absoluta do sistema carcerário justificou o adiamento de soluções para a situação degradante na qual se encontravam. Apesar dos esforços do Conselho Penitenciário do Distrito Federal – em especial de seus membros Cândido Mendes e Lemos Britto, entusiastas e militantes da criação dos presídios femininos – bem como das pressões do *Patronato das Presas* – criado por senhoras da sociedade carioca e Irmãs da Congregação de Nossa Senhora do Bom Pastor d’Angers<sup>5</sup> no ano de 1921, com o objetivo principal conseguir “solução condigna” para o aprisionamento de mulheres –, foi apenas em 1937 que surgiu no Brasil a primeira prisão feminina – o *Instituto Feminino de Readaptação Social*, na cidade de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul. Já no início da década de 1940 surgiram o *Presídio de Mulheres* de São Paulo, de 1941, e a *Penitenciária Feminina do Distrito Federal*, em Bangu, em 1942 – a única, dentre as três, especialmente construída para tal finalidade.

Além dos estabelecimentos prisionais femininos de Porto Alegre, São Paulo e do Rio de Janeiro, menção a outros estabelecimentos voltados para as mulheres, que deveriam funcionar em breve, aparecem nos documentos pesquisados. O decreto 11.214, de 06 de fevereiro de 1939, que organizava o serviço penitenciário do Estado da Bahia, estipulava a criação de reformatório para mulheres criminosas, que deveria funcionar nos dois primeiros pavilhões de oficinas da própria penitenciária (ARQUIVOS PENITENCIÁRIOS DO BRASIL, 1942a, p. 309-310). A

---

<sup>5</sup> Congregação originária da França, onde recebe o nome de Notre-Dame de Charité du Bon Pasteur D’Angers.

principal exigência era que houvesse a certeza de completa separação entre o a ala masculina e a feminina. Em artigo de 1940, Roberto Lyra cita inúmeras instituições prisionais em construção no país, dentre elas realça a *Penitenciária para mulheres de Santa Catarina*. Já em 1941 foi inaugurado um pavilhão especificamente para mulheres na penitenciária de Recife.

\*\*\*

Traçado um breve panorama geral do aprisionamento feminino no período anterior à criação das primeiras prisões femininas, aponto alguns aspectos do cenário político e legislativo que permitiram a construção dos primeiros estabelecimentos prisionais voltados para mulheres no Brasil, bem como ressalto as principais características dessas instituições. A quem estavam voltadas, como foram estruturadas, quem as administrava, quais as principais razões alegadas para a sua criação, bem como quais os objetivos declarados para essas instituições são temas ora abordados. Retomando elementos históricos, teorias criminológicas, propostas e práticas de encarceramento, e elementos que evidenciam os lugares sociais ocupados por homens e mulheres no período, recomponho elementos relevantes que circundam essas instituições. Para tanto foram utilizados documentos legais, como decretos, anteprojetos de leis, regulamentos e leis vigentes; artigos e relatórios publicados em periódicos temáticos, em especial nos *Arquivos Penitenciários do Brasil* (APB) e na revista *A Estrela* (AE); obras de autores que tratavam do tema; discursos proferidos por atores envolvidos na elaboração das instituições em questão; anuários do Serviço de Estatística Policial do Estado de São Paulo; bem como autores recentes que, em alguma medida, se debruçaram sobre o tema<sup>6</sup>.

## CENÁRIO JURÍDICO E POLÍTICO

Para compreender a criação dos primeiros presídios femininos no Brasil é fundamental destacar alguns elementos do cenário jurídico e penitenciário do período. A década de 1940 e a primeira metade da década de 1950 foram períodos de grande ebulição do debate e da prática penitenciária no país, e a criação dos estabelecimentos prisionais femininos fez parte desse

<sup>6</sup> Estes documentos foram utilizados para a pesquisa e posterior escrita da minha já mencionada dissertação de mestrado, sendo o presente artigo resultado de pontos principais levantados no trabalho.

contexto. Foram anos de intensa atividade dos Conselhos Penitenciários, tanto dos estados quanto do Distrito Federal; de institucionalização do país; da realização de construções e reformas penitenciárias em alguns estados, pautadas em um modelo de cárcere ressocializador voltado para a educação moral dos aprisionados; de elaboração e propagação de grandes críticas a modelos penais ultrapassados, que imputavam sofrimento físico e moral aos presos; de diálogo, por meio de congressos especializados e visitas mútuas, entre penitenciaristas brasileiros e estrangeiros; além de tempos de intensa produção legislativa no âmbito penal, haja vista a promulgação do Código Penal em 1940 e do Código de Processo Penal em 1941.

O Código Penal de 1940 (CP) previa, dentre outros, a individualização da pena, tratando-a como “[...] defesa social humana, mas eficiente e justaposta, através de sanções reparadoras, porem, intimidantes.” (APB, 1940, p. 32). A nova legislação atentou para questões prisionais e, em certa medida, acelerou o processo de reformas prisionais almejado pelo Conselho Penitenciário (APB, 1940, p. 29). Para Roberto Lyra, membro da comissão revisora do CP, uma legislação que forçasse a reforma penitenciária era positiva, pois possibilitaria ao Brasil investir de maneira mais contundente na modernização carcerária. Em relação ao aprisionamento feminino a nova legislação, no parágrafo 2º do artigo 29, era taxativa ao afirmar que “as mulheres cumprem pena em estabelecimento especial, ou, à falta, em secção adequada da penitenciária ou prisão comum, ficando sujeita a trabalho interno”. Tal previsão legal acelerou a construção de estabelecimentos prisionais para mulheres, posto que o aprisionamento que não atentasse para a separação dos apenados por sexo passava a ser contrário à legislação vigente.

O país, que buscava a passos largos se modernizar, tinha inúmeras feridas abertas em relação ao atraso institucional, e, nesse sentido, o sistema carcerário nacional representava um ponto crítico. Em relação ao aprisionamento feminino em especial, têm-se notícias de que em 1645 foi inaugurada a primeira prisão para mulheres da Europa, a *The Spinhuis*, localizada em Amsterdã, na Holanda, e voltada para abrigar mulheres pobres, criminosas, bêbadas e prostitutas, bem como meninas mal comportadas que não obedeciam aos seus pais e maridos (ZEDNER, 1995, p. 329). Mas foi principalmente no século XIX que países como Estados Unidos,

França e Inglaterra investiram de maneira mais contundente na construção de estabelecimentos voltados para as mulheres delinquentes (ZEDNER, 1995, p. 329-333). O convívio dos penitenciaristas brasileiros com especialistas de outros países, não apenas do continente americano, mas também europeus, permitia que fossem feitas comparações constantes entre o aprisionamento aqui e nos demais países (SALLA, 1999, p. 126). Nesse sentido, o atraso do Brasil em relação aos países citados acima, bem como, em especial, aos vizinhos Argentina, Chile e Peru, que, respectivamente, desde 1880, 1864 e 1871 já tinham seus presídios femininos, representava uma pressão adicional à criação desses estabelecimentos.

Ademais, em tempos de *Estado Novo*, período de centralização política e investimento na organização da estrutura estatal, a questão penitenciária foi uma bandeira importante assumida por Getúlio Vargas, sempre mencionado em discursos como o grande incentivador das inovações penitenciárias e um homem visionário que colocava o Brasil em “patamares de modernidade”. Um Estado forte era, por essas avaliações, um Estado com instituições fortes. Assim, o sistema de repressão estatal deveria ser bem organizado e bem aparelhado, sendo, especificamente no caso prisional, urgente a construção de novos e modernos estabelecimentos. Havia, a partir de meados do século XX, uma “evolução em curso”, na perspectiva daqueles diretamente envolvidos com a questão penitenciária. Por exemplo, ao ressaltar a importância das inaugurações da *Penitenciária de Mulheres* e do *Sanatório Penal*, Lemos Britto retoma o passado para mostrar o curso evolutivo que estava ocorrendo no país e, em especial, na Capital Federal:

Para dar o significado destes estabelecimentos basta realçar o que era até ontem, dia 08 de novembro de 1942, na capital do Brasil, o alojamento das mulheres criminosas postas sob a tutela e proteção do Estado, e o que tem sido, através de mais de um século da nossa vida como nação soberana, o tratamento dispensado aos condenados; ali, uma dependência de rés do chão, acanhada, úmida e mal iluminada de um presídio de homens, em condições tais que todo devotamento e boa vontade dos respectivos diretores pouco podiam fazer para lhes suavizar os sofrimentos, sofrimentos mais para lamentar quando se tratavam de mulheres de boa condição social atiradas à promiscuidade daquela inadjetivável prisão. (APB, 1942b, p. 10).

Assim, fruto de um cenário político mais amplo, os presídios femininos brasileiros surgem em momento propício, dada a confluência de elementos políticos e jurídicos que facilitaram que saíssem do papel. Em tempos de reforma penitenciária e de prática de um novo paradigma prisional, focado na humanização da pena, os penitenciaristas, em especial Lemos Britto, encabeçaram politicamente e organizacionalmente o processo de criação dessas instituições, juntamente com o apoio de grupos como a Congregação do Bom Pastor, futuramente responsável pela administração das instituições prisionais femininas em suas primeiras décadas.

### **A QUEM DESTINAVA O CÁRCERE FEMININO?**

Nas vésperas da criação desses estabelecimentos, as principais razões alegadas para a separação entre mulheres e homens eram, em especial, a promiscuidade sexual em ambientes nos quais conviviam ambos os sexos, a precariedade dos espaços que sobravam para as mulheres nas penitenciárias e cadeias, bem como a promiscuidade das próprias presas entre si, pois, além dos possíveis envolvimento sexuais entre elas – considerados uma grande ameaça à integridade feminina –, e de estarem juntas condenadas e mulheres aguardando julgamento, eram presas no mesmo espaço “criminosas sórdidas” com “mulheres honestas”.

No texto do anteprojeto da Exposição de Motivos do Regimento da Penitenciária de Mulheres de Bangu, entregue por Lemos Britto ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores, Alexandre Marcondes Campos, em 1942, é possível identificar uma “escala de criminosas”, que vai da “mulher honesta” à mais perigosa representante do “universo criminal” feminino. Em suas palavras:

Ao lado da mulher honesta e de boa família condenada por um crime passional ou culposo, ou que aguarda julgamento, seja por um aborto provocado por motivo de honra, seja por um infanticídio determinado muita vez por uma crise psíquica de fundo puerperal, estão as prostituídas mais sórdidas vindas como homicidas da zona do baixo meretrício, as ladras reincidentes, as mulheres portadoras de tuberculose, sífilis e moléstias venéreas ou de pele, hostis à higiene, quando não atacadas de satiríase, tipos acabados de ninfômanas, que submetem ou procuram submeter pela força as primeiras aos mais repugnantes atos de homossexualismo [...] ( APB, 1942b, p. 27).

A mistura, no ambiente prisional, desses diferentes tipos de mulheres era, para o representante do conselho, o que havia de mais perigoso na falta de espaço para o enclausuramento feminino, dado que o contágio moral poderia provocar danos irreversíveis àquelas que não eram originalmente delinquentes, mas cometeram, ocasionalmente, um delito. Era necessário separar esses tipos de mulheres, de modo a garantir a individualização da pena e isolar as pertencentes a uma categoria “impura” daquelas que mais se aproximavam da “pureza”. Os tipos de crimes cometidos em associação com os tipos de mulheres que os cometia definiam as categorias mais ou menos delincente associadas às mulheres. Assim, as mulheres honestas e de boa família eram associadas a crimes “mais brandos”, por exemplo, os culposos; a um estado “próprio da natureza feminina”, como o infanticídio; decorrentes da atitude de um terceiro que as desonrou, como o aborto; ou eram fruto de um estado passageiro de loucura, como o crime passional. Já as mulheres associadas às categorias impuras, como as ladras reincidentes e as prostitutas do baixo meretrício, são acusadas dos piores crimes, como o homicídio doloso; e/ou de serem ninfomaníacas e portadoras de doenças sexualmente transmissíveis.

A classificação dos tipos de criminosas, bem como a recorrente associação da prostituição à criminalidade denota uma aproximação entre Lemos Britto e o pensamento do médico Cesare Lombroso em sua *La Donna Delinquente, la Prostituta e la Donna Normale*, originalmente publicada em 1893, principal obra sobre criminalidade feminina produzida até a década de 1950. Representante do Positivismo Criminológico – considerada a primeira Escola a formular modelos científicos para a compreensão do crime e do criminoso, vinculando o crime, principalmente, a patologias físicas dos indivíduos – Lombroso escalonou as criminosas em uma gradação que ia da prostituta, a criminoso por excelência, às mulheres “normais” acometidas por furores momentâneos. A semelhança entre os “tipos” traçados por Lemos Britto e Lombroso é evidente.

Hilda Macedo, assistente da cadeira de Introdução à Criminologia da Escola de Polícia de São Paulo, em artigo sobre a criminalidade feminina publicado nos *Arquivos da Sociedade de Medicina Legal e Criminologia de São Paulo* destacava a vinculação entre criminalidade, pobreza e prostituição. Segundo a autora:

Predisposta diante da falta de recursos econômicos, começa, quase sempre, enveredando pela prostituição, e da prostituição ao crime é um passo, já que esta, se não for um crime, é entretanto equivalente dele. E as nossas delinqüentes, via de regra, são mulheres de escassos ou nulos recursos econômicos. (MACEDO, 1953, p. 288).

Era constante à época, associações entre a criminalidade feminina e a falta de educação moral, de suporte familiar e o meio no qual as mulheres viviam. Quanto mais vinculadas a um ambiente considerado são, menos associadas ao potencial criminoso e vice versa. Enquanto as esposas devotadas, as boas mães, as mulheres recatadas, em suma, as que seguiam os padrões de um “dever ser feminino” eram consideradas “mulheres honestas”, as prostitutas, mães solteiras, mulheres masculinizadas, mulheres escandalosas, boêmias, histéricas e outras compunham o grupo de risco a quem a criminalidade era vinculada com mais frequência. O papel feminino esperado no período contrastava diretamente com as classificações das figuras do desvio – de um lado as que seguiam a cartilha de um “dever ser” e do outro as potenciais criminosas perigosas.

A classe social, a profissão, a mobilidade no espaço público, o local de residência, o estado civil, são importantes indicadores da perseguição a determinados estereótipos femininos, considerados os mais tendentes à prática de condutas criminosas. A análise dos *Anuários Estatísticos da Polícia Civil do Estado de São Paulo*, produzidos no final da década de 1930 e primeiros anos da década de 1940, permite mapear elementos registrados do aprisionamento feminino no período, como crime praticado, profissão das mulheres presas, número de condenadas em definitivo e processadas<sup>7</sup>.

Dados sobre as detenções policiais e correccionais ocorridas no estado de São Paulo em 1943 permitem verificar a grande diferença no número de homens e mulheres detidos, uma vez que as mulheres detidas na capital e no interior em 1943 representam 12,7% do total de detenções ocorridas, enquanto os homens 87,3%. Dentre as detidas foi possível apontar um predomínio de mulheres jovens, entre 18 e 30 anos de idade, faixa etária de maior vulnerabilidade em relação ao sistema de justiça

---

<sup>7</sup> Optou-se por trabalhar com os dados do anuário de 1943, pois ele é comparativo dos volumes anteriores, publicados, respectivamente, em 1938, 1939, 1940, 1941 e 1942.

criminal, bem como um total de 7,2% de mulheres estrangeiras. Em especial aquelas que frequentavam em alguma medida os espaços públicos estavam mais sujeitas às vigilâncias policiais, o que justifica o fato de a maioria das detidas pela polícia em 1943 ter uma profissão, dentre elas estavam criadas de servir (a maioria), domésticas e meretrizes.

A maioria das mulheres detidas tanto na capital quanto no interior, representando 37% do total de detenções no estado, o foi por “desordem” que, apesar de não ser uma contravenção tipificada na Lei das Contravenções Penais, abrange comportamentos considerados antissociais, como aquele previsto no artigo 42 dessa Lei, que prescreve pena aos que perturbam o trabalho ou o sossego alheio, ou o previsto no artigo 61, que considera contraventor aquele que importuna a ordem pública de modo ofensivo ao pudor. Já 31,3% do total das detenções femininas ocorridas no estado foram por alcoolismo. Considerado elemento de degeneração e de risco à ordem pública, o álcool era considerado um catalisador para crimes e desordem social. Das condutas responsáveis por detenções correccionais e policiais na capital e no interior do estado de São Paulo, aquela pela qual o número de mulheres detidas supera o de homens detidos é o “escândalo”, prática associada à embriaguez, prevista no artigo 62 da Lei das Contravenções Penais<sup>8</sup>.

A detenção para averiguação, bem como as detenções correccionais e policiais nos casos de práticas de contravenções penais dava margem para a atuação policial, voltada à manutenção da ordem pública, podendo retirar do convívio social aqueles que provocassem desordem na cidade. Exemplo disso é a definição de vadiagem como contravenção penal como manobra política para a valorização do trabalho. De acordo com o sociólogo Luís Antônio Francisco de Souza, em pesquisa histórica sobre a Polícia Civil e práticas policiais na São Paulo da primeira república, a valorização do trabalho e do recato e o combate aos vícios guiaram muitos dos tipos de contravenção previstos na Lei. A consideração da vadiagem como contravenção almejava: “a) coibir a vadiagem, fazendo com que os indivíduos fixassem suas residências; b) refrear a criminalidade; c) punir e

---

<sup>8</sup> As contravenções penais em geral, mas em especial aquelas constantes no capítulo VII da Lei, relativas às políticas de costumes, são as condutas consideradas antissociais em uma sociedade que buscava edificar-se sob a égide da ordem, da moral e dos bons costumes.

regenerar o criminoso; e d) construir uma nova ordem social baseada na ideia de ordem pública.” (SOUZA, 2009, p. 407).

Já em relação aos crimes ocorridos na capital, no ano de 1943, 72% das mulheres registradas como delinquentes eram acusadas de cometerem crimes contra a pessoa, sendo a maioria deles lesões corporais leves. Já os crimes contra o patrimônio representavam 23,8% dos crimes registrados sob autoria feminina. Assim como nos índices de detenção no estado de São Paulo, a faixa etária entre 18 e 30 anos, concentra a maioria das mulheres acusadas e/ou condenadas por crimes na capital. Do total de mulheres acusadas ou condenadas por crimes na capital, 23% eram estrangeiras, taxa alta se comparada às estrangeiras detidas no estado de São Paulo. As profissões das acusadas ou condenadas por crimes na capital, neste período, acompanham aquelas das detidas: a maioria era criada de servir e doméstica.

\*\*\*

Uma vez exposto brevemente o perfil das mulheres submetidas ao Sistema de Justiça à época da criação dos primeiros estabelecimentos prisionais femininos e a caracterização dos tipos criminosos traçados pelos penitenciaristas e estudiosos do período, vale questionar, partindo do pressuposto que o Sistema de Justiça Criminal é seletivo e está voltado para determinados grupos sociais, qual era o modelo de cárcere feminino ideal para abrigar essas mulheres. Em outras palavras, o que deveria objetivar as instituições prisionais femininas, como estes estabelecimentos deveriam se estruturar, como foram organizados em um período no qual se esperava posturas específicas de acordo com normativas de um dever ser feminino? Em que consistia a correção destinada às mulheres acusadas de delinquirem?

### **AS PRIMEIRAS DÉCADAS**

Em primeiro lugar é interessante notar que, quando em pauta as novas instituições prisionais femininas um discurso institucional que homogeneiza as internas passa a predominar, em detrimento das falas de

promiscuidade, dos escalonamentos de diferentes tipos de criminosas, das menções às corrigíveis e incorrigíveis, prevalecendo a ideia de que, uma vez na instituição, todas são iguais, pois são mulheres. Esta mudança na abordagem remete-se à perspectiva da igualdade legal que deve ser, ao menos teoricamente, respeitada pelas instituições. A fala institucional passa a ocupar os discursos e escritos dos penitenciariastas que não só ressaltam, mas também se defendem das acusações de estarem garantindo às mulheres delinquentes um encarceramento repleto de regalias, contrário àquele destinado aos homens. Defendendo-se Lemos Britto ressalta que:

Não é o crime em si, ou a capacidade de delinquir das mulheres que interessa ao regime penitenciário, mas o dever de segregá-las da sociedade, quando forem condenadas, dando-lhes a assistência compatível com seu sexo. Não se pleiteia para elas a impunidade, ou o deleite, ou a inércia na prisão, mas um regime de execução da pena que se adapte à sua condição de mulheres. Assim, o que se deve fazer não é transformar em paraíso as prisões destinadas às mulheres que matam, roubam, injuriam, incendeiam, produzem ferimentos e praticam crimes como os homens, tendo a consciência dos seus atos, na medida em que a ciência admite a auto-determinação humana. (APB, 1942a, p. 311).

A prisão feminina é tratada como uma prisão em geral, com a função de segregar e punir aquela que cometeu um ato ilícito, levando em consideração as peculiaridades de seu sexo. E é justamente esta última previsão que torna as penitenciárias femininas, do período pesquisado, distintas das masculinas, seja em relação à sua administração, aos seus objetivos e ao seu cotidiano. Nas décadas de 1940 e 1950, a prisão tinha como funções declaradas a defesa social, ou seja, a retirada, da sociedade, de indivíduos considerados perigosos, bem como função ressocializadora, capaz de recolocar os indivíduos reabilitados na sociedade. Nesse contexto, a valorização do trabalho como meio principal de ressocialização, em prática em alguns estabelecimentos desde meados do século XIX no Brasil, estava presente. No entanto, era necessário que fosse tomado o devido cuidado para fornecer aos encarcerados e encarceradas trabalhos no cárcere que pudessem reproduzir na sociedade – uma vez que de nada adiantaria ocupar o tempo dos detentos com trabalhos e técnicas aos quais não teriam acesso para além dos muros das prisões. Às mulheres deveriam ser garantidos meios de reprodução de uma vida ideal feminina, em consonância com

um modelo de “dever ser” mulher, ao passo que os homens deveriam ser treinados especialmente para o trabalho fabril, em acordo com um “dever ser” masculino.

Nesse cenário de garantir às mulheres um tratamento igualitário, mas de acordo com as peculiaridades do sexo feminino, cabia uma questão relevante: a quem atribuir a administração das penitenciárias femininas? Isso porque havia na década de 1940 poucas mulheres no mercado de trabalho formal sendo destas raras funcionárias públicas, alocadas, em geral, em setores mais “femininos”, como os escritórios. Conseguir um grupo de mulheres dispostas a trabalhar com aquelas “contaminadas”, que se desviaram do seu papel social, consideradas por vezes perigosas, violentas, perdidas e/ou degeneradas era tarefa complexa. Entregar o cotidiano prisional feminino à administração e gerência masculina era ir contra os preceitos de cárcere segregado por sexo, e poderia trazer mais problemas que soluções aos administradores carcerários.

Como solução o Brasil imitou seus vizinhos chilenos, peruanos e argentinos, contratando para a administração dos primeiros estabelecimentos prisionais femininos uma congregação religiosa – a Congregação de Nossa Senhora da Caridade do Bom Pastor d’ Angers. Ao apresentar ao Ministro da Justiça duas propostas para a gerência da Penitenciária de Mulheres de Bangu, Lemos Britto pontua as vantagens da administração religiosa das Irmãs:

Duas opiniões se apresentam a êste respeito [administração dos estabelecimentos prisionais femininos]: a da direção laica e a de direção a cargo de Irmãs do Bom Pastor, especializadas neste serviço em alguns países. Cada qual delas tem por si argumentos valiosos. Pela última depõem a experiência dessa ordem, a simplicidade da organização administrativa, uma certa economia com o pessoal. Pela primeira, o respeito ao regime penitenciário em vigor, as necessidades da instrução e educação das reclusas nos moldes estabelecidos na Lei e no regulamento, a facilidade da fiscalização por parte do Conselho Penitenciário e a fé pública que devem ter as informações, calcadas em estudo individual de cada sentenciada para concessão do livramento condicional. (APB, 1942d, p. 23-24).

As facilidades para contratar as Irmãs, bem como sua presença nos cárceres femininos dos vizinhos Chile, Peru e Argentina<sup>9</sup>, foram levadas em conta pelos penitenciariastas e governantes brasileiros. A Irmandade voltada para “salvação das almas” e a “cura moral” de meninas e mulheres em estado de abandono material e moral, nasceu na França, na cidade de Angers, em 1829. Desde então, se espalhou pelos diversos continentes cuidando de abrigos de meninas órfãs, de estabelecimentos para menores infratoras, de presídios e casas de correção feminina. Com a principal missão de “cooperar com Deus na salvação das almas” as Irmãs investiam na recomposição moral das desvalidas, realizada, principalmente, por meio do perdão divino. O fato de as Irmãs já estarem no Brasil desde o final do século XIX, inclusive participando do *Patronato das Presas*, também contribuiu para que elas fossem nomeadas administradoras. Isso porque havia uma pressão da Congregação pela construção de presídios femininos no país, não só pelo fato de as novas casas garantirem à Irmandade a prática de sua missão, mas também pois a Congregação tinha uma meta de expansão, sendo a criação de presídios sob a sua tutela uma maneira segura de fixar-se no Brasil.

Um artigo originalmente veiculado no jornal *Correio do Povo*, de Porto Alegre, publicado nos *Arquivos Penitenciários do Brasil* justifica a entrega da administração do *Instituto Feminino de Readaptação Social* à Congregação e fala do apoio oficial ao trabalho da Ordem:

A finalidade maior da Ordem não é propriamente a que tem exercido nesta capital: serviço carcerário ou guarda a mulheres criminosas. Muito mais complexa, a finalidade do seu trabalho em todo o mundo consiste em reconduzir à vida social, pela assistência e pela educação, as mulheres abandonadas e as mulheres decaídas. No mais amplo sentido, usando termos da Ordem, seu trabalho é a regeneração da mulher que foi jogada ou se lançou à margem da sociedade e da família. Para isso, conta a Ordem com normas de ação seguramente traçadas através dos seus trezentos anos (sic) de experiência em todo o mundo. Está claro que a execução dêsse delicado e complexo trabalho antes de tudo precisa de uma organização material e técnica de vulto. É isso que as Irmãs do Bom Pastor vão realizar aqui em Porto Alegre. Animadas pelo

<sup>9</sup> As historiadoras María José Correa Gómez (2005), em artigo sobre as discussões e reformas dos cárceres para mulheres, no Chile, e Lila M. Caimari (1997), que analisa o trabalho do Estado, da Igreja e dos patronatos na reabilitação das presas na cidade de Buenos Aires, tratam da presença das Irmãs do Bom Pastor d'Angers respectivamente, nos cárceres chilenos e argentinos. Em seus artigos elas abordam características dos cárceres femininos nestes países.

apóio oficial e popular que a sua obra no Reformatório tem merecido [...] (APB, 1942b, p. 260-261).

O documento firmado entre a Secretaria de Justiça do estado do Rio de Janeiro e a Congregação do Bom Pastor d'Angers, cedendo às Irmãs a administração da *Penitenciária de Mulheres* de Bangu, de 1942; e o contrato assinado entre a Congregação e a Secretaria de Justiça e Negócios do Interior de São Paulo, referente à contratação das Irmãs para a administração do *Presídio de Mulheres* do Carandiru, de 1946, esclarecem os termos dessas parcerias<sup>10</sup>.

Elça Mendonça Lima, pesquisadora que na década de 1980 investigou a criação do presídio feminino do Rio de Janeiro, interpreta o contrato carioca como sendo um atestado da submissão da Congregação a um poder central masculinizado. As Irmãs, apesar da autonomia que tinham no cotidiano prisional, prestavam contas a um órgão central a quem estavam contratualmente submetidas. Segundo Lima: “as freiras se constituem em ‘governantas’ da casa e sua autonomia é reservada às tarefas ‘domésticas’ da instituição e à função auxiliar de observação e vigilância interna: o ‘olho’ auxiliar do poder [...]”, que é masculino (LIMA, 1983, p. 57). Porém, para além de uma limitação administrativa imposta pelo Estado é possível pensar a concessão da administração das penitenciárias femininas às Irmãs como uma troca conveniente para ambas as partes: a Irmandade, que visava à sua expansão com a missão de salvar almas, contratava com o Estado que precisava seguir o CP de 1940 e aprisionar as mulheres delinqüentes em estabelecimento próprio.

## COTIDIANO PRISIONAL

O cotidiano prisional feminino deveria pautar-se no trabalho, na regeneração moral e física das delinqüentes. Estar presa significava estar submetida às regras e ao tempo prisional. As Irmãs administradoras deveriam trabalhar pela “cura da alma” das detentas, investindo em um

---

<sup>10</sup> É possível encontrar o contrato firmado entre o estado de São Paulo e a Congregação no Diário Oficial de 10 de julho de 1946; e o firmado entre as Irmãs e a Secretaria de Justiça do Estado do Rio de Janeiro pode ser encontrado nos *Arquivos Penitenciários do Brasil*, ano III, nº 3/4, 3º/4º trim. 1942, p. 56.

cotidiano de trabalho, disciplina, oração, resgate de valores morais, doação e caridade. As mulheres deveriam aprender a ser boas donas de casa, mães dedicadas, boas esposas, profissionais cuidadosas e corretas. Deveriam desviar-se dos caminhos do crime por meio do aprendizado dos papéis designados para o feminino, cumprindo-os com esmero. A reconstituição moral das detentas estava em pauta, e era essa a principal missão das Irmãs.

Elça Mendonça Lima ressalta que às Irmãs caberia o cuidado do corpo e da alma dessas mulheres detentas – cuidado médico-moral visando a doutrinar as mulheres sob sua tutela. O contrato selado entre as Irmãs e o Estado ressalta que

Na ordem da enumeração das tarefas, ‘enfermagem e assistência’ aparecem como o atributo principal do serviço contratado. As outras tarefas são apresentadas como correlatas e dão a impressão de que sua explicitação corresponderia a uma simples preocupação de exaustividade do enunciado. Isto é, buscariam esgotar os âmbitos possíveis de obrigações da administração de um ‘internato’. [...] as duas primeiras idéias, ‘enfermagem e assistência’, dotam o governo desse ‘internato’ de uma qualidade eminentemente clínica. Ora, a ênfase neste aspecto pode já estar advertindo da razão precípua porque se contratou a Congregação, qual seja, a de que as freiras são especialistas do cuidado do corpo e da alma. De um cuidado com a alma que implica certa relação de disciplina e vigor com o corpo. (LIMA, 1983, p. 55).

Tal análise concorda com os relatos dos trabalhos das Irmãs nos cárceres femininos, onde deveriam cumprir o papel de enfermeiras de corpos e almas. A cura do corpo viria antes pela disciplinarização deste que propriamente pelo cuidado médico – inculcar nos corpos das detentas os registros do “tipo” de mulheres que deveriam ser quando saíssem do cárcere. O comportamento corporal, a ordem, a higiene são exemplos dos investimentos sobre os corpos que deveriam ser praticados pelas Irmãs. Por exemplo, o *Guia das Internas* do Presídio de Mulheres da Penitenciária de Mulheres de Bangu frisa a importância da ordem para o bom funcionamento da instituição, ressaltando que:

A ordem é um princípio de felicidade e paz. O coração fica satisfeito, quando, dominando o capricho e cumprindo o dever, pode verificar que nobremente cumpriu a sua missão. A ordem é ainda um princípio de progresso, pelo ambiente benfazejo que ela estabelece – Olhai para a nossa

Bandeira, e nela encontrareis um lema, que é todo um programa de vida: – ORDEM E PROGRESSO. (RIO DE JANEIRO, 1983, p. 79).

A ordem deveria estar presente no espaço e no tempo: não apenas o estabelecimento deveria ser organizado fisicamente, como também era fundamental a organização do tempo prisional, de modo a distribuir cronologicamente um cotidiano de disciplinas. Como ressaltava o próprio *Guia*, “se a ordem é necessária em toda a parte, quanto mais é indispensável em tudo o que rodeia a existência da mulher”. Além disso, a higiene do corpo refletia a higiene da alma, ou seja, a ordem externa simbolizava a ordem interna, expondo, ao menos simbolicamente, a “faxina moral” realizada pelas Irmãs.

O trabalho carcerário – previsto, no caso feminino, no parágrafo 2º do artigo 29 do CP de 1940 – deveria ser exercido de acordo com as habilidades de cada detenta, com o cuidado de garantir que pudesse ser reproduzido extramuros. Tal cuidado com as habilidades e dons de cada uma possivelmente justificava a divisão de trabalho de acordo com a classe social e outras clivagens no interior do cárcere, cabendo às mais pobres os trabalhos mais pesados, como os domésticos, enquanto as eventuais detentas de classe mais alta deveriam realizar trabalhos manuais, por serem, como ressaltado pelo plano da penitenciária de mulheres elaborado pela Inspeção Geral Penitenciária, “inadaptáveis a outros serviços” (APB, 1940, p. 89). O trabalho prisional não deveria promover transformação social, mas pessoal, como pode ser verificado na seguinte afirmação de Lemos Britto,

É de temer que as mulheres, em sua maioria pobres, pois a nossa criminalidade feminina em geral vai buscar nas classes inferiores os elementos de que se nutre, adquirindo hábitos e aprendendo uma profissão incompatível com sua condição econômica e social não mais tolere o meio humilde de onde saiu e a ele não queira mais submeter-se, gerando-se desse repúdio outros problemas igualmente sérios. (LEMOS BRITTO, 1943, p. 22).

O combate ao ócio e a aprendizagem de um ofício eram os principais objetivos do trabalho prisional feminino. A *Exposição de Motivos do Regimento da Penitenciária de Mulheres e do Sanatório Penal de*

*Tuberculosos* de Bangu destacava-se que a “promiscuidade e ociosidade são por bem dizer sinônimos de degradação, de corrupção e de ignomínia. O trabalho é tônico da vida física e moral do indivíduo [...]. Ele constitui uma ginástica do corpo e do espírito [...]” (APB, 1942b, p. 38-39). Trabalhos de costura, artesanato e domésticos, como os de lavanderia, eram as principais ocupações práticas voltadas às mulheres. A desvalorização do trabalho feminino era constante, uma vez que o trabalho manual era considerado menor, menos voltado para o lucro e mais para ocupar o tempo. Ainda assim, era estimulado, uma vez que, era considerado um trabalho tipicamente feminino capaz de auxiliar na missão de tornar as detentas “mulheres padrão”.

Interessante notar que, nos documentos pesquisados, há alusões de que em alguns presídios femininos, como em Bangu e na ala feminina do Presídio de Pernambuco, os serviços de lavanderia e costura para suprir necessidades dos próprios estabelecimentos, de outros, como os masculinos, e de demais órgãos públicos, eram realizados pelas detentas. Um relatório do sistema prisional do Rio de Janeiro e Distrito Federal de 1954, publicado em *A Estrela*, apontava que havia “grande movimento” nas oficinas de costura da penitenciária de Bangu, onde foram feitos, naquele ano, 403 uniformes e 804 peças ao *Serviço de Assistência Social* da Penitenciária Central e lavadas 17.003 peças do Sanatório Penal; 1.297 peças do Destacamento Policial; 14.038 peças da Comunidade e 16.904 peças das Internas.

\*\*\*

Além do trabalho, a preocupação com o espaço físico prisional era um tema presente nos debates e no cotidiano carcerário feminino. Como organizar fisicamente os estabelecimentos prisionais femininos? O modelo arquitetônico deveria dialogar com a função prevista para a pena? Como deveria ser a segurança do prédio? Questões como estas e outras estiveram em pauta durante a construção de espaços prisionais femininos, ou a adaptação de espaços já existentes para abrigar as prisões de mulheres.

Parte fundamental das reformas prisionais de meados do século XX era o investimento em um modelo de prisão que superasse a “prisão masmorra”. Modernizar os prédios de modo a torná-los mais parecidos com escolas e menos parecidos com cárceres era tarefa primordial para o “novo tempo penitenciário”. Um ambiente prisional higiênico, arejado, limpo e salubre era capaz de cumprir a missão do cárcere como espaço ressocializador. Como recuperar os detentos para a vida em sociedade em um local insalubre? O cárcere deveria representar a ordem passível de ser praticada para além dos muros.

Em relação à segurança, os muros altos e as grades pesadas simbolizavam outro tempo penitenciário – era importante garantir segurança, sem, contudo, parecer uma prisão opressora e ilhada. Especificamente os estabelecimentos prisionais femininos, de acordo com seus idealizadores, deveriam antes parecer um lar de acolhimento que um espaço de encarceramento. O reforço de um estereótipo de passividade feminina surge nos discursos sobre arquitetura prisional, uma vez que o perigo de fugas em estabelecimentos para mulheres não era uma preocupação, o que pode ser percebido na fala de Lemos Britto, em 1939, sobre o planejamento de um reformatório provisório para mulheres no Estado da Bahia:

À exceção do muro destinado a defender o estabelecimento da curiosidade pública e de qualquer ligação direta e indireta com o depósito de presos, o arquiteto evitará tudo quanto signifique preocupação de dar ao reformatório aspecto e segurança de prisão, pois não há perigo de que as mulheres ai reunidas pretendam amotinar-se e evadir-se em massa, forçando os obstáculos naturais opostos a sua comunicação com o exterior. (APB, 1942a, p. 314).

As grades seriam antes morais que físicas – pela disciplina se controlaria as detentas, não sendo necessário recorrer aos recursos arquitetônicos de isolamento prisional. Além disso, o cárcere feminino deveria, sempre que possível, reproduzir o modelo de um lar. Quanto mais parecido com uma casa, mais as mulheres se tornariam adaptadas ao modelo que deveriam reproduzir na rua. A similaridade entre a Prisão de Mulheres de Bangu e uma “grande casa” é apontada pelo repórter da Revista *A Estrela*, no qual o autor busca reforçar sua imagem de ambiente puro e organizado:

A higiene e o bom gosto são sempre os fatores predominantes, aproveitam-se os cobertores de lã em dobras artísticas que enfeitam as camas; o aspecto não é de prisão. Se não fosse tão corriqueiro diríamos: parece um hospital – mas ainda não estaríamos certos, lembra-nos mesmo, numa visão geral – uma grande casa onde residem muitas pessoas. (AE, 1951, p. 7).

## CONCLUSÃO

Espaço de trabalho, arrependimento, aprendizado do lar e de papéis sociais femininos – a “grande casa” deveria transformar as mulheres desviantes em mulheres exemplares. O sistema penitenciário feminino foi edificado de maneira bastante peculiar com o objetivo de devolver à sociedade boas mães e esposas, ou seja, mulheres livres dos vícios e das mazelas que as desviavam do caminho esperado. A criminalidade feminina, vista como um desvio do papel social que a mulher deveria cumprir, precisava ser contida e corrigida.

Mesclando elementos religiosos com preceitos criminológicos, o cotidiano carcerário feminino era voltado para a recuperação moral e disciplinarização das mulheres, sem, contudo promover transformações efetivas que fossem capazes de modificar as condições de sujeição e precariedade que as tornavam vulneráveis e cada vez mais expostas aos aparatos da justiça criminal. Moldar pessoas, receitando comportamentos ajustados com base em padrões sociais que se buscava reproduzir, era a principal meta destas instituições. Em um período de expansão fabril e de aumento da participação da mulher no mercado de trabalho o cárcere as treinava, principalmente, para funções do lar e realização das tarefas próprias do ambiente doméstico. A mulher era peça fundamental para a organização da família, célula elementar do “Brasil moderno”, e as que não sabiam sê-lo deveriam aprender. Ainda, acreditava-se que, com a mulher resguardada ao lar, a potencialidade da criminalidade feminina diminuiria, dado que o aumento do número de crimes cometidos por mulheres era atribuído, por alguns, à sua maior participação na vida pública.

Apesar das críticas, vale ressaltar que o momento de sua criação foi um dos poucos momentos que os cárceres femininos receberam a atenção de penitenciaristas e do Estado. No decorrer das décadas posteriores à sua

implementação, em especial a partir da década de 1980 com o aumento da população carcerária feminina e a saída das Irmãs da administração dos estabelecimentos, as prisões femininas nacionais foram sucateadas, e muito pouco se prestou atenção às peculiaridades das detentas, tratando-as como extensão dos estabelecimentos prisionais masculinos. O retorno à história permite visualizar as permanências e rupturas das instituições no tempo de modo não só a compreender suas origens mas, principalmente, a evidenciar suas (des) continuidades.

## REFERÊNCIAS

- A ESTRELA: Órgão da Penitenciária Central do Distrito Federal, Rio de Janeiro, ano I, n. 3, jun. 1951.
- ALMEIDA, Cândido Mendes de. As mulheres criminosas no centro mais populoso do Brasil. *Diário Oficial dos Estados Unidos do Brasil*, anno LXVII, n. 53, p. 6293-6298, 4 mar. 1928.
- ANGOTTI, Bruna. *Entre as leis da ciência, do estado e de Deus: o surgimento dos presídios femininos no Brasil*. São Paulo: FFLCH, USP, 2011. 316 p. Originalmente apresentado como dissertação de mestrado na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
- ARQUIVOS PENITENCIÁRIOS DO BRASIL, ano I, v. I, n. 1/2, 1º/2º trim. 1940. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1940.
- ARQUIVOS PENITENCIÁRIOS DO BRASIL, ano II, n. 4, 4º trim. 1941. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1942a.
- ARQUIVOS PENITENCIÁRIOS DO BRASIL, ano III, n. 3/4, 3º/4º trim. 1942. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1942b.
- CAIMARI, Lila M. Whose criminals are these? Church, state, and patronatos and the rehabilitation of female convicts (Buenos Aires, 1890-1940). *The Americas*, Washington, v. 54, n. 2, p. 185-208, Oct. 1997.
- CORREA GÓMEZ, Maria José. Demandas penitenciárias: discusión y reforma de las cárceles de mujeres en Chile (1930-1950). *Historia*, Santiago, v. 38, n. 1, p. 9-30, enero/junio 2005.
- LEMONS BRITTO, José Gabriel de. *Os sistemas penitenciários do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1924. v. I e II.
- \_\_\_\_\_. As mulheres criminosas e seu tratamento penitenciário. In: SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Justiça e Negócios do Interior. *Estudos penitenciários*. São Paulo: Imprensa Oficial, 1943. p. 7-25.
- LIMA, Elça Mendonça. *Origens da prisão feminina no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: OAB, RJ, 1983.

LOMBROSO, Cesare; FERRERO, Guglielmo. *Criminal woman, the prostitute, and the normal woman*. Tradução de Gibson, Mary e Rafter, Nicole Hahn. Durham: Duke University Press, 2004.

MACEDO, Hilda. Criminalidade feminina e sua prevenção. *Arquivos da Sociedade de Medicina Legal e Criminologia de São Paulo*, São Paulo, p. 285-295, 1953. Suplemento do Volume XXII de 1953 – Anais do 1º Congresso Brasileiro de Medicina Legal e Criminologia, 1º Volume.

RIO DE JANEIRO (Município). Guia das internas da penitenciária central do Distrito Federal para mulheres. In: LIMA, Elça Mendonça. *Origens da prisão feminina no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: OAB, RJ, 1983. p. 79-89.

SALLA, Fernando. *As prisões em São Paulo: 1822-1940*. São Paulo: Annablume, 1999.

SÃO PAULO. *A estatística policial-criminal do estado – ano de 1943*. São Paulo: A Noite, 1944. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/produtos/bibliotecadigital/view/listarPublicacao.php>>. Acesso em: 11 nov. 2011.

SOUZA, Luís Antônio Francisco de. *Lei, cotidiano e cidade: polícia civil e práticas policiais na São Paulo republicana (1889 - 1930)*. São Paulo: IBCCrim, 2009.

ZEDNER, Lucia. Wayward sisters: the prison for woman. In: MORRIS, Norval; ROTHMAN, David. *The Oxford History of the prison: the practice of punishment in western society*. New York: Oxford University Press, 1995. p. 329-361.

## MULHERES INVISÍVEIS? CONDIÇÃO DA MULHER NO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL BRASILEIRO

*Heidi Ann Cerneka*

As mulheres encarceradas nunca foram contempladas com uma política criminal e penitenciária que as considere, em nenhuma legislação especial, como sujeitos de direitos, e nem o Estado brasileiro jamais se responsabilizou por elas. (BRASIL, 2009, p. 292).

Ana Cristina nunca tinha sido presa, mas no dia em que a polícia prendeu suas colegas que estavam na praça, jogou pedras na viatura em sinal de protesto. Ficou presa por sete meses, sem que o judiciário e o sistema prisional tomassem conhecimento. As colegas de cela chamaram a atenção da Pastoral Carcerária para sua situação, num gesto de solidariedade comum entre presas: “quero que você me ajude, mas antes, ajuda ela, pelo amor de Deus, pois, está aqui somente porque jogou algumas pedras numa viatura!” Ana Cristina foi presa por estar num bairro “suspeito”, com colegas “suspeitas” e porque “ofendeu” alguns policiais. E permaneceu presa por desleixo do judiciário.

Claudia foi presa no dia 15 de setembro de 2009 e “ninguém” informou o juiz da Vara onde tramitava seu processo. Depois de um ano

de cárcere, e de sua insistência sobre a morosidade do processo, a Pastoral Carcerária descobriu que ela ainda constava como procurada e informou a Vara sobre a sua captura. Só então o processo começou a rastejar. Claudia foi sentenciada no dia 4 de julho de 2011 (um ano e dez meses depois de sua prisão). Até 29 de fevereiro de 2012, ela não havia recebido a intimação referente a essa sentença. Até mesmo a defensora do processo só tomou ciência da sentença em janeiro de 2012, ou seja, seis meses depois de proferida a sentença.

As mulheres encarceradas são invisíveis para o Estado. Elas são as Anas Marias, as Claudias e muitas outras que ingressam no sistema prisional. O Estado não sabe lidar com elas; não percebe que não são indivíduos isolados, mas parte de toda uma rede de pessoas. Aliás, a mulher faz parte de um sistema familiar e é muitas vezes responsável por esse sistema que sofrerá com os efeitos colaterais de sua prisão. Uma declaração pintada pelas mulheres na muralha de um presídio em Goiás esclarece, muito bem, a situação: “Somos milhares de mulheres- extensa raça em todo o mundo - não somos presas – estamos presas no momento como hóspedes da justiça.” Pois, elas se identificam não pelo crime que cometeram, mas por toda a sua vida fora do presídio. Elas são mães, filhas, companheiras, esposas e cuidadoras. Elas são portadoras de necessidades especiais e trabalhadoras. Elas estão doentes, grávidas, em processo de amamentação e, às vezes, vivendo com doença mental. Construir presídios que tenham um berçário e creche é um bom começo, mas contempla apenas uma parte do ser feminino que ocupará aquele espaço. A construção de um presídio feminino deve considerar o espaço para trabalhar as questões de relação familiar, especialmente com os filhos, de profissionalização e de autoestima. Ou seja, não é preciso gastar tanto dinheiro em altíssima segurança para a maioria das mulheres presas. Pois, os crimes cometidos pelas mulheres no geral, são menos violentos. Poderia, portanto, o poder público investir mais em espaço de visita para os filhos, espaço de amamentação e equipe técnica de saúde, psicologia e serviço social.

Nos últimos anos, houve grandes avanços na legislação e em algumas políticas públicas que contemplam as especificidades das mulheres, mas a realidade não se alterou muito. Porque o Estado trabalha a partir do crime que a mulher cometeu e não atua no processo que a levou a cometê-lo. Dessa

maneira a atuação estatal continuará construindo cada vez mais presídios ao invés de buscar maneiras de reduzir a população prisional tanto com prevenção quanto com alternativas à prisão. Fabiana, artista nata, sobrevivia na penitenciária desenhando cartões para as outras detentas. Ela teve um filho enquanto estava presa e acompanhava sua situação, pedindo a todos com quem tinha contato para telefonarem para o abrigo, para onde ele foi levado, em busca de notícias. Pouco antes de ganhar livramento condicional, descobriu que perdeu a guarda do filho. Ela sempre falava em voltar para a casa da mãe, continuar os estudos e conseguir um trabalho. Meses depois, foi encontrada na rua, com um cachimbo na mão pronta para fumar uma pedra de crack. Ela não recebeu apoio quando saiu do presídio e quis mudar de vida. Nesse sentido não há como discutir as mulheres encarceradas sem falar das drogas, pois no Brasil, segundo dados de junho de 2011, 62% das mulheres presas respondem pelo crime de tráfico de drogas, enquanto apenas 23% dos homens respondem pelo mesmo delito (BRASIL, 2012). E não há como discutir as drogas sem pensar alternativas ao encarceramento. Para lidar com esta questão há que se fortalecer o debate sobre tratamento, descriminalização e legalização de drogas.

### **QUEM SÃO AS MULHERES ENCARCERADAS HOJE?**

Historicamente, a mulher encarcerada não existia no Brasil, pois, as leis nacionais, as convenções e acordos internacionais, os regimentos internos do sistema prisional tratavam apenas do homem preso, considerando que a mulher estava naturalmente contemplada no tratamento dado a eles. É claro que se abriu um parêntese sobre a gravidez e amamentação, mas nada mais. O sistema prisional foi criado por homens e para homens. Há cinco anos a lista de produtos que os familiares poderiam levar para o parente preso no Estado do Rio Grande do Sul incluía cuecas e não incluía calcinhas, sutiãs e absorventes.

Quando finalmente a condição do encarceramento feminino passou a ser discutido, o faziam como se a mulher encarcerada tivesse um perfil único. “A mulher encarcerada é jovem!”. Se a população feminina, dentro das unidades prisionais, tem algumas características comuns, também tem as idiossincrasias das mais de 35.000 mulheres que a compõem.

A maioria é jovem, solteira e heterossexual. A maioria trabalha na economia informal e tem renda de até três salários mínimos. Em torno de 60% delas são pretas e pardas. Várias pesquisas revelam que mais de 80% das mulheres encarceradas são mães, e que mais de 60% delas possuem ensino fundamental incompleto<sup>1</sup>. Só a penitenciária feminina de Santana (SP), com aproximadamente 2.700 presas, já nos mostra a diversidade de sua população, pois, conta com mais de 150 mulheres com idade superior a 50 anos, segundo dados da penitenciária de setembro de 2011. O delito mais comum entre elas é o de tráfico de drogas. A média nacional de mulheres presas que se enquadra no crime de tráfico de drogas é de 63%, sendo que deste total, 7% são estrangeiras. O Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC) desenvolveu nos últimos 12 anos um trabalho de acompanhamento das mulheres estrangeiras que se encontram encarceradas nos presídios do Estado de São Paulo. No início deste trabalho no ano de 2001, havia pouco mais de quarenta estrangeiras encarceradas, hoje já são 550!

As mulheres também têm necessidades diferentes no que tange à visita. Muitas unidades prisionais delimitam o número de pessoas que podem visitar um preso, além de restringir a visita apenas aos parentes em primeiro grau: pai, mãe, irmãos ou filhos, sendo a única exceção os (as) avós. Porém, frequentemente, os filhos das mulheres encarceradas estão divididos entre vários parentes ou até amigos. Estas restrições dificultam a visita dos filhos, principalmente quando estão com mais de uma pessoa ou um parente mais distante. Além disso, uma unidade feminina em Espírito Santo só permite que se escreva carta de uma folha de sulfite por semana. E a maioria dos estados proíbem acesso ao telefone público. Como ela vai escrever para os vários filhos e manter o vínculo afetivo com eles se não pode mandar mais de uma carta e não pode telefonar?

As mulheres encarceradas geralmente saem da prisão e voltam a cuidar de seus filhos e de sua família estendida. Isso significa que tanto ela quanto os filhos precisam de um trabalho terapêutico para diminuir os efeitos negativos da separação e da prisão. As mulheres são mais responsáveis pelo cuidado dos filhos e pela manutenção da casa do que os homens. O problema é que elas perdem a casa com mais frequência do

<sup>1</sup> Há pesquisas do Censo Penitenciário do Estado de São Paulo, InfoPen, do Ministério de Justiça e uma pesquisa do Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC) junto com a Pastoral Carcerária Nacional que ainda não foi publicada.

que os homens encarcerados, porque não há ninguém para tomar conta da casa durante o período da prisão. Por causa disso, o impacto da prisão é desproporcionalmente mais grave para as prisioneiras, frequentemente resultando na perda do lar e em danos graves na vida de seus filhos.

Importante reconhecer que o padrão dos crimes cometidos pelas mulheres é de menor potencial ofensivo, e isso significa que há mais possibilidade de flexibilizar a sentença, conforme a necessidade dela e de seus filhos. Desta forma o Estado poderia gastar menos recursos, investindo em assistências às mulheres do que na construção de presídios de segurança máxima. Numa decisão que exemplifica a importância da individualização da pena, Sabrina (processo nº 1042/2009 da Quinta Vara Criminal de Guarulhos) foi sentenciada ao regime aberto apesar de ser condenada por tráfico de drogas.

Condeno a ré Sabrina [...] à pena privativa de liberdade de 1 ano, 11 meses e 10 dias de reclusão... pela prática do delito previsto no artigo 33, com a causa de aumento do artigo 40, inciso III, da Lei 11343/06 [...] Quanto ao regime inicial de cumprimento da pena deve obedecer aos mesmos critérios do art. 59, do C.P. e evidentemente buscar a individualização da pena para se manter dentro dos preceitos constitucionais (Súmula 718, do STF). Assim, considerando os antecedentes da ré, sua colaboração com a Justiça, ser mãe e arrimo de família, na verdade ser a única fonte de sustento de seis crianças, as quais a segregação em regime inicial fechado da mãe certamente nada trará de bom para suas vidas, impor o regime mais gravoso seria desatender o princípio da individualização da pena e as normas dos Direitos Humanos. Destarte, fico o regime aberto para o início da pena privativa de liberdade [...]

As Regras de Bangkok confirmam a necessidade de considerar que as mulheres presas representam menores riscos às demais, assim como os efeitos particularmente nocivos que podem ter as medidas de alta segurança e níveis elevados de isolamento para as presas. Ana Maria morava na rua com seu marido e seu filho de 15 anos. Eles foram presos por tentativa de furto, mas na hora da prisão, Ana Maria, que tem dificuldade em controlar suas emoções, discutiu com os policiais, e além da tentativa de furto, cuja vítima nunca fez boletim de ocorrência e não compareceu em três audiências, respondeu por desacato. Angela foi presa (por um simples

furto que virou roubo quando a vítima ameaçou o casal e o casal reagiu) no dia 3 de junho de 2010 e recebeu a sentença (de medida de segurança) 15 meses depois!

Ana Maria teve uma oportunidade inédita no presídio, quando foi realizada uma reunião com a equipe técnica: a psicóloga, três advogados voluntários, que acompanharam o processo, a Pastoral Carcerária, uma representante da Fundação Casa, que acompanhava o caso do filho que se encontrava internado desde quando a mãe foi presa, e duas funcionárias da Unidade Básica de Saúde, que tinham acompanhado Ana Maria por anos. Todos trabalharam juntos para ajudar Ana Maria, pois, como o psiquiatra disse: “O que me parece, é que se trata de pessoa com deficiência mental e portanto com limitações para lidar com os assuntos de sua vida e interesse. A meu ver, portanto, trata-se mais de um problema social do que judicial.” Meses depois, Ana Maria se encontrava na mesma cela, na mesma unidade prisional, encarando uma prisão que ela e muitos outros consideraram injusta e desnecessária. Para o dia-dia de Ana Maria, aquela reunião “inédita” não alterou nada. Ela continuou trancada até o próximo dia.

Nos últimos dez anos a população prisional feminina aumentou 260%, enquanto a população masculina aumentou 106%, conforme dados do Depen relativos a 2010. No Brasil, as mulheres compõem 7% da população prisional, tendo chegado a 35.596 em junho de 2011. O Estado de São Paulo concentra mais de 30% desta população, sendo 12.170 mulheres em junho de 2011. Apesar de promessas governamentais para fechar todas as carceragens em delegacias, ainda existem 44 carceragens femininas, com quase 1.900 mulheres.<sup>2</sup> É importante constatar que a prioridade máxima da maioria das mulheres encarceradas é a proximidade à família para facilitar a visita e contato com seus filhos. Assim, quase todas preferem estar num lugar totalmente inadequado e às vezes imundo como as delegacias, do que ir para uma penitenciária nova que se situa mais longe e impossibilita a visita familiar.

Dessas mulheres, 73% declaram-se solteiras, viúvas ou separadas, e respondem sozinhas pela manutenção da casa e da família. Além disso, mais de 80% das mulheres presas são mães. O homem preso sabe que ao

<sup>2</sup> Dados fornecidos pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2011).

final da pena voltará para sua casa, pois a mulher e os filhos aguardam sua volta. As mulheres encarceradas não têm esta certeza. Elas perdem o domicílio e os filhos são espalhados entre a família, amigas, etc. Apenas 20% das crianças ficam sob a guarda do pai quando a mãe é presa, enquanto quase 90% dos filhos de homens presos permanecem sob os cuidados das mães. E se as crianças estão abrigadas em instituições, as egressas têm de provar renda e uma casa para conseguir retomar a guarda de seus filhos.

As mulheres apresentam mais problemas de saúde e de saúde mental quando presas. Muitos presídios não têm nenhum médico, e também não tem nem auxiliar de enfermagem à noite e nos fins de semana. As mulheres também historicamente tomam mais remédios controlados. O ITTC e uma pesquisa feita por Iara Ilgenfritz mostram que 95% das mulheres presas foram vítimas de alguma violência em algum momento na vida.

## AS DROGAS

O Núcleo de Estudos da Violência (NEV) publicou um relatório em 2011 de uma pesquisa aprofundada dos casos de prisão em flagrante por tráfico na cidade de São Paulo. O resultado demonstra o aumento vertiginoso de prisões por tráfico de drogas no Estado de São Paulo. Em 2006, havia 17.668 presos por tráfico de drogas – 12% do total de presos. Em 2010, este número saltou para 42.849, 142% superior a 2006, representando 25% de todos os presos no estado e 42% do total de presos por crimes contra o patrimônio (JESUS, 2011, p. 15). Nestes flagrantes, 69% eram de uma pessoa só e 57,28% não tinham antecedentes criminais. Isso significa que a grande maioria estava entrando no sistema prisional pela primeira vez e não tinha ligação com uma rede de tráfico ou crime organizado. A Lei 11.343/2006 foi proposta para reconhecer que o usuário não precisa de prisão. Mas como o artigo, “Uma lei que pegou demais”, da *Revista Época* de 01/05/2011, mostra: “A legislação antidrogas previa encaminhar os dependentes para tratamento. Eles estão indo - em grande número - para a cadeia” (MAIA JUNIOR, 2011).

Elisa, depois de passar nove meses presa, foi considerada uma usuária de drogas, ou seja, esperou nove meses presa para o juiz decidir que ela não devia estar presa. Líliam, presa desde outubro de 2010, afirma que

é usuária de drogas. Ela espera há um ano e cinco meses para fazer o exame toxicológico para provar que não deve estar presa. E, no entanto, o *habeas corpus* impetrado pela defensoria pública por excesso de prazo foi negado. A lei antidrogas e a política proibicionista têm outros efeitos:

O saldo de quase cem anos de proibicionismo pode ser resumido da seguinte forma: a oferta de drogas não foi reduzida, o consumo aumentou, a situação da saúde pública agravou-se, o sistema prisional está superlotado e próximo à falência, aumentou a corrupção, e os grandes traficantes continuam soltos; os lucros nunca foram tão altos, e a circulação de dinheiro sujo não diminuiu; novas drogas estão disponíveis nos mercados, as drogas naturais foram geneticamente modificadas e estão cada vez mais potentes. (IBCCRIM, [2012?]).

Segundo Iara Ilgenfritz (2003) as mulheres entram no mundo da venda de drogas ilícitas em razão do vínculo afetivo e dificuldades financeiras. Carla disse para a agente da Pastoral Carcerária que estava precisando muito de dinheiro e alguém lhe ofereceu R\$50,00 para levar drogas dentro do corpo em um dia de visita na penitenciária. As mulheres alegam que estavam juntas aos namorados, que portava a droga, no momento da prisão, ou guardavam as drogas em casa, ou foram flagradas na revista íntima. Maria ficou desesperada quando o marido foi preso, pois, ela cuidava de quatro filhos e não tinha renda para sustentar a família. Ela pediu dinheiro emprestado à vizinha. A vizinha cobrou o valor devido, propondo uma forma para quitar a dívida. Maria teria de transportar drogas quando fosse visitar o marido no presídio. Ela foi flagrada na revista.

Luciana Boiuteaux (2009), em sua pesquisa sobre o Rio de Janeiro e Brasília, mostrou que dos presos por tráfico, 55% eram réus primários, 94% não portavam armas quando foram presos e 60% estavam sozinhos na hora da prisão. De 2005 a 2010, 7 em cada 10 mulheres foram presas por tráfico de drogas. No Amazonas, 82,4% das mulheres presas estão sendo acusadas ou sentenciadas por tráfico de drogas (BRASIL, Infopen Estatística, 2012). Um delegado de Belém do Pará declarou que, “o índice de mulheres presas em Belém por associação ao tráfico de drogas ano passado cresceu 98% em relação ao ano anterior” (BLANCO, 2010). Um delegado do Amazonas declarou que “a principal justificativa das mulheres flagranteadas (vendendo drogas) é que o dinheiro da venda das drogas

ajuda na renda familiar da casa” (BRITO, 2010). Leiliana com 18 anos foi presa por tráfico de drogas. Ela foi ao ponto de venda para conversar com outra jovem que estava trabalhando no local. Durante a batida policial, ela não tinha os R\$5.000,00 exigidos para evitar a prisão em flagrante. A proporção de mulheres encarceradas que também afirmaram ter abusado das drogas em algum momento da vida chegou a 42,2% (ILGENFRITZ, 2003). Muitas mulheres presas relatam que as drogas entram livremente nas unidades prisionais e que elas continuam consumindo drogas depois de presas. Um estudo no Rio de Janeiro mostrou que “para cada ano a mais que se passa na prisão, a chance de usar cocaína aumenta em 13%” (CARVALHO et al., 2005).

Estima-se que pelo menos 75% das mulheres que ingressam no sistema prisional da Inglaterra têm algum tipo de problema relacionado às drogas no momento da prisão. Outra estimativa aponta que 75% das mulheres que ingressam nos presídios da Europa são dependentes de drogas e álcool (UNODC, 2008, p. 9). Um estudo nos Estados Unidos demonstrou que até 80% das mulheres presas apresentam problemas graves e duradouros de dependência química. Em muitas delas, o abuso de drogas coincide com pobreza e múltiplos problemas psicossociais, doenças mentais e histórias de trauma e violência. Carmen foi presa por furto pela terceira vez. Quando perguntada sobre o furto, ela respondeu, “meu problema não é o furto. Meu problema é as drogas. Eu furto para comprar drogas”. O contingente de mulheres no sistema prisional está aumentando e elas estão permanecendo no sistema por mais tempo.

## A JUSTIÇA E AS MULHERES

Em 2006, A Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Prisional concluiu seu trabalho e publicou relatório final, com um capítulo específico dedicado à questão da mulher encarcerada, dizendo:

Não há uma discussão efetiva da criminalidade feminina na maioria das teorias do Direito Penal e das ações governamentais da discriminação e seletividade do sistema de justiça penal, que acaba punindo grupos mais vulneráveis social e economicamente, e a mulher se insere nesse contexto antes da fase processual e após a sentença transitada em julgado.

[...]

Em relação ao perfil das mulheres presas, diversas pesquisas demonstram o quanto elas integram as estatísticas de vulnerabilidade e exclusão social: a maioria tem idade entre 20 a 35 anos, e é chefe de família, possui em média mais de dois filhos menores, apresenta escolaridade baixa e conduta delituosa que se caracteriza pela menor gravidade. (BRASIL, 2009, p. 269-270).

O relatório da CPI concluiu seu capítulo sobre as mulheres com propostas legislativas e propostas para o Executivo: a garantia de direito à prisão apartada de presos do sexo masculino; a alteração da legislação sobre a questão da Mulher “Mula” nos crimes de tráfico, e a publicação anual do Índice do Desenvolvimento Humano das mulheres encarceradas.

Em 2007, o Grupo de Estudo e Trabalho “Mulheres Encarceradas” composto de entidades da sociedade civil, realizou uma audiência temática na Comissão de Direitos Humanos da Organização de Estados Americanos (OEA) sobre a questão de mulheres encarceradas, e posteriormente lançou seu relatório sobre Mulheres Encarceradas no Brasil (CEJIL, 2007). A audiência aconteceu com a participação do Governo Federal, que criou o Grupo de Trabalho Interministerial sobre a questão das mulheres presas. Este GTI contou com a participação de 14 ministérios e duas representantes da sociedade civil para discutir a questão das mulheres encarceradas e como melhor atender suas necessidades. O grupo publicou um relatório sobre a Reorganização e Reformulação do Sistema Prisional Feminino em dezembro de 2007 (BRASIL, 2007).

O indulto natalino é um benefício que concede o perdão judicial, ou seja, a extinção da pena concedida através do decreto de número 7.046, do presidente da República. Por ser revisado e publicado sempre no final do ano, é conhecido como Indulto Natalino. Desde 2008, o Indulto Natalino também contempla a questão da mulher mãe (e o homem pai), abrindo a possibilidade de beneficiar quem tem filho ou filha menor de dezoito anos ou com deficiência mental, física, visual ou auditiva. O indulto não é aplicável às condenadas por “tráfico ilícito de drogas”, o que exclui do benefício 62% das mulheres encarceradas.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a Lei de Execução Penal (LEP), e o Estatuto da Criança e Adolescente garantem

o direito de amamentação da criança cuja mãe está privada de liberdade. Porém, não havia regulamentação específica até a “Lei de Amamentação”.<sup>3</sup> A Lei garante espaço específico para gestantes e para seus filhos. O bebê pode ficar no mínimo seis meses e no máximo até aos sete anos de idade. Apesar disso, centenas de mulheres continuam sem tratamento adequado a sua condição de gestantes e mães de recém-nascidos. Alguns Estados têm construído presídios com berçários, outros têm reformado um espaço existente para receber as mães e seus filhos. Porém, a grande maioria continua sem assegurar espaço adequado. Andreia, 18 anos de idade e grávida de gêmeas, presa numa cidade pequena, perdeu a guarda das filhas por uma ordem judicial que deu guarda provisória a um casal, depois de somente 15 dias de amamentação. Um ano e sete meses depois, ela não tinha sido ouvida pela juíza responsável pelo processo de guarda/adoção. O fórum tem uma única Vara, e assim, a juíza do processo criminal é também a juíza do processo de guarda.

O Estado de São Paulo, apesar de ter a maior população prisional feminina, e um número significativo de mulheres amamentando, nunca prestou atenção a esta questão. Quando finalmente começou considerar o direito de amamentação sempre “in-adequou” um espaço “temporário”. E a decisão de quando separar a mãe de seu filho é sempre avaliada pela necessidade de vagas. Não se considera primeiramente o bem-estar da criança, ou se a mãe tem uma pena baixa que daria a possibilidade dela sair junto com seu filho. Priscila foi condenada a um ano e oito meses de prisão e foi presa grávida de dois meses. Depois de mais sete meses de gravidez e seis meses de amamentação, ela foi obrigada entregar o filho à família.<sup>4</sup>

Alguns juízes, em casos específicos, têm reconhecido que a prisão não é lugar para criança e tem autorizado que as mães amamentem em casa. Em Minas Gerais, a juíza Lúcia Regina Vertnan Freschi Landgraf, em 2008, reconheceu o direito da mãe e seu filho à amamentação e sentenciou a mãe à prisão domiciliar:

<sup>3</sup> BRASIL. Lei nº 11.942, de 28 de maio de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11942.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11942.htm)>. Acesso em: mar. 2012.

<sup>4</sup> Somente após o escândalo nacional trazido à tona pela Pastoral Carcerária das mulheres dando a luz algemadas, o governador de São Paulo publicou o Decreto nº 57.783 de 10 de fevereiro de 2012 que proíbe “o uso de algemas durante o trabalho de parto da presa e no subsequente período de sua internação em estabelecimento de saúde.” Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2012/decreto%20n.57.783,%20de%2010.02.2012.htm>>. Acesso em: mar. 2012.

Com relação ao pedido de prisão domiciliar, embora a sentenciada não faça jus ao benefício e não haja previsão legal, mas considerando o informado à f. 64 de que o Presídio local não dispõe de condições físicas para os cuidados necessários para os primeiros meses de um recém-nascido e o sistema prisional de Minas Gerais está carente de vagas para gestantes em penitenciária, concedo o benefício da prisão domiciliar, nos termos da Portaria 112/04 deste Juízo, pelo período de cento e vinte dias contados do nascimento da criança, devendo, ao término do prazo, a sentenciada apresentar-se para recolhimento no Presídio local. (VIDAL, 2012).

Em São Paulo, Ana Paula foi sentenciada em regime fechado pelo delito de roubo (art. 157), mas pela condição de amamentação, a juíza concedeu o benefício de prisão albergue domiciliar enquanto o processo de apelação tramitava<sup>5</sup>.

No final de 2011, o governo Federal lançou seu plano de “Melhorias Penitenciárias” designando R\$1,1 bilhão do orçamento, para construção de presídios, com a promessa de zerar o déficit de vagas femininas. O presídio com maior superlotação no Estado de São Paulo é a Penitenciária Feminina da Capital. Sua população chega a ser 323% maior que a capacidade da prisão. A unidade tem vagas para 251 presas, mas sua população, em novembro de 2011, era de 810 presas.

A “Lei Da Prisão, Das Medidas Cautelares e Da Liberdade Provisória”<sup>6</sup>, que entrou em vigor em julho de 2011, entre outras considerações, trata especificamente da mulher como mãe, gestante e cuidadora. A lei abre a possibilidade de prisão domiciliar quando seja “imprescindível (a presença da acusada para garantir) aos cuidados especiais de pessoa menor de 6 (seis) anos de idade ou com deficiência” (Art. 318, inc. III); ou quando ela é gestante a partir do 7º mês de gravidez, ou antes com laudo provando que é gravidez de alto risco (inc. IV). Além disso, esta lei não veda a possibilidade de liberdade provisória para a acusação de tráfico de drogas, deixando a critério do juiz, o que poderia ter um forte impacto nas prisões das mulheres.

<sup>5</sup> Termo de Advertência, Processo nº 050.10.045338-4, 8465/2010, da 6ª Vara Criminal da Capital, SP, 26/10/10.

<sup>6</sup> BRASIL. Lei nº 12.403, de 4 de maio de 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112403.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112403.htm)>. Acesso em: mar. 2012.

As Regras Das Nações Unidas Para O Tratamento De Mulheres Presas E Medidas Não Privativas De Liberdade Para Mulheres Infratoras (Regras De Bangkok)<sup>7</sup> são complementares às Regras Mínimas para o Tratamento de Reclusos (adotadas por ONU em 1955) e às Regras de Tóquio (sobre medidas não-privativas de liberdade) e tratam das questões específicas às mulheres encarceradas e àquelas cumprindo medidas não-privativas de liberdade. Elas foram aprovadas na Assembléia Geral da ONU em outubro de 2012. Diferentemente das Convenções da ONU, as regras mínimas têm por objetivo estabelecer princípios e regras de uma boa organização penitenciária e das práticas relativas ao tratamento de prisioneiros. O Estado brasileiro, por ser membro da ONU, tem o “dever” de respeitar as regras, mas não pode sofrer sanção por não cumpri-las. Entre outras considerações, elas contemplam a realidade da mulher mãe em situação de prisão; o fato de que atualmente a grande maioria de mulheres é presa pelo envolvimento com drogas; a realidade das estrangeiras, a questão de saúde em geral e a saúde mental, e o direito de contato com sua família (seja por visita ou por telefone). A segunda regra trata da necessidade da mulher ter como definir com quem pode deixar os filhos enquanto estiver presa, e, se necessário, até ter a prisão suspensa enquanto procura resolver esta questão. De extrema importância neste momento no Brasil, as regras dizem que jamais se utilizarão algemas (medidas de coerção) no caso de mulheres em dores de parto, durante o parto e no período imediatamente pós-parto (Regra 24). As Regras 47-62 tratam a questão de acesso à justiça, inclusive reconhecendo que é comum que as mulheres infratoras cometam crimes com menos violência, que apresentam um baixo potencial ofensivo e que devem ter, quando possível, acesso às alternativas à prisão. E finalmente, em concordância com os resultados do CPI do Sistema Prisional Feminino no Brasil, as regras reconhecem que são muito poucos os estudos sobre mulheres encarceradas.

---

<sup>7</sup> As Regras estão oficialmente publicadas nas línguas da ONU, que inclui inglês e espanhol, disponíveis no site da Pastoral Carcerária. Sou da Paz e a Pastoral Carcerária estão em processo de terminar uma versão em português. Até a publicação deste artigo, deve estar disponível nos sites das duas entidades. Versão em Espanhol, disponível em: <[http://www.carceraria.org.br/fotos/fotos/admin/mulher%20presa/Bangkok%20Rules%20\(ESP\).pdf](http://www.carceraria.org.br/fotos/fotos/admin/mulher%20presa/Bangkok%20Rules%20(ESP).pdf)>. Acesso em: mar. 2012.

## CONCLUSÃO

Há avanços significativos nas políticas públicas e leis que contemplam as mulheres encarceradas. Não basta lutar por melhores condições dentro dos presídios; é necessário também mudar a sociedade. A cultura de punição e da violência precisa mudar. A Pastoral Carcerária Nacional participou de um encontro com todas as Pastorais Carcerárias da Igreja Católica da América Latina, organizado por CELAM (Conselho Episcopal Latino-americano), e encerrou o encontro com um documento produzido pelos participantes: O Sonho de Deus! Um Continente Sem Prisões. “Queremos que o sonho de Deus seja nosso sonho: que não existam prisões, para isso há de se transformar o modelo de sociedade imperante em nosso Continente” (PASTORAL CARCERÁRIA, 2008).

Não seria preferível gastar o dinheiro dos impostos com saúde, educação e cultura? Não seria preferível nos sentir tranquilos voltando para casa à noite? Não seria preferível saber que se nós, ou nossos filhos, se deparamos com a dependência química, teríamos assistência de saúde em vez de prisão e violência? A Mahatma Gandhi é atribuída a frase, “eu sonho com o dia em que meus netos me perguntarão, ‘vovô, o que é prisão?’” Não é isso o que queremos para os nossos netos? Isso significaria que encontramos alternativas mais eficazes e mais duradouras para os problemas da vida em sociedade. Queremos um mundo sem prisões, mas enquanto isso não chega a realizar-se, queremos garantir acesso à justiça, tratamento digno e a garantia dos direitos das pessoas que estão privadas de sua liberdade.

## REFERÊNCIAS

BLANCO, P. P. Mulheres assumem tráfico em Belém. *O Liberal Digital*, Belém, 24 jan. 2010. Disponível em: <<http://www.orm.com.br/oliberal/internal/default.asp?modulo=247&codigo=453565>>. Acesso em: mar. 2012.

BOITEAUX, L. et al. *Tráfico de drogas e Constituição: um estudo jurídico-social do tipo do art. 33 da Lei de Drogas diante dos princípios constitucionais-penais*. Brasília, DF: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL), 2009. (Pensando o Direito, v. 1). Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={329D6EB2-8AB0-4606-B054-4CAD3C53EE73}>>. Acesso em: mar. 2012.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. *CPI Sistema Carcerário*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. Disponível em:

<[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2701/cpi\\_sistema\\_carcerario.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2701/cpi_sistema_carcerario.pdf?sequence=1)>. Acesso em: mar. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: mar. 2012.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. *Lei de Execução Penal*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L7210.htm>>. Acesso em: mar. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L8069.htm>>. Acesso em: mar. 2012.

BRASIL. Lei nº 11.942, de 28 de maio de 2009. *Dá nova redação aos arts. 14, 83 e 89 da Lei no 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal, para assegurar às mães presas e aos recém-nascidos condições mínimas de assistência*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11942.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11942.htm)>. Acesso em: mar. 2012.

BRASIL. Lei nº 12.403 de 2011. *Da prisão, das medidas cautelares e da liberdade provisória*. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12403.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12403.htm)>. Acesso em: mar. 2012.

BRASIL. Ministério de Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Sistema Integrado de Informações Penitenciárias – InfoPen Estatística – Referencia Junho/2011.

*Infopen Estatística*. 2012. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/depen>>. Acesso em: mar. 2012.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SEPM). Grupo de Trabalho Interministerial. *Reorganização e reformulação do Sistema Prisional Feminino*: relatório final. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<http://www.sepm.gov.br/publicacoes/publicacoes/gti-livrofinalcompleto.pdf>>. Acesso em: mar. 2012.

BRITO, V. 84% estão presas por tráfico de drogas. *D24AM*, 20 jun. 2010. Disponível em: <<http://www.d24am.com/noticias/amazonas/84-estao-presas-por-trafico-de-drogas/1514>>. Acesso em: mar. 2012.

CARVALHO, M. L. et al. Modelo preditivo do uso de cocaína em prisões do Estado do Rio de Janeiro. *Revista Saúde Pública*, São Paulo, v. 39, n. 5, p. 824-831, out. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S003489102005000500019&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003489102005000500019&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: mar. 2012.

CENTRO PELA JUSTIÇA E PELO DIREITO INTERNACIONAL (CEJIL). Grupo de Estudos e Trabalho Mulheres Encarceradas. *Relatório sobre mulheres encarceradas no Brasil*. 2007. Disponível em: <<http://carceraria.tempsite.ws/fotos/fotos/admin/formacao/s/1e7c1adcc532892d8c4316152bfb0c3c.pdf>>

GRAY, J. *False dawn: the delusions of global capitalism*. London: Granta Publication, 1998.

ILGENFRITZ, Iara. *As drogas e o novo perfil da mulher*. 2003. Disponível em: <[http://www.mamacoca.org/FSMT\\_sept\\_2003/pt/doc/ilgenfritz\\_drogas\\_mulher\\_prisioneira\\_pt.htm](http://www.mamacoca.org/FSMT_sept_2003/pt/doc/ilgenfritz_drogas_mulher_prisioneira_pt.htm)>. Acesso em: mar. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS (IBCCRIM). *Política de drogas, cultura do controle e propostas alternativas*. São Paulo, [2012?]. Disponível em: <[http://www.ibccrim.org.br/site/noticias/conteudo.php?not\\_id=13270#\\_fn1](http://www.ibccrim.org.br/site/noticias/conteudo.php?not_id=13270#_fn1)>. Acesso em: mar. 2012.

JESUS, M. G. M. et al. *Prisão provisória e Lei de Drogas: um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo*. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência, 2011. Disponível em:

<[http://www.nevusp.org/portugues/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2514&Itemid=1](http://www.nevusp.org/portugues/index.php?option=com_content&task=view&id=2514&Itemid=1)>. Acesso em: mar. 2012.

MAIA JUNIOR, H. Uma lei que pegou demais. *Revista Época*, 28 abr. 2011. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI229209-15228,00.html>>. Acesso em: mar. 2012.

PASTORAL CARCERÁRIA. *Declaração do VI Encontro da Pastoral Carcerária dos Países de América Latina e Caribe*. Santo Domingo, República Dominicana, 2008. Disponível em: <[http://www.carceraria.org.br/fotos/fotos/admin/Declara%20do%20VI%20Encontro%20em%20trs%20linguas%20\\_2\\_.pdf](http://www.carceraria.org.br/fotos/fotos/admin/Declara%20do%20VI%20Encontro%20em%20trs%20linguas%20_2_.pdf)>. Acesso em: mar. 2012.

SANTOS, D. Governo anuncia R\$ 1,1 bilhão para 42,5 mil novas vagas em presídios. In: *G1 Globo*, 23 nov. 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2011/11/governo-anuncia-r-11-bilhao-para-425-mil-novas-vagas-em-presidios.html>>. Acesso em: mar. 2012.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo (SAP). *Censo Penitenciário do Estado de São Paulo*. São Paulo, 2002. Disponível em: <<http://www.sap.sp.gov.br/common/vinculados.html>>. Acesso em: dez. 2006.

SÃO PAULO (Estado). Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Comissão de Monitoramento do Projeto Mulheres Encarceradas. São Paulo, 2011.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 57.783, de 10 de fevereiro de 2012. *Veda o uso de algemas em presas parturientes, nas condições que especifica*. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2012/decreto%20n.57.783,%20de%2010.02.2012.htm>>. Acesso em: mar. 2012.

UNITED NATIONS. *Regras mínimas para o tratamento de prisioneiros*. 1955. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/fpena/lex52.htm>>. Acesso em: mar. 2012.

UNITED NATIONS. *Standard minimum rules for non-custodial measures (The Tokyo Rules)*: General Principle 6.1, 1990. Disponível em: <<http://www.unhchr.ch>>. Acesso em: jan. 2009.

UNITED NATIONS. General Assembly. *United Nation rules for the treatment of women prisoners and non-custodial measures for women offenders*. 2010. Disponível em: <<http://www.carceraria.org.br/fotos/fotos/admin/mulher%20presa/Bangkok%20Rules-%20ingls.pdf>>. Acesso em: mar. 2012.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). *Handbook for prison managers and policymakers on Women and Imprisonment*. New York: United Nations, 2008. Disponível em: <[http://www.unodc.org/pdf/criminal\\_justice/Handbook\\_on\\_Women\\_and\\_Imprisonment.pdf](http://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Handbook_on_Women_and_Imprisonment.pdf)>. Acesso em: mar. 2012.

VIDAL, L. C. F. B. O direito por quem o faz: possibilidade de prisão domiciliar no período de amamentação. *Boletim do IBCCRIM*, São Paulo, n. 232, mar. 2012. Disponível em: <[http://www.ibccrim.org.br/site/boletim/exibir\\_artigos.php?id=3931](http://www.ibccrim.org.br/site/boletim/exibir_artigos.php?id=3931)>. Acesso em: mar. 2012.



# A POLÍTICA PRISIONAL PAULISTA E A EMERGÊNCIA DO PCC: CONSIDERAÇÕES SOBRE A FORMAÇÃO DE UMA ESPECÍFICA TEIA SOCIAL

*Camila Nunes Dias*

O surgimento da organização de presos autodenominada Primeiro Comando da Capital (PCC) é um fenômeno complexo, para o qual ainda não se esgotaram análises para apontar as causas de seu aparecimento e as condições para a expansão e a consolidação de seu poder no sistema prisional de São Paulo<sup>1</sup>. Neste texto, não temos a pretensão de desenvolver uma explicação definitiva para este fenômeno, mas serão apresentados alguns aspectos da política de segurança pública paulista, sobretudo da política prisional, durante a década de 1990, que lançam luzes para a compreensão das condições sociais e políticas que permitiram – ou favoreceram – o desenvolvimento deste processo.

Embora não seja possível estabelecer uma relação de causa e consequência, consideramos que as orientações políticas que presidiram as

---

<sup>1</sup>Análises sobre o PCC podem ser encontradas em: Adorno e Salla (2007), Salla (2008), Biondi (2010), Dias (2009, 2011a, 2011b), Marques (2010). Sobre a história do PCC, ver: Jozino (2005), Souza (2006), Souza (2007).

práticas do governo estadual durante a década de 90 acabaram por exercer fortes pressões no sistema prisional, fator que associado a outros (mudança no perfil dos criminosos, no padrão de criminalidade, disseminação de tecnologias, sobretudo do celular) acabou por criar as condições de emergência do PCC. Tendo em vista a existência de uma multiplicidade de fatores direta ou indiretamente relacionados ao desenvolvimento do PCC, vamos nos limitar aqui à exposição das práticas do governo estadual que consideramos relevantes para o delineamento de um peculiar contexto histórico-político da segurança pública paulista.

\*\*\*

Conforme apontado por Sérgio Adorno, na impossibilidade de construir uma ligação entre direitos humanos e segurança pública reside o nó da questão no que concerne às dificuldades de promover reformas nessa esfera, gerando um descompasso entre o processo de democratização política e a forma de atuação das instituições que compõem o sistema de justiça criminal, ainda pautadas pelo autoritarismo (ADORNO, 2000, p. 147).

Neste sentido, a atuação na área da segurança pública nos diferentes governos que tiveram lugar a partir da redemocratização foi decisiva para a transformação do perfil da população carcerária durante os anos 1990, com a emergência de várias facções prisionais, dentre as quais o PCC. Dada a natureza do pacto federativo brasileiro, que reserva aos estados a atribuição na formulação e implementação de políticas nesse setor, a atuação do governo federal permanece absolutamente dependente dos acordos construídos no âmbito do poder Legislativo, no qual os *lobbies* envolvendo as várias corporações ligadas direta ou indiretamente ao sistema de justiça criminal produzem não poucos obstáculos para a adoção de políticas liberalizantes ou a construção de um controle social externo sobre tais instituições (ADORNO, 2000). É no âmbito estadual que reside o núcleo mais claro e preciso do qual emergem as diretrizes que estão subjacentes à atuação das corporações policiais e do sistema penitenciário. O caso paulista é emblemático dos dilemas e da complexidade dos fatores

relacionados com a manutenção da lei e da ordem, em um contexto social e político marcado pela mudança de paradigma.

Assim, a adequada compreensão do peculiar processo social ocorrido em São Paulo passa pela compreensão do papel do Estado nos anos de transição democrática, na formulação e implementação de políticas na área de segurança. Políticas que ora tendiam para a garantia dos direitos humanos e o concomitante controle das ações policiais e no interior do sistema carcerário, ora atendiam a apelos populares e de setores sociais e políticos conservadores, no sentido de permitir a atuação “firme e dura” das polícias, o que significava dar a estas instituições carta branca para o abuso e a violência institucional.

A atuação das forças policiais em São Paulo – assim como nos demais estados da federação – pode ser contada como uma longa história de abusos, especialmente voltados contra a população pobre. Em decorrência da impossibilidade de se fazer neste espaço uma história dessas práticas, vamos nos limitar a pontuar algumas situações importantes para a compreensão do contexto social e político que nos interessa diretamente.

A despeito do padrão historicamente autoritário e violento das ações policiais, houve variações significativas ao longo dos vários governos democraticamente eleitos no estado de São Paulo, o que demonstra a importância das orientações políticas mais amplas – que incluem as nomeações para os cargos de secretário e a escolha da chefia das polícias, por exemplo – que estão na base das formulações dos programas de segurança pública.

O governo de Franco Montoro (1983-1987), primeiro governador eleito após a instauração do regime militar, foi marcado pela tentativa de expandir o processo de democratização, elevando o discurso de respeito aos direitos humanos a uma posição central em suas formulações políticas. No tocante às polícias, a par da instabilidade provocada pela resistência das corporações ao modelo de controle que o governo tentava manter – que pode ser expresso claramente pela troca de secretários de Segurança por três vezes –, os números de mortos em confronto continuaram altos quando comparados com taxas de anos anteriores, embora se mostrem extremamente baixos se comparados com as taxas de letalidade verificadas nos governos que o sucederam.

**LETALIDADE POLICIAL E POLICIAIS MORTOS EM SERVIÇO NO ESTADO DE SÃO PAULO  
1984/2009**

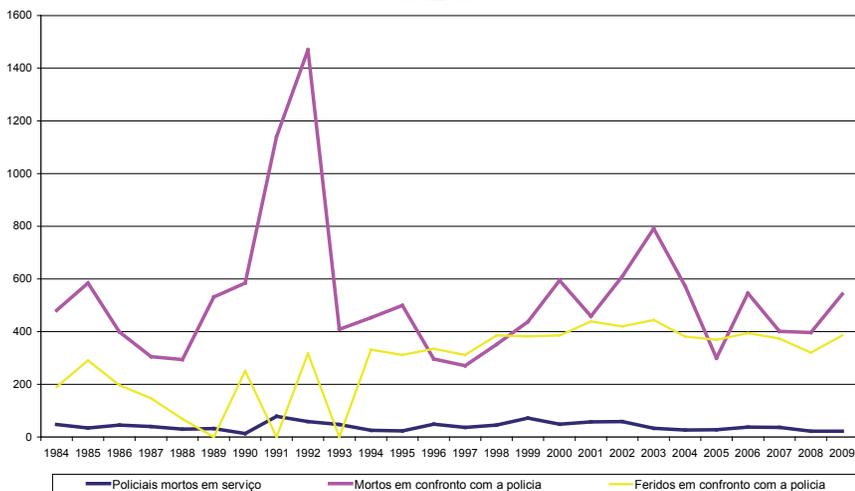


Gráfico 1: Letalidade policial e policiais mortos em serviço no Estado de S. Paulo (1984/2009)

Fonte: 1984-1995 Caldeira (2000).

1995-2009 – SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br>>. Acesso em: 1 mar. 2011

Como se pode verificar no gráfico acima, em 1984 foram 300 civis mortos por policiais militares em São Paulo, número que sobe para 585 em 1985, decai para 294 em 1988, subindo progressivamente a partir deste ano, passando de 585 mortos em 1990 à espantosa cifra de 1.140 em 1991, chegando a 1.470 mortes em 1992. No ano seguinte, essa taxa caiu drasticamente para 409, chegando a 253 em 1996.

A taxa de letalidade policial pode ser afetada por uma miríade de fatores estruturais e conjunturais. Assim, em que pese a incidência de tais fatores – aumento de confrontos, falta de treinamento policial, aumento da circulação de armas de fogo, aumento do poder de fogo de criminosos – que podem ajudar na explicação das oscilações do período 1984-1990, o salto ocorrido entre 1990 e 1991 é revelador da profunda mudança de paradigma da segurança pública, ou do retorno a velhos paradigmas, com a eficiência policial voltando a estar acoplada ao número de cadáveres que a instituição produz.

Após o desgaste do governo Montoro provocado, sobretudo, por sua política de garantia dos direitos humanos, ocorreu um verdadeiro retrocesso nas políticas de segurança. O tema da segurança pública foi central durante a campanha de 1986, ocasião em que políticos de direita se apropriaram das críticas e oposição enfrentadas pelo governo e passaram a atacar os direitos humanos, associando-os ao aumento da violência urbana e da desordem social. Nesse contexto, é eleito Orestes Quércia, que nomeia, como titular da pasta da Segurança Pública, Luis Antonio Fleury Filho, cuja atuação o habilitaria a tornar-se o próximo governador do estado. O período em que a segurança pública paulista esteve sob as ordens de Fleury (1987-1990, na condição de secretário de Segurança; 1991-1994, como governador) foi revestido de um intenso recrudescimento da violência e do arbítrio policial, dentro e fora do sistema carcerário, chegando ao seu ápice em 1992, com o número de mortos por policiais atingindo a marca dos 1.470, incluindo-se neste total os 111 presos assassinados no evento conhecido como *massacre do Carandiru*, sobre o qual voltaremos adiante. Após atingir o pico da ilegalidade e da truculência policial, a gestão de Fleury, pressionada pela opinião pública, promoveu uma distensão dessa orientação política, trazendo de volta à pasta da Segurança, Michel Temer, que já havia ocupado o posto no final do governo Montoro.

A eleição de Mário Covas representou uma nova tentativa de limitar os abusos de poder no âmbito das forças de segurança. Tanto no plano federal quanto no estadual, as plataformas políticas indicavam uma aproximação com o discurso dos direitos humanos. Como reflexo destas orientações políticas, ocorre uma significativa redução da taxa de mortes provocadas pela ação policial, sobretudo em 1996, 1997 e 1998, ano a partir do qual se verifica nova tendência de alta, acentuada no ano 2000, com ligeira queda em 2001, seguida de nova tendência de alta que permanece até 2003. De 2004 em diante, observa-se a estabilização desses números em patamares mais baixos, com ligeiras oscilações, até os dias atuais.

Os anos de 1999, 2000 e 2001 foram marcados por um incremento em praticamente todas as modalidades de crime, assim como pelo aumento da turbulência no sistema prisional do estado. Até mesmo as taxas de óbito de policiais em serviço dão um salto importante em 1999, reforçando a percepção de que se trata de um contexto social marcado

pelo recrudescimento da violência urbana e pelo acirramento da oposição entre policiais e criminosos. É também neste período que o PCC começa a sair do anonimato e as ações envolvendo seus integrantes – cada vez mais ousadas – tornam-se mais frequentes, o que pode ter estimulado respostas mais violentas por parte da polícia, com mais desfechos fatais. Já o ano de 2004, em que esses números retornam para patamares mais baixos, corresponde a um período de trégua entre o PCC e o estado, conforme foi apontado em pesquisa realizada no período (DIAS, 2008). Não nos deteremos nesta discussão, aqui fica o registro da congruência deste episódio com as oscilações verificadas nas taxas de violência policial, o que pode indicar a convergência desses fatores, com a conformação de contextos turbulentos ou apaziguados.

As flutuações políticas em São Paulo tiveram um reflexo importante também no sistema carcerário. A fracassada pretensão de Franco Montoro de elevar os direitos humanos à categoria de prioridade nas políticas de segurança foi ferozmente boicotada também dentro das prisões, da mesma forma que a truculência e o arbítrio da gestão Fleury encontraram ressonância nos números que despontam do interior do sistema carcerário. No caso da gestão Covas, em que pese seu comprometimento com a contenção dos abusos das forças de segurança, a orientação política mais “humanista” esteve fortemente atrelada a uma política de expansão de vagas no sistema prisional, com impactos importantes na sua conformação social e nos problemas que adviriam desse conjunto de elementos. Além disso, o recrudescimento da violência dentro dos cárceres e o aumento da turbulência no sistema prisional produziram sobre o governo pressões que acabaram por reverter importantes medidas garantistas, uma vez mais consideradas causas do aumento dos distúrbios.

A promulgação da LEP em 1984 é representativa de um (curto) período em que os direitos humanos estiveram no cerne do debate público e figuraram como tema central nos programas de governo de pelo menos dois dos estados mais importantes da federação, Rio de Janeiro, com Leonel Brizola, e São Paulo, com Franco Montoro. Da mesma forma que a sua criação retratava um peculiar contexto político, marcado pela emergência da agenda dos direitos humanos no debate público, o seu naufrágio, que teve início com a promulgação da Lei dos Crimes Hediondos, em 1990,

e recebeu o golpe fatal com a promulgação da nova LEP, em 2003, esteve fortemente atrelado ao conjunto de elementos políticos e sociais que conformaram uma guinada conservadora no campo da segurança pública, com um forte retrocesso na garantia dos direitos humanos dos presos.

Até o início da década de 1990 o sistema carcerário paulista estava sob a responsabilidade da Secretaria de Justiça, primeiro por meio do Departamento dos Institutos Penais do Estado (Dipe) e, em 1979, após reformulação feita pelo doutor Manoel Pedro Pimentel, titular da pasta da Justiça, foi criada a Coordenadoria dos Estabelecimentos Penitenciários do Estado (Coespe), que gradualmente passou a ter autonomia na gestão do sistema. Como reflexo das orientações políticas da gestão Fleury, a Coespe foi transferida para a Secretaria da Segurança Pública, em 15 de março de 1991, o que acabou por concentrar o *staff* prisional e o contingente policial do estado, revelando claramente uma ação de empoderamento da pasta da Segurança Pública, em detrimento do *staff* da Justiça (SALLA, 2007, p. 78).

Logo após o episódio do massacre do Carandiru (em 1992), e como um de seus desdobramentos, em janeiro de 1993 foi criada a Secretaria de Administração Penitenciária (SAP), que se constitui como pasta autônoma diante da Segurança Pública e da Justiça e tem como seu órgão executivo a Coespe. Até 2000, o secretário de Administração Penitenciária cumpria o papel de mero articulador político, sendo que a gestão do sistema carcerário continuava atrelada à estrutura burocrática e administrativa da Coespe, assim como os processos decisórios continuavam concentrados na figura do seu coordenador (TEIXEIRA, 2006, p.140-141). A mudança dessa estrutura ocorreu apenas na gestão de Nagashi Furukawa, que em 1999, ao assumir a SAP, deu início a uma ampla reforma na sua estrutura administrativa e organizacional, culminando na descentralização e posterior extinção da Coespe, dando lugar a cinco coordenadorias regionais e uma de saúde, as quais respondiam diretamente ao secretário, agora investido de fato das funções de gestão e execução das políticas do setor.

A forma de atuação em eventos de ruptura da ordem nas prisões isto é, as rebeliões e motins – constitui-se como termômetro do compromisso das autoridades com a garantia dos direitos humanos dos presos – certamente este é o ponto de maior fragilidade e encontra a maior resistência da população e das autoridades. Assim, governos cuja política

de segurança está atrelada a um compromisso mais forte com os direitos humanos tendem a privilegiar desfechos negociados e com intervenção mínima da Polícia Militar. Já os governos cujas plataformas políticas não são afinadas com o discurso dos direitos humanos tendem a não hesitar na utilização da Polícia Militar na resolução de rebeliões, que acabam, via de regra, por produzir um elevado número de mortos.

O Brasil tem uma longa história de violência nas prisões, o que só adquire visibilidade com a erupção de tais eventos. A década de 1980 foi particularmente sangrenta no sistema carcerário paulista. Em 1982, no governo de Paulo Maluf, o saldo de mortos em uma rebelião na Casa de Detenção de São Paulo foi de 13 presos e 3 funcionários. Já durante o fim do governo Montoro, profundamente desgastado em função da sua política de humanização, ocorreu outro evento com trágico desfecho. Desta vez, o palco foi a Penitenciária de Presidente Venceslau, onde, após uma frustrada tentativa de fuga e o início de um motim, a intervenção militar resultou na morte de 14 presos, a maioria a pauladas. Tal evento, ocorrido em setembro de 1986, foi indicativo da reversão da política de segurança inicialmente pretendida no governo Montoro, que, a essa altura, já havia perdido seu principal expoente, José Carlos Dias, secretário de Justiça substituído por Omar Cassin, coordenador da Coespe no governo Paulo Maluf e o titular da pasta nos dois eventos com trágico desfecho acima mencionados (SALLA, 2007, p. 76).

Se o fim do governo Montoro já sinalizava a reversão da proposta de estender o processo de redemocratização em curso no país às instituições do sistema de justiça criminal, os governos seguintes, de Quéricia e Fleury, representaram um enorme retrocesso nessa área, como pode ser claramente percebido a partir de três eventos que marcaram a política carcerária do período.

Em julho de 1987, mais uma fuga frustrada resultou em rebelião, desta vez na Penitenciária do Estado. Portando armas de fogo, os presos fizeram vários reféns entre os funcionários e destruíram boa parte da unidade prisional. A intervenção da Polícia Militar deixou um saldo de 28 presos mortos, além de um funcionário que era mantido refém pelos amotinados.

Em 1989, ocorreu o caso do 42.º Distrito Policial, onde, em represália a uma frustrada tentativa de fuga, em uma cela de 1,5 X 4 metros foram confinados 51 presos, sem ventilação, o que provocou a morte de 18 deles por asfixia.

Por fim, em outubro de 1992, a truculência e o abuso de poder que marcaram a gestão de Fleury no campo da segurança pública atingiram seu ponto culminante com a tragédia do Carandiru: a partir da invasão da Tropa de Choque da Polícia Militar, foram mortos 111 presos, a grande maioria com claros sinais de execução sumária. Internacionalmente conhecido como *massacre do Carandiru*, o evento foi expressão máxima da política de intervenção violenta da Polícia Militar no sistema carcerário, em curso desde 1986. Assim, como afirma Fernando Salla (2007, p. 78), o massacre do Carandiru não representa um evento inusitado das práticas de intervenção policial, antes faz parte de um contínuo cuja lógica subjacente era a da baixa preocupação com os direitos humanos e uma percepção de que a ação policial não encontrava limites na lei.

Por sua repercussão negativa – pelo menos em comparação com outros eventos semelhantes – e pela pressão que se exerceu sobre o governo, esse episódio constituiu um divisor de águas nas políticas do setor: a partir dele foram tomadas, no âmbito do Executivo, várias medidas para uma retomada mínima das garantias constitucionais da população encarcerada. No início da primeira gestão Covas, houve uma clara orientação no sentido de evitar a participação da Polícia Militar na resolução dos conflitos que eclodiam no sistema prisional para interromper o ciclo de desfechos violentos que marcaram os governos anteriores. Contudo, os casos de rebelião e motim explodiram durante todo o seu governo de Mário Covas, aumentando as pressões para que a Polícia Militar ocupasse novamente o lugar central no enfrentamento dessas situações.

A resistência da SAP em admitir a invasão de presídios pela PM era vista como sinal de fraqueza e, portanto, como a causa do aumento vertiginoso dos episódios durante os dois governos Covas. Aqui vale apontar a mútua influência e a interpenetração desses processos sociais, na medida em que a violência e a instabilidade do sistema prisional, a partir da emergência do PCC (que, por sua vez, está diretamente atrelada ao contexto social e político aqui delineado) também foram propulsoras da guinada à direita na

política do setor, na medida em que se alimentava a sensação da população de que o governo era leniente demais no trato dos distúrbios, o que acabava por incentivá-los. Uma vez mais, transparece o *gap* entre direitos humanos e segurança pública, evidenciando a ausência de um consenso político sobre a forma de se implementar lei e ordem sem comprometer as políticas de proteção aos direitos humanos (ADORNO, 2003, p. 137).

Se as rebeliões traziam à cena pública as chagas das prisões paulistas, assim como as formas violentas e arbitrárias rotineiras na resolução desses distúrbios, outros dispositivos de abusos e arbitrariedades perpetradas pelo Estado permaneciam funcionando de forma discreta e silenciosa no âmbito do sistema prisional de São Paulo. É o caso do Anexo da Casa de Custódia de Taubaté, inaugurado em 1985 para abrigar os indivíduos imputáveis dotados de *periculosidade*, além daqueles que possuíam problemas disciplinares nas suas unidades prisionais de origem (TEIXEIRA, 2006, p. 119). Embora os procedimentos disciplinares estivessem restritos a determinadas previsões legais – como duração da medida disciplinar, critérios para definição de falta grave etc. –, essas previsões foram sistematicamente ignoradas em todos os governos e, em consequência, o Anexo tornou-se uma das mais obscuras instituições do sistema prisional paulista, funcionando como à revelia de qualquer formalização ou regulamentação, livre de qualquer procedimento de controle, seja do Judiciário, seja do Executivo.

O Anexo ficou conhecido nacionalmente por ser também um núcleo de práticas violentas e arbitrárias por parte dos funcionários, os maus-tratos sendo parte da rotina da instituição. Dentre os abusos cometidos pelos funcionários estão espancamentos com barras de ferro; distribuição insuficiente de alimentação ou introdução de dejetos e insetos nas refeições; manutenção de válvulas de descarga do vaso sanitário do lado de fora da cela, podendo ser acionada somente pelo funcionário, que o fazia a seu bel-prazer; ausência de limpeza das dependências da unidade, na qual se acumulavam lixo, restos de comida, dejetos etc., configurando condições sanitárias, higiênicas e de habitabilidade que colidiam fortemente com o respeito mínimo aos direitos básicos da pessoa humana.

O Anexo, tal como funcionava desde sua criação, foi desativado em 2003, ocasião em que se transformou em Centro de Readaptação

Penitenciária Feminino, agora em conformidade com os preceitos da nova LEP, promulgada no mesmo ano, que prevê o Regime Disciplinar Diferenciado (RDD). Porém, antes disso e não por acaso, essa instituição se converteu no celeiro do grupo que viria a constituir a maior ameaça à estabilidade do sistema carcerário do Estado, o PCC.

### **EXPANSÃO FÍSICA DO SISTEMA E O AUMENTO VERTIGINOSO DA POPULAÇÃO CARCERÁRIA**

A guinada conservadora da década de 1990, no que concerne às políticas de segurança em geral e do sistema carcerário em particular, pode ser também expressa pelo vertiginoso aumento da população prisional nesse período, no Brasil como um todo, mas particularmente em São Paulo.

O incremento da população carcerária brasileira nos anos 1990 seguiu uma tendência global de encarceramento massivo, com as prisões sendo desacreditadas na sua função reabilitadora e buscando alcançar objetivos mais modestos, como a segregação social do criminoso (GARLAND, 2001; WACQUANT, 2001). Em função da histórica desigualdade social, da restrição de direitos e da impossibilidade de acesso à justiça para amplas camadas da população, e ainda contando com a ação seletiva da polícia, que se volta prioritariamente para as classes mais pobres, no Brasil esses processos mais amplos adquirem contornos ainda mais dramáticos, contribuindo para alimentar um círculo vicioso que aprofunda cada vez mais as disparidades sociais, econômicas, políticas e de acesso à justiça entre os brasileiros mais pobres e os mais ricos.

Em termos nacionais, a taxa de encarceramento por 100 mil habitantes era de 65,2 em 1988. Com um aumento constante, ela chegou a 134,9 em 2000, 181,5 em 2003 e, pelos dados recentemente divulgados, chegamos a uma taxa nacional de 258,1 presos por 100 mil habitantes em junho de 2010. Esses números só não são mais alarmantes quando comparados com a taxa de encarceramento do estado de São Paulo. No estado mais rico da federação, havia 51 presos por 100 mil em 1988, subindo

para 94,4 em 1992, 149,2 em 2000, 219,6 em 2003 e, em junho de 2010, atingindo a assustadora cifra de 418,18 presos a cada 100 mil habitantes.<sup>2</sup>

O estado de São Paulo tem sido considerado referência nacional em termos de investimento no sistema carcerário. Entretanto, esse investimento limitou-se, quase exclusivamente, à ampliação física do sistema em um ritmo assustador. Ao final do governo Quéricia, em 1990, havia 37 unidades prisionais<sup>3</sup> em 1994, no final do governo Fleury, o número chegou a 43, abrigando cerca de 32.018 presos. Mário Covas e seu sucessor, Geraldo Alckmin, deram continuidade e acentuaram essa tendência de expansão. Em 1999, segundo ano da gestão Covas, a administração penitenciária<sup>4</sup> já contava com 64 unidades para 47 mil presos (SALLA, 2007). Em 2006, final da gestão Alckmin que nos últimos meses foi assumida pelo vice-governador Cláudio Lembo, em função da campanha de Alckmin à presidência da república, a estrutura penitenciária de São Paulo já alcançava a espantosa cifra de 130.814 encarcerados,<sup>5</sup> distribuídos em 144 unidades prisionais. Em maio de 2009, quando a SAP retomou, depois de alguns anos, a divulgação dos números relativos à população carcerária do estado, apresentou-se um total de 147 estabelecimentos, com 149.097 presos<sup>6</sup>. Segundo os últimos números divulgados pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen), em dezembro de 2010 a população carcerária de São Paulo chegava a 170.916 presos, distribuídos em 148 estabelecimentos prisionais.

A expansão sem precedentes do sistema carcerário paulista não foi acompanhada do investimento na infraestrutura dos estabelecimentos e muito menos nos números e na qualificação de seus funcionários. A relação funcionário-presos, que em 1994 era de 1 para 2,17, passa a 1 para 4,99 em 2006 (ADORNO; SALLA, 2007), houve redução para praticamente

<sup>2</sup> Os dados referentes a dezembro de 2010 podem ser encontrados no endereço eletrônico: <www.mj.gov.br/depen> enquanto os dados referentes ao sistema penitenciário nacional foram extraídos de Salla (2006, p. 290) e aqueles referentes ao Estado de São Paulo estão citados em Teixeira (2006, p. 105).

<sup>3</sup> Estes números se referem apenas às unidades pertencentes à administração penitenciária, primeiro a cargo da COESPE (Coordenadoria dos Estabelecimentos Penitenciários) e depois da SAP (Secretaria de Administração Penitenciária).

<sup>4</sup> Neste mesmo período, a Secretaria de Segurança Pública abrigava 31.343 presos, dos quais 11.860 já estavam condenados.

<sup>5</sup> Além de 13.616 presos nas unidades da Secretaria de Segurança Pública.

<sup>6</sup> Alegando motivo de segurança, a SAP não divulgava o número da população carcerária do estado e o total de encarcerados em cada unidade prisional desde o final de 2006.

a metade. Se considerarmos apenas os agentes penitenciários, oficialmente responsáveis pela custódia dos presos (ainda que muitos agentes estejam alocados em funções administrativas ou serviços gerais), a proporção é ainda mais alarmante, com 1 agente para 7,3 presos, de acordo com os dados de junho de 2010.<sup>7</sup> E essa dupla expansão – física e da população carcerária – não foi acompanhada de melhorias em termos de trabalho, educação, assistência social e atendimento à saúde dos presos. O resultado, como se pode perceber a partir dos últimos números divulgados, é a demanda sempre crescente por mais e mais vagas, e a reiteração das mesmas promessas, da mesma orientação política – a construção de novas unidades.

Embora recorrente por toda a década, a expansão do sistema foi acelerada a partir de 1998, no início do segundo governo Covas, que priorizou a criação de vagas no sistema penitenciário como uma de suas principais ações políticas. Para contextualizar essa expansão, é importante apontar algumas questões intimamente relacionadas entre si e com a política do governo Covas.

Há que se considerar a prioridade desse governo em transferir os presos dos estabelecimentos sob o comando da SSP para a SAP. Até 1997, apenas 54% dos presos do estado estavam sob custódia da SAP, sendo que 45% dessa população encontrava-se em distritos policiais (DPs), carceragens e cadeões sob responsabilidade da SSP. Em 2006, o número de presos sob a custódia da SSP havia vertiginosamente para 9,43%,<sup>8</sup> em decorrência do investimento durante os dois governos Covas, cujas orientações políticas nessa área tiveram continuidade com Geraldo Alckmin.<sup>9</sup>

Em junho de 2010, entre os 173.060 presos do estado, havia 164.425 em estabelecimentos sob o comando da SAP, enquanto 8.635 permaneciam em unidades sob jurisdição da SSP, ou seja, cerca de 5% da população total. O gráfico abaixo, ainda que considere um período menor,

<sup>7</sup> De acordo com os dados disponíveis no site do DEPEN, a população carcerária de São Paulo sob custódia da SAP é de 164.425, enquanto o total de agentes penitenciários é de 22.515. Para avaliar a extensão deste déficit de funcionários, há que se considerar ainda que os agentes penitenciários trabalham em turnos de 12/24 horas, isto é, estão divididos em 4 plantões, sendo 2 diurnos e 2 noturnos, o que torna a relação agente/preso ainda mais desproporcional.

<sup>8</sup> Estes dados se encontram no site da Secretaria da Administração Penitenciária: [www.sap.sp.gov.br](http://www.sap.sp.gov.br)

<sup>9</sup> Note-se que a promessa de transferência dos presos em DPs já era antiga, presente, por exemplo no governo Quéricia, conforme notícia na *Folha de S. Paulo* de 27/10/1990, “Quéricia pretende acabar com a superlotação de DPs”. Fonte: Banco de Dados da Imprensa, NEV-USP.

ilustra essa mudança do sistema carcerário paulista, que tomou forma a partir do primeiro governo de Mário Covas.<sup>10</sup>

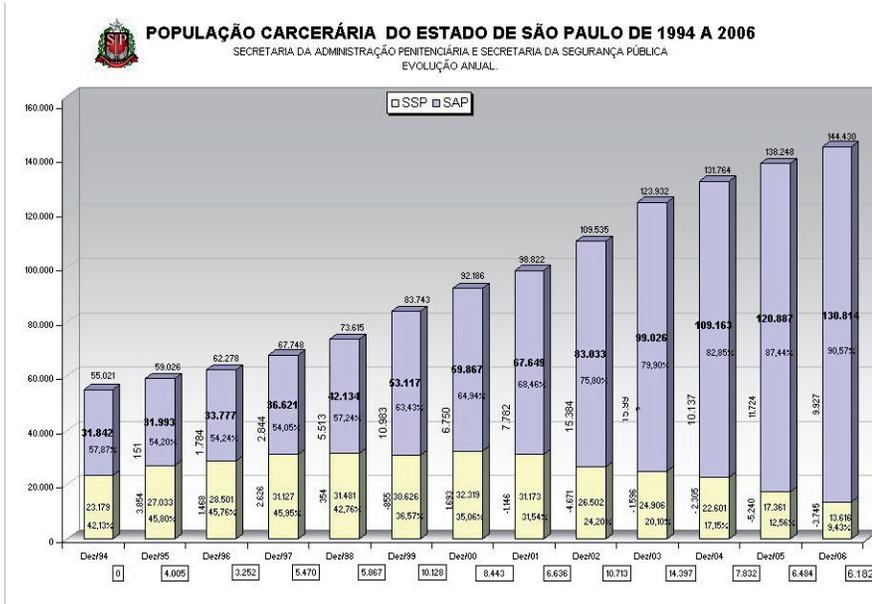


Gráfico 2: População carcerária do Estado de S. Paulo (1994-2006)

Fonte: SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Administração Penitenciária do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.sap.sp.gov.br>>. Acesso em: 22 mar. 2011.

A transferência de presos da SSP para a SAP tem um significado político amplo, muito além de mera configuração administrativa ou burocrática.

Em primeiro lugar, é importante considerar o desvio de função de policiais civis, que se vêem obrigados a custodiar os internos nos estabelecimentos prisionais da SSP. Em que pese o histórico de violência

<sup>10</sup> O gráfico está disponível em <[www.sap.sp.gov.br](http://www.sap.sp.gov.br)>. Acesso em: 22 mar. 2011. Após as mudanças políticas e administrativas ocorridas na SAP no ano de 2006, a qual discutiremos adiante, a secretaria deixou de publicar alguns dados referentes a população prisional, sendo que os mesmos só podem ser encontrados na página do DEPEN, conforme mencionado anteriormente.

e abuso de poder que abrange o sistema carcerário como um todo (estabelecimentos da SSP e da SAP), é relativamente consensual que os agentes penitenciários, embora com deficiências graves na sua formação, possuem melhores condições para exercer o trabalho para o qual foram preparados, mesmo que essa preparação não tenha sido tão boa. O policial civil que se encontra na função de carcereiro, além de um claro desvio de sua função oficial, acaba por se enredar em uma situação paradoxal, um claro conflito de interesses entre sua função oficial e o trabalho prático que exerce. No limite, ele pode custodiar indivíduos cuja detenção foi ocasionada pelo trabalho de investigação por ele mesmo realizado.

Em segundo lugar, a expansão do sistema carcerário no âmbito da SAP, em detrimento da SSP, está ligada a uma retomada do compromisso com os direitos dos presos, o qual se fez presente nas plataformas políticas para os governos estadual e federal desde a eleição de Covas e Fernando Henrique Cardoso, respectivamente. Embora esse comprometimento não tenha se mostrado tão amplo como na década anterior, no governo Montoro, e tenha se mesclado a uma política de encarceramento massivo que, no limite, acaba por fazer refluir tais concepções políticas liberais, houve ações que buscaram limitar o uso da violência na atuação policial dentro e fora das prisões, conforme já mencionado. Dentre tais ações podemos incluir o processo de retirada dos presos sob custódia de policiais, com um investimento maciço na construção de um sistema voltado especificamente para essa função, delimitando e separando claramente a função de investigar e prender e a função de custodiar.<sup>11</sup> Além da falta de preparo dos policiais para exercer uma função que não é a sua, a grande maioria das unidades da SSP não possui condições mínimas de habitabilidade, não possibilitando ao preso o engajamento em atividades educativas, laborterápicas ou de lazer.

Um terceiro aspecto, talvez o mais importante, diz respeito à segurança dos estabelecimentos prisionais da SSP e daqueles da SAP. Em regra, as unidades sob responsabilidade da SSP não apresentam condições mínimas de segurança. As delegacias de polícia (DPs), por exemplo,

---

<sup>11</sup> Vale lembrar que, ao contrário dos agentes penitenciários, os policiais civis que trabalham na custódia de presos portam armas de fogo durante o serviço, o que, em si, já revela uma força desmedida na relação entre custodiadores e custodiados, e qualquer instabilidade pode desencadear uma grande tragédia, como ocorreu não poucas vezes.

possuem carceragens destinadas aos presos em flagrante e que deveriam lá permanecer por 48 horas no máximo, tão inadequadas são as condições em termos de segurança – tais locais são constituídos por celas pequenas, muito próximas à porta de entrada e saída da DP e, portanto, extremamente suscetíveis a ações de fuga e resgate. Durante as décadas de 1980 e 90, boa parte dos presos sob custódia da SSP se encontrava nesses locais, sendo que alguns DPs chegavam a abrigar mais de 100 internos, muitos dos quais cumpriam toda a pena de prisão nesse tipo de estabelecimento – ou seja, sem qualquer acesso a educação, trabalho e banho de sol, direitos previstos na Constituição. A permanência de muitos presos por um período longo e a superlotação dos estabelecimentos fizeram com que as unidades da SSP, especialmente as DPs, se tornassem “barris de pólvora” que colocavam em risco a vida não apenas dos presos que ali se encontravam, mas também a dos policiais e dos moradores cujas casas circundavam esses locais.

A transferência dos presos de tais estabelecimentos para unidades prisionais adequadas ao cumprimento da pena de prisão pelos condenados (penitenciárias) e unidades destinadas aos sujeitos que aguardavam julgamento em regime fechado (casas de detenção) tornou-se medida central nos discursos e programas de segurança pública, tamanha era a ameaça que representavam os estabelecimentos nos bairros onde se localizavam, espalhados por toda a cidade. As verbas federais destinadas a São Paulo durante o governo de FHC, com o objetivo de investimento no sistema prisional, foram importantes alavancas do processo de expansão dos estabelecimentos prisionais vinculados à SAP, na velocidade indicada pelos números expostos anteriormente. Essas novas unidades apresentavam condições muito melhores em termos de segurança e para o cumprimento da pena de prisão, de acordo com o estabelecido na legislação.

Há, ainda, outro fator a se considerar na compreensão da forma como se deu a expansão do sistema prisional paulista. A desativação da Casa de Detenção de São Paulo ocupava espaço nas plataformas eleitorais dos candidatos ao governo do estado desde os anos 1980.<sup>12</sup> Ela expressava melhor do que qualquer outra unidade prisional todas as mazelas do sistema carcerário, com a ampliação exponencial de todos os problemas que assolam as prisões brasileiras: superlotação, agravada pela

<sup>12</sup> Para um relato sobre esta unidade prisional durante a década de 1970, ver Souza ([1980]).

estrutura física e pelo gigantismo desta instituição;<sup>13</sup> corrupção endêmica e sistêmica, levando a reiteradas substituições de diretores e funcionários; fugas espetaculares que envolviam construção de túneis sofisticados ou procedimentos mais simples como a saída pela porta da frente ou através da muralha;<sup>14</sup> violência institucional com o uso de celas-fortes, espancamento e outras formas de castigo sem qualquer formalização; funcionamento de um enorme mercado ilegal de celas, presos de boa e delicada aparência (para se transformarem em “mulher” de outro preso), drogas, bebidas e todo tipo de objeto lícito ou ilícito, sem qualquer controle por parte da administração prisional;<sup>15</sup> presença de formas extremas de violência entre os presos, sendo que as brigas, estupros e assassinatos eram acontecimentos que faziam parte do cotidiano.<sup>16</sup>

Agrava ainda o impacto de todos esses problemas o fato de a Casa de Detenção estar localizada em um bairro de classe média na região central da cidade de São Paulo. A pressão do setor imobiliário e da população que residia próxima ao Complexo do Carandiru<sup>17</sup> era muito forte no sentido de acabar com aquilo que era chamado de *barril de pólvora* e que, supostamente, colocava em risco a segurança de seu entorno residencial. Nos anos 1990, o crescimento das fugas através dos sofisticados túneis que levavam até os dutos por onde era escoado o esgoto, permitindo sair através de bueiros – muitas vezes em avenidas movimentadas ou no interior de

---

<sup>13</sup> No auge da superlotação, no início de 2001, a Casa de Detenção chegou a abrigar cerca de nove mil presos.

<sup>14</sup> Alguns presos que foram entrevistados para esta pesquisa e haviam passado pela Casa de Detenção relataram que era comum o pagamento de propina aos agentes penitenciários e aos guardas das muralhas (postos que eram ocupados por policiais militares), que chegavam até mesmo a lançar a corda e puxá-la, para ajudar na concretização das fugas.

<sup>15</sup> Durante pesquisa de mestrado (DIAS, 2008), um preso que fora responsável por uma denominação religiosa na Casa de Detenção relatou que a sua igreja pagava cerca de R\$ 2.000,00 para obter uma cela e destiná-la ao uso dos evangélicos.

<sup>16</sup> A existência de um fosso na Casa de Detenção, no local onde inicialmente funcionavam elevadores, é apontada por muitos presos e até mesmo funcionários como local de desova de corpos que sequer eram contabilizados pela administração prisional. Neste local também teriam sido despejados os corpos de dezenas ou centenas (a depender da versão) de vítimas do massacre do Carandiru – que, segundo esses relatos, ultrapassou em muito os 111 mortos oficialmente reconhecidos. Ficção ou não, o fato é que essas histórias revelam o descabro e a falta de controle da administração prisional sobre o funcionamento e o andamento dessa instituição.

<sup>17</sup> O Complexo do Carandiru era composto pela Casa de Detenção, a Penitenciária do Estado, o Presídio Especial da Polícia Civil e a Penitenciária Feminina da Capital. Atualmente, funcionam apenas as duas últimas unidades, sendo que a Penitenciária do Estado foi transformada em presídio feminino, com a denominação Penitenciária de Santana, e o espaço onde era localizada a Casa de Detenção foi transformado no Parque da Juventude.

residências – aumentou as pressões sobre o governo para a desativação da Casa de Detenção, principal foco dos problemas que ampliavam a sensação de insegurança da população local.

Mesmo com todos esses problemas, a Casa de Detenção resistia a todas as pressões por conta da sempre presente e premente falta de vagas no sistema carcerário, que fazia dessa instituição uma espécie de absorvedouro de pessoas sempre que não se conseguia vaga em outro local. A questão era tanto mais importante porque impunha ao governo estadual o desafio de alocar a imensa população desse presídio em um sistema que funcionou, sempre, acima de seus limites.

A desativação dessa unidade sempre esteve nos planos dos governadores Mário Covas e de Geraldo Alckmin,<sup>18</sup> tomando contornos mais definidos a partir da nomeação de Nagashi Furukawa para o comando da SAP. De acordo com o ex-secretário,<sup>19</sup> as pressões sobre o sistema penitenciário eram muito fortes, o que postergava indefinidamente a desativação da Casa de Detenção. Contudo, essa foi uma das condições para que ele permanecesse no cargo após a primeira megarrebelião de fevereiro de 2001, que atingiu 29 unidades do estado, tendo o PCC como protagonista do evento e a Casa de Detenção como seu epicentro.

O processo de desativação da unidade teve início ainda em 2001 e foi finalizado no ano seguinte, tendo na implosão parcial da instituição o seu marco fundamental. A desativação da Casa de Detenção foi também o marco de um processo de construção de uma nova territorialização dos presídios paulistas (GÓES; MAKINO, 2002), que se deslocaram da capital em direção ao interior do estado, sobretudo sua porção oeste,<sup>20</sup> promovendo profundas alterações no mapa prisional, com importantes

<sup>18</sup> A desativação da Casa de Detenção é, inclusive, um dos itens do Plano Nacional de Direitos Humanos do governo FHC, promulgado por meio do Decreto 1.904, de 13 de maio de 1996. Vale lembrar que FHC e Mário Covas pertenciam ao mesmo partido político, o PSDB, o que facilitava as alianças entre os dois níveis de governo, pelo menos no que diz respeito à alocação e a transferência de verbas para a execução dos projetos.

<sup>19</sup> Tais declarações constam da entrevista realizada com o ex-secretário, que gentilmente me recebeu por duas vezes, sendo uma na cidade de São Paulo e a outra em Bragança Paulista.

<sup>20</sup> Este processo pode ser dimensionado a partir da distribuição das unidades prisionais entre as cinco coordenadorias regionais: Coordenadoria da Capital e Grande São Paulo, 28 unidades; Coordenadoria da Região Central (Campinas), 30 unidades; Coordenadoria do Vale do Paraíba e Litoral, 17 unidades; e coordenadorias da região Noroeste e Oeste (divisão meramente administrativa), que, juntas, possuem 68 estabelecimentos sob sua jurisdição. Essas informações se encontram no *site* <[www.sap.sp.gov.br](http://www.sap.sp.gov.br)>, consultado no dia 15 de fevereiro de 2011.

consequências sociais, políticas e econômicas para as regiões que receberam a maior parte desses estabelecimentos.<sup>21</sup>

Além da reconfiguração geográfica do sistema prisional, o processo de expansão de vagas em curso nos anos 1990 e 2000 foi orientado por novos modelos na arquitetura penitenciária, priorizando presídios menores e mais compartimentados, tal como são as unidades prisionais denominadas *penitenciárias compactas*, cuja origem data exatamente desse período.<sup>22</sup> As unidades maiores e menos compartimentadas, que ainda existem, são resquícios do período anterior e são percebidas como desfuncionais do ponto de vista da manutenção da ordem prisional, uma vez que permitem a aglomeração de um grande contingente populacional, facilitando a organização de movimentos coletivos.

Fica evidente que a megarrebelião de 2001 teve um impacto determinante na conformação das orientações políticas e administrativas que acabaram por remodelar a estrutura do sistema prisional em São Paulo, a partir de novas bases geográficas e arquitetônicas que tiveram por objetivo dificultar a mobilização da população carcerária tal como foi possível neste episódio. Dispersão e compartimentação passaram a ser ideias centrais no trato da população carcerária. Como ficou evidente em maio de 2006, tais orientações políticas não lograram os objetivos pretendidos, mas isso será objeto de discussão mais á frente.

Se essa reconfiguração obteve algum êxito, ele está ligado à redução significativa das fugas e dos resgates de presos em decorrência da construção de dezenas de penitenciárias e centros de detenção provisória (CDPs), bem como à simultânea desativação – ou esvaziamento – das unidades prisionais mais problemáticas, como as carceragens de DPs, as cadeias públicas e a Casa de Detenção.<sup>23</sup> Com melhor infraestrutura

---

<sup>21</sup> Sobre o processo de interiorização das unidades prisionais paulistas, além do já citado texto de Góes e Makino (2002), ver também Dias e Silvestre (2010).

<sup>22</sup> Muito embora essas unidades possuam capacidade semelhante às mais antigas, elas apresentam uma divisão interna muito grande, o que impede o encontro de um grande contingente populacional.

<sup>23</sup> Apesar disso, há matérias jornalísticas que apontam o aumento do número de presos nas cadeias públicas e carceragens, alguma das quais estão voltando a ficar superlotadas. Uma vez que a demanda por vagas não para de crescer e, considerando que a capacidade de construção de novas unidades prisionais tem limites claros, haveremos de assistir diversas vezes a esses ciclos de maior ou menor inchaço nos estabelecimentos prisionais sem infraestrutura adequada para abrigar presos durante um período maior.

e novos dispositivos de segurança, tais ocorrências tiveram uma queda considerável, embora ainda ocorram com relativa frequência.

\* \* \*

O contexto social, político e econômico que se desenhou neste texto nos permite identificar elementos que compõem uma específica teia social a partir da qual emergiu o PCC, considerado uma das principais organizações criminosas do Brasil e que por mais de uma vez obteve êxito em desestabilizar a segurança pública de São Paulo. Todos os elementos apresentados aqui contribuíram, cada um a seu modo e em graus evidentemente variáveis, para formar o amálgama que possibilitou a origem, a expansão, a consolidação e, finalmente, a hegemonia do PCC. Embora não seja possível precisar em que medida a ausência de um ou mais desses elementos incidiria diretamente sobre o processo, é possível afirmar que alguns deles deram o impulso inicial, constituindo forças motrizes, enquanto outros estiveram indiretamente vinculados ao processo, fornecendo instrumentos para que ele se efetivasse na direção que assumiu dada. De qualquer forma, o processo social cujo ponto de partida é o período imediatamente anterior ao aparecimento do PCC (décadas de 1970 e 80) e cujo ponto de chegada é a atual hegemonia política e econômica do grupo, só reuniu as condições – materiais, políticas, econômicas, sociais para tanto em um momento determinado na história da segurança pública brasileira, e de São Paulo em particular, a partir de constelação de fatores, alguns dos quais apresentamos aqui.

Fica muito claro, para citar um exemplo, que mudanças organizacionais e os rearranjos políticos e administrativos que envolvem Justiça, SSP e SAP estão atrelados direta ou indiretamente ao contexto de maior ou menor estabilidade que envolve a área de segurança pública, que tem no surgimento do PCC um poderoso fator na balança. O PCC é, portanto, produto e produtor dessas mudanças no âmbito político-administrativo. Porém, as variações em termos de estabilidade e instabilidade também são, nesta área, fortemente influenciadas pelos

arranjos e desarranjos acima mencionados, de forma que esses processos incidem um sobre o outro, em uma influência recíproca.

Devem ser considerados ainda outros elementos funcionais, que, a princípio, não tem relação com os fatores políticos e administrativos discutidos antes, como por exemplo o desenvolvimento tecnológico. A disseminação do aparelho de telefone celular constitui fator indireto, mas preponderante, na conformação dessa teia social, fornecendo as condições técnicas sem as quais o PCC não poderia ter se estruturado de forma organizada e articulada tal como demonstrado em inúmeros episódios.

Não se pode considerar, portanto, essas questões a partir de uma relação causal, por meio da qual seria possível apontar elementos determinantes e determinados, causas e consequências. Ao invés disso, compreendemos esses processos sociais como o resultado de uma teia complexa de ações cujo resultado, em geral, não é previamente definido, e que acabam por produzir transformações na rede de interdependência que envolve os indivíduos ocupantes de diversas posições sociais. De acordo com Norbert Elias (2008, p. 31), os processos sociais e as ações de seres humanos singulares são inseparáveis. Contudo, nenhum ser humano é um começo, visto que suas ações brotam de processos sociais em andamento, da mesma forma que os processos sociais, embora contem com certa autonomia frente às ações individuais, não são absolutamente independentes delas.

## REFERÊNCIAS

- ADORNO, Sérgio. Insegurança *versus* direitos humanos: entre a lei e a ordem. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 129-153, fev. 2000.
- \_\_\_\_\_. Lei e ordem no segundo governo FHC. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 103-140, nov. 2003.
- \_\_\_\_\_; SALLA, Fernando. Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 7-29, set./out. 2007.
- BIONDI, Karina. *Junto e misturado: imanência e transcendência no PCC*. São Paulo: Terceiro Nome, 2010.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN). Disponível em: <[www.mj.gov.br/depem](http://www.mj.gov.br/depem)> Acesso em: 4 abr. 2011.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidade em São Paulo*. São Paulo: Editora 34: Edusp, 2000.

DIAS, Camila Nunes. *A igreja como refúgio e a Bíblia como esconderijo: religião e violência na prisão*. São Paulo: Humanitas, 2008.

\_\_\_\_\_. Ocupando as brechas do direito formal: o PCC como instância alternativa de resolução de conflitos. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Rio de Janeiro, v. 2, p. 83-105, abr./jun. 2009.

\_\_\_\_\_. *Da pulverização ao monopólio da violência: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista*. 2011. Tese (Doutorado em Sociologia)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011a.

\_\_\_\_\_. Estado e PCC em meio às tramas do poder arbitrário nas prisões. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 213-233, nov. 2011b.

\_\_\_\_\_; SILVESTRE, Giane. Situação carcerária no estado de São Paulo. In: SOUZA, Luís Antônio Francisco de (Org.). *Políticas de segurança pública no estado de São Paulo*. São Paulo: Cultura Acadêmica: Ed. Unesp, 2010. p. 91-105.

ELIAS, Nobert. *Introdução à sociologia*. Lisboa: Edições 70, 2008.

GARLAND, David. *The culture of control: crime and social order in contemporary society*. Chicago: The University of Chicago Press, 2001.

GÓES, Eda M.; MAKINO, Rosa L. As unidades prisionais do Oeste Paulista: implicações do aprisionamento e do fracasso da tentativa da sociedade de isolar por completo parte de si mesma. *Terra Livre*, São Paulo, ano 18, n. 19, p. 163-176, jul./dez. 2002.

JOZINO, Josmar. *Cobras e lagartos: a vida íntima e perversa nas prisões brasileiras – quem manda e quem obedece no partido do crime*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2005.

MARQUES, Adalton José. *Crime, proceder, convívio-seguro: um experimento antropológico a partir da relação entre ladrões*. 2010. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

QUÉRCIA pretende acabar com a superlotação de DPs. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 27 out. 1990. In: NÚCLEO de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo. Banco de Dados da Imprensa. Disponível em: <<http://www.nevusp.org>>. Acesso em: 15 maio 2008.

SALLA, Fernando. As rebeliões nas prisões: novos significados a partir da experiência brasileira. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 274-307, jul./dez. 2006.

\_\_\_\_\_. De Montoro a Lembo: as políticas penitenciárias em São Paulo. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, ano 1, n. 1, p. 72-90, 1º sem. 2007.

\_\_\_\_\_. Considerações sociológicas sobre o crime organizado no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 71, p. 364-390, abr. 2008.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br>>. Acesso em: 22 abr. 2011.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Administração Penitenciária do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.sap.sp.gov.br>>. Acesso em: 22 mar. 2011.

SOUZA, Fátima. *PCC: a facção*. Rio de Janeiro: Record, 2007.

SOUZA, Percival de. *O sindicato do crime: PCC e outros grupos*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2006.

\_\_\_\_\_. *A prisão: história dos homens que vivem no maior presídio do mundo*. São Paulo: Alfa-Ômega, [1980].

TEIXEIRA, Alessandra. *Do sujeito de direito ao estado de exceção: o percurso contemporâneo do sistema penitenciário brasileiro*. 2006. Dissertação (Mestrado em Sociologia)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

WACQUANT, Loic. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.



# SOCIEDADE PUNITIVA E NOVAS DINÂMICAS DA SEGURANÇA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

*Luís Antônio Francisco de Souza<sup>1</sup>*

## **BIOPOLÍTICA E SOCIEDADE PUNITIVA**

No famoso curso de 17 de março de 1976, Michel Foucault havia proposto a discussão sobre a emergência do poder sobre a vida, em contraposição ao poder sobre a morte, característico da soberania. A biopolítica, neologismo criado para caracterizar esta nova estratégia de poder, lida com a população como problema político, científico e biológico. Durante a segunda metade do século XVIII, esta nova tecnologia de poder emerge na Europa, que complementa e a integra a disciplina. Essa tecnologia não visa o corpo do homem enquanto indivíduo, mas o corpo-espécie. A biopolítica introduz, como problema de administração e racionalização do poder, toda uma preocupação com a seguridade, a segurança, a poupança, a cidade e a riqueza. A sociedade ocidental seria, então, caracterizada como

---

<sup>1</sup> Agradecimentos aos estudantes que colaboraram com a pesquisa: César Grusdat de Assis, Bruna M. Celestino Palhuzi e Maíra F. Torelli, bolsistas PIBIC-CNPq.

uma organo-disciplina do corpo individual e como uma bio-regulamentação da população (FOUCAULT, 1999, p. 289).

Em *A vontade de saber*, Michel Foucault introduz o tema do governo da população na confluência entre sexualidade, natalidade e mortalidade. Ele afirma que o biopoder “[...] se situa e exerce ao nível da vida, da espécie, da raça e dos fenômenos maciços de população.” (FOUCAULT, 1985, p. 129). O poder sobre a vida desenvolveu-se a partir de duas formas principais. De um lado, teve origem no adestramento, utilidade e docilidade do corpo pelos procedimentos das disciplinas, processo demonstrado extensivamente em *Vigiar e punir*. De outro, ele nasceu no “corpo-espécie”, no ser vivo, na proliferação da vida, nos nascimentos, na mortalidade, na saúde e na duração da vida. Essas formas, ao mesmo tempo, anatômicas e biológicas, individualizantes e generalizantes, designam uma série de intervenções e regulamentações, uma verdadeira biopolítica da população, cujo papel principal “não é mais matar, mas investir sobre a vida” (FOUCAULT, 1985, p. 131).<sup>2</sup>

O homem ocidental aprende pouco a pouco o que é ser uma espécie viva num mundo vivo, ter um corpo, condições de existência, probabilidade de vida, saúde individual e coletiva, forças que se podem modificar, e um espaço em que se pode reparti-las de modo ótimo. Pela primeira vez na história, sem dúvida, o biológico reflete-se no político; o fato de viver não é mais esse sustentáculo inacessível que só emerge de tempos em tempos, no acaso da morte e de sua fatalidade: cai, em parte, no campo de controle do saber e de intervenção do poder. Este não está mais somente às voltas com sujeitos de direito sobre os quais seu último acesso é a morte, porém com seres vivos, e o império que poderá exercer sobre eles deverá situar-se no nível da própria vida; é o fato do poder encarregar-se da vida, mais do que a ameaça da morte, que lhe dá acesso ao corpo. (FOUCAULT, 1985, p. 134).

As novas tecnologias de poder caminham na direção de um governo da população e da administração da vida. O poder disciplinar, a governamentalidade e o biopoder, conjuntamente, organizam um espaço social analítico e tornam todas as dimensões do mundo social disponíveis e acessíveis à gestão produtiva por parte de instituições e por parte de

<sup>2</sup> É preciso lembrar que Foucault procura diferenciar e integrar a microfísica e a macrofísica do poder (Cf. GORDON, 1991, p. 4).

governos. Nesse sentido, estamos em face de um processo histórico, que ainda não se completou, de ampliação do universo das disciplinas, de universalização da pirâmide do olhar e de disseminação das técnicas de governo (FOUCAULT, 2008).

Este processo pode ser designado claramente pela incursão da vida e da política no âmbito da segurança, no que podemos designar de sociedade punitiva ou sociedade de controle. Ao mesmo tempo em que as sociedades ocidentais avançadas entram em crises econômicas sem precedentes, na esteira do dismantelamento do antigo modelo do Estado de Bem-Estar Social, há um investimento privado e público na dimensão do controle social pela via das altas taxas de encarceramento, reforçando a obsessão por segurança e por punição (GARLAND, 2008; WACQUANT, 1999). Neste sentido, toda uma indústria do crime e da insegurança emerge e se alimenta dos altos níveis dos riscos do capitalismo globalizado. Por exemplo, esta nova configuração daquilo que alguns autores chamam de modernidade tardia tem impacto no emprego e no mercado de trabalho, no crime organizado transnacional, na estrutura das cidades e no meio ambiente (GIDDENS, 2000). Elementos de controle social *high-tech* começam a se tornar parte da paisagem social e mesmo as novas cidades globais inteligentes só são possíveis na confluência do aumento dos gastos públicos com gestão da segurança e privatização dos serviços de vigilância, monitoramento e gestão da informação (BAUMAN, 1999, 2003; BECK, 2010).

David Garland (2008) nos dá um bom balanço dos dilemas da sociedade capitalista contemporânea em termos dos mecanismos e dos custos sociais da punição e do controle. Segundo o autor, estamos vivendo numa nova cultura do controle do crime. Nos últimos 30 anos, vivenciamos uma crise sem precedentes do sistema penal do estado social. Ocorreu a expansão das estratégias de controle do crime na modernidade tardia que conciliam as respostas ao crime na direção do endurecimento da pena e disseminação de mecanismos sutis de controle social. Esta é uma sociedade com altas taxas de criminalidade, com desinvestimento público em políticas sociais e com a sensação de que as instituições tradicionais da área da justiça criminal estão em crise profunda. Os sinais de perigo estão por toda parte. Há o declínio do ideal de reabilitação, endurecimento das punições, reinvenção da prisão, expansão da infraestrutura da prevenção e

repressão do crime, comercialização do controle do crime e disseminação de técnicas eletrônicas de vigilância. O apoio de práticas mais duras de controle e combate da criminalidade pode ser um reflexo das práticas herdadas do modelo de justiça reativa e punitiva e também das abordagens sensacionalistas das mídias nas divulgações de crimes, problemas observados em vários países do planeta na atualidade (CALDEIRA, 2000).

## O TAMANHO DA SEGURANÇA

Os sinais dos tempos estão chegando ao Brasil e nem sempre pela porta da frente. O país está gastando mais com segurança. O total de gastos realizados pelos governos estaduais em segurança pública subiu de R\$ 24 bilhões para R\$ 33,5 bilhões, de 2005 para 2008. Em 2006, apenas a União gastou com segurança algo em torno de 9 bilhões de reais. Este crescimento representou um aumento de 36%, passando de R\$ 130,52 para R\$ 176,95 por habitante. Em termos dos valores absolutos, os estados que se destacaram pelo maior investimento em 2008 foram São Paulo (27%), Rio de Janeiro (15%) e Minas Gerais (15%). Em termos de gasto por habitante, destacaram-se Acre (R\$ 335,8/hab.), Amapá (R\$ 370,6/hab.), Rondônia (R\$ 327,6/hab.), Roraima (R\$ 332,8/hab.) e Rio de Janeiro (R\$ 309,9/hab.).

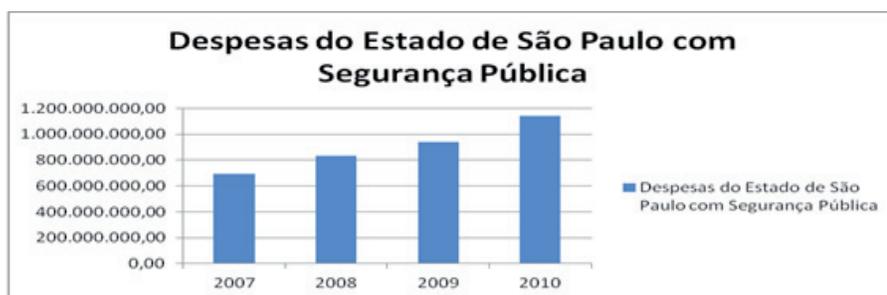


Gráfico 1- Despesas em Segurança Pública

Fonte: BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: mar. 2012; BRASIL. Ministério da Justiça. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. Brasília, DF, 2011.

O dispositivo biopolítico da segurança coloca a sociedade brasileira na encruzilhada em que gastar mais parece ser a única solução para as demandas securitárias crescentes. Como demonstra o gráfico 1, as despesas do Estado de São Paulo não param de crescer, tendo na verdade dobrado nos últimos 4 anos. E estes gastos não demonstram mudanças no paradigma da segurança, na verdade, reforçam a sensação de que a gestão da segurança continua enfatizando a relação entre polícia, gestão policial dos conflitos e contenção social via pena de prisão. Os dados da Secretaria do Tesouro Nacional mostram que as despesas com segurança pública para o Estado de São Paulo concentram-se no quesito policiamento:

DESPESAS DO ESTADO DE SÃO PAULO COM POLICIAMENTO	
2007	486.918.275,35
2008	593.968.161,07
2009	595.079.755,30
2010	726.942.003,71

#### Quadro 1- Gastos com policiamento

Fonte: BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: mar. 2012; BRASIL. Ministério da Justiça. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. Brasília, DF, 2011.



#### Gráfico 2 – Gastos com Policiamento

Fonte: BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: mar. 2012; BRASIL. Ministério da Justiça. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. Brasília, DF, 2011.

Embora os dados possam parecer inconclusos, matérias recentes e de grande impacto midiático mostraram o quanto o investimento em polícia no Estado de São Paulo está articulado com uma concepção de intervenção policial sobre problemas e questões que deveriam ser tratados no âmbito das políticas sociais (HIRATA, 2012; SOUZA, 2012).

Os custos crescentes em segurança são acompanhados de perto pelo aumento dos efetivos policiais. O país conta hoje com quase 600 mil policiais, entre policiais militares, civis e federais. Uma ampla rede de policiais se espalha pelo país, ocupando cidades, rodovias e fronteiras. O controle policial incorpora diversos serviços como aduana, imigração, migração, circulação de mercadorias, prestação de socorro, corpo de bombeiros, fiscalização de esportes e lazer, policiamento em escolas, fiscalização de jovens que gazeteiam escola ou que circulem fora do horário “permitido”, polícia florestal, ações de reintegração de posse (em geral desastrosas e virulentas), telecomunicações, atividades bancárias, fiscalização urbana e rural etc. Este controle tende a crescer na medida em que aumentam as pressões para que forças de ação rápida, e especializadas sejam constituídas e mobilizadas, por meio de dotação de recursos do Ministério da Justiça. Outra pressão provém da atual crise da política de drogas no país, que tem dado ênfase à limpeza social dos espaços urbanos, sobretudo em relação aos usuários de crack. As Forças Armadas também estão sendo sistematicamente mobilizadas para conter os conflitos urbanos de caráter civil, sem contar seu papel crescente na estabilização dos conflitos que emergem no interior das forças policiais, como greves, manifestações por direitos dos policiais e participação dos policiais no crime organizado. Sem contar, por último, o efetivo da segurança privada. A segurança privada merecerá uma reflexão à parte, dentro da ideia de que é parte do atual quadro de securitização da sociedade a constituição da segurança como uma mercadoria a ser adquirida por quem tem posses e pode se precaver dos riscos crescentes da modernidade tardia. O efetivo da segurança privada tende a ser três vezes maior do que o efetivo policial oficial, sem contar os seguranças privados que atuam de forma irregular, com o detalhe de que todos portam armas de fogo.

## O GULAG BRASIL

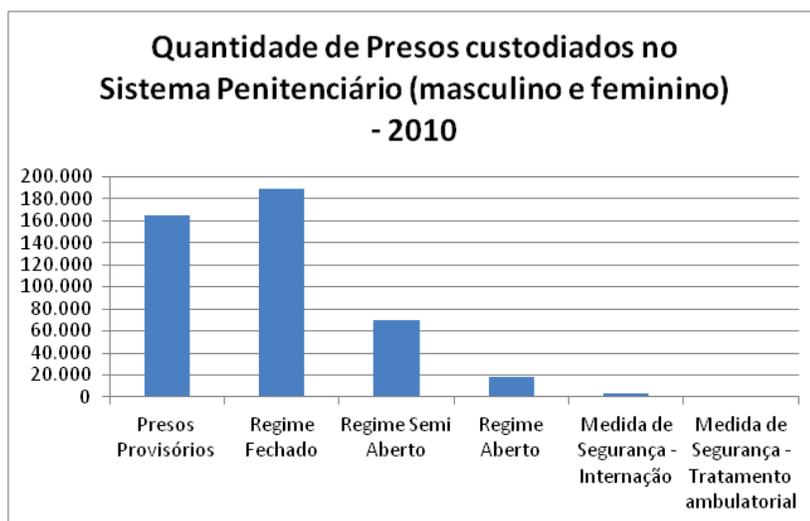
As taxas de encarceramento estão crescendo, o sistema punitivo está se expandindo, e, no caso de São Paulo, toda uma *micro-física punitiva* está se disseminando pelas cidades do interior. Segundo Relatório da CPI sobre o Sistema Carcerário (2009), o sistema prisional brasileiro é o quarto do mundo em número de presos, ficando atrás apenas dos Estados Unidos (2,2 milhões de presos), China (1,5 milhão de presos) e Rússia (870 mil presos). Segundo o relatório, os presos estavam assim distribuídos: 56.014 nas delegacias de polícia (13,26%); 366.359 em estabelecimentos penais. Dados do Infopen, relativos ao ano de 2010, atualizam este quadro e mostram a tendência de crescimento do encarceramento no país inteiro, sendo puxada pela locomotiva penal que é o Estado de São Paulo, conforme Quadro 2, abaixo. Ou seja, de 366 mil presos em 2007 o país saltou para 445 mil em 2010. O país está passando pela síndrome das *broken revolving doors*: o sistema recebe mais presos do que libera, não obstante o importante trabalho do Conselho Nacional de Justiça nos mutirões carcerários, que liberam centenas de milhares de presos irregulares no país todo ano. Observando o Quadro 2 e o Gráfico 3, o país prende muito e prende mal. Uma pequena parcela dos presos estão em regime aberto e semiaberto. Não há uma pesquisa no país que demonstre que os presos merecem permanecer em regime fechado a maior parte da pena. Ao contrário, os dados sugerem que os presos são, em sua maioria, réus primários que cometeram crimes de pequena monta e estão longe de pertencer ao crime organizado. A pena de prisão, na verdade, cria um mercado cativo de mão de obra para o crime. De fato, a prisão cria os delinquentes como argumenta Michel Foucault no seu famoso *Vigiar e punir*.

Há um desvio flagrante do uso da pena prisão, são mais de 350 mil presos em regime provisório e em regime fechado. Além de ser excessiva, a política prisional está enviesada, pois a grande maioria dos presos está em regimes fechados, se juntarmos os presos provisórios e os que efetivamente cumprem este tipo de pena: mais de 67% da massa carcerária!

<b>Quantidade de Presos/Internados – 2010</b>	<b>Masculino</b>	<b>Feminino</b>	<b>Total</b>
<b>Indicador: Quantidade de Presos custodiados no Sistema Penitenciário</b>	417.517	28.188	445.705
Presos Provisórios	154.780	9.903	164.683
Regime Fechado	176.910	11.867	188.777
Regime Semi Aberto	64.754	4.495	69.249
Regime Aberto	17.426	1.320	18.746
Medida de Segurança – Internação	3.120	250	3.370
Medida de Segurança - Tratamento ambulatorial	527	353	880

### Quadro 2 - Presos custodiados no sistema prisional - Brasil

Fonte: BRASIL. Ministério da Justiça. Sistema Prisional – Infopen. Disponível em: <<http://www.infopen.gov.br/>>. Acesso em: mar. 2012.



### Gráfico 3 – Presos no sistema penitenciário

Fonte: BRASIL. Ministério da Justiça. Sistema Prisional – Infopen. Disponível em: <<http://www.infopen.gov.br/>>. Acesso em: mar. 2012.

As mulheres ficaram, historicamente, fora da biopolítica prisional. A gestão da delinquência de gênero sempre foi tratada, assim como durante muito tempo o acolhimento de crianças e adolescentes, como problema privado e, portanto, relegado à assistência e ao assistencialismo. Mas, com a ampliação do rol de crimes considerados hediondos, incluindo o transporte de drogas, as mulheres tornaram-se presas fáceis às estratégias penais de controle social. O crescimento do encarceramento feminino é visível no país inteiro e, mais uma vez, o Estado de São Paulo responde com um percentual significativo de presas. E as condições de cumprimento das penas são muito piores, pois boa parte das mulheres cumpre penas em estabelecimentos inadequados, adaptados e que não oferecem o mínimo que a legislação internacional recomenda.

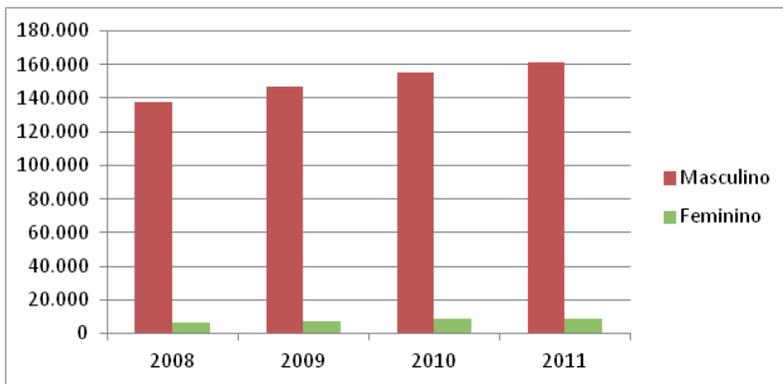


Gráfico 4 - Total de pessoas encarceradas no Estado de São Paulo

Fonte: BRASIL. Ministério da Justiça. Sistema Prisional – Infopen. Disponível em: <<http://www.infopen.gov.br/>>. Acesso em: mar. 2012.

O Estado de São Paulo apresenta uma taxa de encarceramento da ordem de 400 presos por cem mil habitantes, em 2011. E estes números não refletem a realidade, pois segundo estimativas do próprio governo estadual, há um déficit de quase 80 mil vagas no estado, com a necessidade de criação de mais de 50 presídios nos próximos 12 meses.



Gráfico 5 - Total de pessoas encarceradas no Estado de São Paulo

Fonte: BRASIL. Ministério da Justiça. Sistema Prisional – Infopen. Disponível em: <<http://www.infopen.gov.br/>>. Acesso em: mar. 2012.

O crescimento do encarceramento vem acompanhado da interiorização das prisões no Estado de São Paulo. Apenas nos quatro primeiros anos da década de 2000, este processo representou a geração de 18 mil novos empregos, resultantes de um investimento de 230 milhões de reais. Este processo foi explorado politicamente como compensação aos supostos malefícios da presença das prisões nos municípios. No ano de 2009, São Paulo já contava com 147 unidades prisionais, 115 delas no interior e no litoral e 32 localizadas na Capital e Região Metropolitana. As regiões centro-oeste e noroeste contam com um total de 97 unidades. A coordenadoria da região oeste, com sede no município de Presidente Venceslau, conta com 35 unidades distribuídas em 21 municípios. Em 14 deles, a população é inferior a 30.000 habitantes, segundo dados da Fundação Seade de 2007. Quando os detentos cumprem penas em municípios distantes, a maioria das famílias tem que se submeter à uma dura rotina de viagens e hospedagens em condições precárias e humilhantes. A presença das prisões nestes municípios ainda cria impactos ambientais, sociais e urbanos que escapam das políticas públicas locais. Ainda tramita na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo o Projeto de Lei 556/2007, que obriga o Estado a executar ações compensatórias e de minimização dos efeitos negativos gerados por unidades prisionais onde são instaladas.

O projeto propõe compensação aos municípios que recebam ou receberão unidades prisionais, isso porque os impactos gerados nessas cidades passam pela agressão ambiental, desvalorização imobiliária, sobrecarga no sistema de saúde, educação, segurança e no judiciário.

### CERCAMENTOS MODERNOS

A exposição exacerbada da insegurança nas mídias, como demonstra a recente matéria de capa da revista *Veja* São Paulo de fevereiro de 2012, contribui para o alarmismo que, longe de resolver o problema, coloca os outros (populações da periferia, negros, jovens, dependentes de crack, moradores de bairros degradados ou de ocupações) como os responsáveis pela violência que assola nossas cidades. Neste sentido, as políticas recentes na área da segurança, longe de permitir aos cidadãos usufruírem do espaço da cidade, tem reforçado o sentimento de insegurança e contribuído para ossificar cidadanias diferenciadas no acesso aos benefícios da vida urbana. De um lado, as periferias não param de crescer, avançando sobre as áreas de mananciais e de preservação da mata atlântica. De outro, condomínios de luxo competem entre si para ocupar as fímbrias da cidade, longe do centro expandido e da presença considerada incômoda dos moradores das comunidades do entorno. Ou ainda, grandes empreendimentos imobiliários disputam território com os antigos bairros, acelerando a divisão social e as condições já sofríveis de acessibilidade e qualidade de vida. E, como não poderia deixar de ser, o poder público alimenta este processo corrosivo, enquadrado na nova cultura do capitalismo (SENNETT, 2006), ao deixar que amplas áreas urbanas centrais se degradem e depois possam ser vendidas nos milionários esquemas das chamadas operações urbanas que dão ao incorporador o direito de “legalmente” violar a lei de zoneamento e alterar o potencial construtivo das áreas em troca de semáforos e faixas para pedestres. E sabemos o que acontece com os moradores fixos ou temporários destas áreas que são uma espécie de reserva de segurança para o crescimento urbano da cidade na lógica privatista em vigor.

As cidades estão sendo fortemente marcadas em sua paisagem pela presença de condomínios fechados, com uma estimativa de 4,5 milhões de pessoas vivendo neste tipo de residências. Outras formas de

segregação urbana estão sendo criadas e estimuladas. São empreendimentos complexos que garantem moradia, acesso ao comércio, ao lazer, à educação e ao trabalho, tudo em um único e exclusivo local. A atual marginal Pinheiros, na capital, está passando por esta remodelação que, em pouco tempo, está pontuando a via de torres de vidro high-tech e de construções de alto valor, em meio ainda a condomínios populares e a construções de baixo valor agregado. Em contraponto a esses condomínios fechados, a população de baixa renda é deslocada para novos espaços, geralmente na periferia, através de programas do governo de incentivo à casa própria que na verdade acaba por segregá-los. O processo passa também pelo abandono das áreas centrais das cidades e precarização da zeladoria urbana. São os efeitos da cidade de muros, dos enclaves fortificados (CALDEIRA, 2000).

Este quadro não é exclusivo de São Paulo. As principais capitais do país e as regiões metropolitanas estão experimentando os mesmos problemas. Fragmentação do espaço público, ilegalismos de toda ordem, conluio entre interesses privados e o Estado, convivência entre o ilegal e o legal (TELLES, 2010). Os problemas urbanos não param na visão tradicional de segurança como crime e violência. Diante da crise dos espaços públicos, percebe-se a falta de áreas verdes e de lazer. O trânsito das cidades, que privilegia o transporte individual motorizado, é responsável pelos índices alarmantes de acidentes. As administrações municipais são incapazes de oferecer alternativas de transportes amigáveis e ambientalmente viáveis. Nos municípios do país ainda são violados os direitos de migrantes e de populações de rua (SENTO-SÉ, 2005).

Esta tendência de privatização do espaço público já vem sendo observada há algum tempo. Mas as políticas públicas no país insistem em permitir que o urbano seja recortado, cercado, pelos interesses corporativos e pelas ações do mundo das relações sociais diferenciais. Para os jovens das grandes periferias do país, continua o desafio de encontrar, em meio às dinâmicas contraditórias do crime, dos ilegalismos e da violência, espaço para realizar todo o seu potencial e todos os seus desejos. As cidades brasileiras modernas parecem não comportar espaços para os projetos dos jovens das periferias, estes ainda são vistos como problemas e como ameaças à vida social (SILVA, 2008).

Em São Paulo, tem pessoas que nunca foram ao Teatro Municipal ou ao famoso edifício do Masp. Passam suas vidas inteiras imobilizadas nos bairros distantes do centro da capital, alguns destes distam quase 30 quilômetros do marco zero. A vida cercada tem, portanto, um sentido mais amplo do que se pode imaginar. Não são apenas os muros e cercas. A distância social se produz por várias formas de segregação e a segurança parece estar contribuindo para este processo. As áreas mais policiadas da cidade de São Paulo são as áreas nobres e os pontos turísticos. Mas, diante das cercas, dos arames, dos alarmes, dos carros blindados, dos seguros, da desconfiança, uma miríade de problemas públicos, de gestão das cidades deve ser levada em consideração para reverter a tendência de aumento das distâncias sociais e das desigualdades. Por isto, as conexões entre o mundo urbano o trabalho escravo, as drogas, o tráfico de pessoas e a exploração sexual de meninas ainda requerem estudos e políticas específicas que garantam acesso ao trabalho, à moradia e à cidadania para parte da população que é expulsa da cidade e demonizada pela mídia e pela opinião pública.

### **SEGURANÇA É NEGÓCIO**

Tema sensível para os municípios é a disseminação da segurança privada ou corporativa, que envolve monitoramento eletrônico. Na cidade do Rio de Janeiro, gastar milhões de reais em sistemas de monitoramento sem licitação é um dos aspectos da tendência à privatização. Os custos são astronômicos e é lamentável não existir uma pesquisa séria que aponte o tamanho do problema (ou do negócio). Não basta fazer estimativas conservadoras. Teríamos que colocar no papel tudo o que é gasto com segurança, como seguros de casas, de carros, de cartões de crédito, cercas, grades, alarmes, muros, guardas noturnos, guaritas, blindagem, armas, rastreamento, medicamentos, cursos etc.

A parte mais tangível do negócio é mesmo a segurança corporativa, sobretudo de bancos, empresas, grandes empreendimentos imobiliários e shopping-centers. E a segurança implicada nos grandes eventos esportivos desta década também representa uma face do mesmo problema. Um bom exercício de reflexão seria calcular o montante dos gastos com segurança na

preparação e realização destes eventos e de outros que ocorrem de forma cotidiana no país.

O Brasil conta com um verdadeiro exército de seguranças privadas. Como mostra a tabela abaixo, o crescimento das empresas de segurança privada nos últimos anos, foi superior ao aumento do efetivo policial civil e militar:

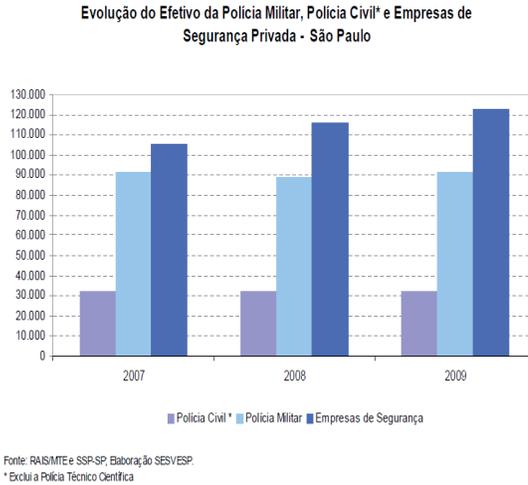


Gráfico 6- Efetivo das Polícias e Segurança Privada, SP

Os dados são evidentemente subestimados. O Estado de São Paulo, que detém o maior efetivo policial e o maior número de profissionais na área da segurança corporativa, conta com 250 mil pessoas armadas, envolvidas em segurança. As estimativas não são consistentes, pois giram em torno de 500 mil a três milhões de seguranças no país, todos armados e nem todos preparados para desempenhar essa função. Como as estimativas apontam para o fato de que em cada quatro vigilantes apenas um trabalha em empresa legalizada, teríamos que considerar o efetivo de pessoas trabalhando com segurança na margem máxima de 3 milhões de pessoas.

## O QUE OS MUNICÍPIOS ESTÃO FAZENDO DE ERRADO?

Além de seguirem as tendências do mercado privado de segurança e da disseminação dos condomínios fechados, os municípios brasileiros estão clamando por mais segurança. O que representa na prática a constituição de guardas municipais armadas, vigilância eletrônica e diminuição da tolerância em relação às sociabilidades juvenis. Nos últimos anos, vem crescendo o efetivo das guardas municipais. Antes restritas às capitais, as guardas estão se disseminando para cidades médias e pequenas. Elas são formadas por policiais fardados e armados que tem como responsabilidade a preservação do patrimônio público e o auxílio em situações de emergência. Elas também devem fazer a segurança de prefeitos e seus secretários e auxiliar os municípios no controle de atividades essencialmente urbanas, tais como a fiscalização de transporte coletivo, de comércio ambulante e uso ilegal do solo urbano. Muitas vezes, não obstante restrição constitucional, as guardas desempenham papel de polícia, realizando detenções e encaminhando suspeitos às delegacias. Há denúncias contra as guardas municipais e a experiência recente tem mostrado que é difícil controlar suas atividades. Segundo o IBGE, dados de 2006, 87,5% dos municípios brasileiros com mais de 500 mil habitantes possuíam guardas municipais.

Outra tendência preocupante, como já foi dito, é a disseminação de mecanismos de controle eletrônico. As câmeras de vigilância estão sendo adotadas como apanágio para resolver todo e qualquer problema de segurança nos municípios. É preciso cautela. É certo que os dispositivos eletrônicos estão ficando mais baratos e a tecnologia está melhorando muito. É certo que as câmeras passam para os transeuntes uma sensação de segurança, afinal, sempre se acredita que há alguém por trás do panóptico. É certo que a vigilância eletrônica pode diminuir o custo geral da administração da polícia e pode minimizar a penosidade e periculosidade do trabalho policial. Entretanto, não se pode aceitar que a vigilância seja eficaz em todos os crimes e em todas as circunstâncias. Além disso, a vigilância eletrônica sempre levanta a questão de *accountability*, ou seja, quem é fiscaliza os fiscais? Como são usadas as imagens? Qual é custo real do sistema? Como são feitas as licitações? Como garantir o direito à privacidade? Várias questões que ainda permanecem abertas ao debate. O que se sabe, com segurança, é que o uso das câmeras deve estar pautado

por uma política pública de segurança, sem a qual o dispositivo por si só não pode garantir eficácia.

O outro problema diz respeito ao cerco feito pelas autoridades e pela opinião pública aos jovens e às culturas urbanas. Muito já foi dito sobre este assunto e muito mais precisa ser dito, mas o espaço deste artigo não permite ir além do presente aviso.

### **O QUE OS MUNICÍPIOS ESTÃO FAZENDO DE CERTO?**

Nos últimos anos, os municípios emergiram como atores importantes no desenho, implementação e acompanhamento de políticas de segurança pública. Essa posição dos municípios é nova e seguiu de perto o envolvimento das capitais e das cidades das regiões metropolitanas em seu esforço por conter a escalada da violência urbana e, mais particularmente, a escalada da criminalidade (SENTO-SÉ, 2005). A tentação de tornar o município mais um braço armado da segurança é grande, mas deve ser evitada. O município pode fazer muito para a segurança desde que faça o link entre cidadania, justiça e direitos. A presença do município na segurança deve estar ligada às ideias de governo local, de cidadania participativa e de sustentabilidade. Mecanismos como conselhos locais e municipais de segurança são alentos. No âmbito estritamente policial, não há razões para que os municípios não adotem mecanismos de policiamento comunitário e de aproximação entre polícia e comunidade. Uma ótima oportunidade para as eleições 2012 é acompanhar as cidades que desenvolveram, com relativo sucesso, planos locais e municipais de segurança. Esses planos transformaram-se em instrumentos de políticas públicas e aumentaram as lentes para os problemas que podem ser geridos no âmbito local, como a atenção à vulnerabilidade social dos jovens.

### **CONCLUSÕES**

O atual dispositivo biopolítico da segurança aponta para dimensões contraditórias. De um lado, o aumento do investimento público e privado na segurança, com ampliação de efetivos e de custos. De outro, um crescimento das estratégias de vigilância e de segregação urbana, sobretudo

daqueles grupos sociais que ainda são considerados como pertencentes às classes perigosas. Violações de direitos, expansão do encarceramento, dispositivos técnicos de vigilância, espaços segregados, mercantilização da segurança são alguns dos componentes deste dispositivo. Os municípios estão se integrando a estas estratégias de uma forma pragmática e errática. Os instrumentos para uma participação mais eficaz e cuidadosa dos municípios já existem e em grande parte não dependem de mudanças legais ou constitucionais, mas apenas da consciência de que a prevenção pode acompanhar as políticas públicas em áreas estratégicas de atuação tradicional das cidades, lá onde os jovens e as populações vulnerabilizadas historicamente mais precisam.

## REFERÊNCIAS

- BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as conseqüências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2010.
- BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário*. Brasília, DF, 2009. (Série Ação Parlamentar, n. 384). 615 p.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: mar. 2012
- BRASIL. Ministério da Justiça. *Sistema Prisional – Infopen*. Disponível em: [www.infopen.gov.br](http://www.infopen.gov.br). Acesso em: mar. 2012.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. Brasília, DF, 2011.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34: Edusp, 2000.
- EWALD, François. Foucault e a norma: In: \_\_\_\_\_. *Foucault: a norma e o direito*. Lisboa: Vega, 1993. p. 77-125.
- FOUCAULT, Michel. *História da sexualidade: a vontade de saber*. 7. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.
- \_\_\_\_\_. *Em defesa da sociedade: Curso no Collège de France (1975-1976)*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Segurança, território e população*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GARLAND, David. *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GIDDENS, Anthony. *Mundo em descontrole: o que a globalização está fazendo de nós*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

GORDON, Colin. Governmental rationality: an introduction. In: BURCHELL, Graham; GORDON, Colin; MILLER, Peter (Ed.). *The Foucault effect: studies in governmentality*. Chicago: University of Chicago Press. 1991. p. 1-52.

HIRATA, Daniel. A produção das cidades securitárias: polícia e política. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, ano 5, n. 56, p. 10-11, mar. 2012.

SENNETT, Richard. *A cultura do novo capitalismo*. São Paulo: Zahar, 2006.

SENTO-SÉ, João Trajano (Org.). *Prevenção da violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SILVA, Luiz Antônio Machado da (Org.). *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

SOUZA, Luís Antônio Francisco de. Militarização da segurança. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, ano 5, n. 56, p. 8-9, mar. 2012.

TELLES, Vera da Silva. *A cidade nas fronteiras do legal e ilegal*. Belo Horizonte: Argumentum, 2010.

WACQUANT, Loïc. *Les prisons de la misère*. Paris: Éditions Raisons d'Agir, 1999.

## SOBRE OS AUTORES

### **ANA PAULA MENDES DE MIRANDA**

Doutora em Antropologia Social pela Universidade Estadual de São Paulo (USP); Professora do Departamento de Antropologia e Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense/RJ; Coordenadora do Curso de Especialização em Políticas Públicas de Justiça Criminal e Segurança Pública (UFF-RENAESP), Pesquisadora do Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisas (NUFEP-UFF), Pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT-InEAC). Tem experiência na área de Teoria Antropológica, com concentração em Antropologia Jurídica e Antropologia Política, atuando principalmente em pesquisa sobre os temas: políticas públicas de segurança; gestão da informação; crimes, conflitos e percepções da violência; formas de intolerância religiosa.

### **ANDRÉ ROSEMBERG**

Possui graduação em Direito pela Universidade de São Paulo (1998), mestrado em História Social pela Universidade de São Paulo (2003) e doutorado em História Social (2008) pela mesma universidade. Fez doutorado-sanduíche em Paris IV-Sorbonne, no Centre de Recherche en Histoire du XIXème Siècle. Atualmente é pesquisador pós-doutor no Departamento de Sociologia e Antropologia da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, campus Marília. Atua na área de História, com ênfase em história da polícia, do crime e do controle social.

### **BÓRIS RIBEIRO DE MAGALHÃES**

Mestre e Doutorando em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Campus de Marília, onde desenvolve a pesquisa intitulada “Risco, saúde e obesidade na prática profissional dos

Policiais Militares do Estado de São Paulo”. É Coordenador Executivo do Observatório de Segurança Pública (OSP). Um dos organizadores da coletânea *Michel Foucault: sexualidade, corpo e direito* (publicado pela Cultura Acadêmica). Tem experiência na área de Sociologia, com ênfase em Sociologia do corpo e saúde, atuando principalmente nos seguintes temas: políticas públicas de saúde e segurança, biopolítica, sexualidade, corporalidade, obesidade e alimentação.

### **BRUNA ANGOTTI**

É mestre em Antropologia Social pela Universidade de São Paulo (2011) e especialista em Criminologia pelo Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (2010). Possui graduação em Direito pela Universidade de São Paulo (2006) e graduação em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2007). Atualmente é professora na Faculdade de Direito da Universidade Braz Cubas e coordenadora da área de Justiça Criminal do Instituto Sou da Paz.

### **CAMILA NUNES DIAS**

Doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo. Atualmente é professora da Universidade Federal do ABC, pesquisadora do Núcleo de Estudos da Violência (NEV) da USP e colaboradora do Observatório de Segurança Pública. Suas pesquisas abrangem a área da Sociologia da Violência, atuando principalmente nos seguintes temas: sistema prisional, criminalidade organizada, PCC, segurança pública, conversão religiosa de presos.

### **HEIDI ANN CERNEKA**

Mestre em Teologia Pastoral pela Loyola University, Chicago. Coordenadora para a Questão da Mulher Presa na Pastoral Carcerária Nacional. Presidente do Instituto Terra, Trabalho e Cidadania.

### **JACQUELINE DE OLIVEIRA MUNIZ**

Antropóloga. Doutora em Ciência Política pelo IUPERJ, Universidade Candido Mendes – UCAM e Pós-Doutora em Estudos Estratégicos pela COPPE-UFRJ. Professora do Mestrado em Direito e do IUPERJ, Universidade Candido Mendes - UCAM. Membro do Grupo de Estudos Estratégicos (Coppe/UFRJ) e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Tem experiência nas áreas de Antropologia e ciência política, com ênfase em Segurança Pública e Justiça Criminal, atuando principalmente nos seguintes temas: políticas, estudos estratégicos, criminalidade e violência, gestão penitenciária e direitos humanos.

### **LUCILA SCAVONE**

Graduada em Ciências Sociais pela UFRGS (1971), Mestre em Sociologia Política e Antropologia, Université de Paris III (1976) Doutora em Sociologia, Université de Paris III (Sorbonne-Nouvelle) (1980). Pós-Doutorado INSERM/França (1991). Livre-docente pela UNESP (2001), Titular Departamento Sociologia UNESP (2010). Integra Departamento e Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UNESP/Araraquara desde 1986. Pesquisadora CNPq I. Trabalha com Teorias sociais contemporâneas; Estudos de gênero e feministas; tecnologias reprodutivas; maternidade, corpo e sexualidade, entre outras questões relacionadas às articulações de gênero com a diversidade social, política e cultural.

### **LUÍS ANTÔNIO FRANCISCO DE SOUZA**

Doutor em Sociologia na Universidade de São Paulo, com Estágio Sanduíche na Universidade de Toronto, Canadá. Pesquisador na área de História da Polícia Civil, Processo Criminal, Violência Policial, Controle Externo sobre a Polícia, Políticas de Segurança Pública, Violência e Direitos Humanos. É livre-docente na Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Marília, atuando nos cursos de Graduação em Ciências Sociais e Relações Internacionais, bem como no curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais, no nível de mestrado e de doutorado. Atualmente é chefe do Departamento de Sociologia e Antropologia, Vice-supervisor do Instituto de Políticas Públicas da Unesp, campus de Marília, e coordenador científico do Observatório de Segurança Pública (OSP), do Observatório da Condição Juvenil (OCJovem), do Grupo de Estudos em Segurança Pública (GESP) e do Grupo de Estudos da Condição Juvenil (Gejuve). Site dos projetos e demais atividades dos grupos: [www.observatoriodeseguranca.org](http://www.observatoriodeseguranca.org)

### **RITA DE CÁSSIA BIASON**

Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas e doutorado em História Social pela Universidade de São Paulo. É professora assistente doutora no Curso de Relações Internacionais, UNESP- Campus de Franca e coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Corrupção, na mesma instituição. Tem experiência na área de Ciência Política atuando principalmente nos seguintes temas: mecanismos de prevenção e controle de corrupção, cooperação internacional no combate à corrupção e corrupção política.

### **TAMIRIS HILÁRIO DE LIMA BATISTA**

Graduada em Relações Internacionais na Universidade Estadual Paulista - Campus de Franca e pesquisadora no Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Corrupção.

## **THIAGO TEIXEIRA SABATINE**

Mestre em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Campus de Marília, atuando principalmente nos seguintes temas: sexualidade, travestilidades, territorialidades, gênero, políticas de segurança pública e saúde. Um dos organizadores da coletânea *Michel Foucault: sexualidade, corpo e direito* (publicado pela Cultura Acadêmica). Atualmente é pesquisador e coordenador executivo do Observatório de Segurança Pública (OSP).

#### **SOBRE O LIVRO**

Formato	16X23cm
Tipologia	Adobe Garamond Pro
Papel	Polén soft 85g/m2 (miolo) Cartão Supremo 250g/m2 (capa)
Acabamento	Grampeado e colado
Tiragem	300
Catálogo	Telma Jaqueline Dias Silveira
Normalização	Maria Luzinete Euclides
Capa	Edevaldo D. Santos
Diagramação	Edevaldo D. Santos

2012

Impressão e acabamento

Gráfica e Editora Shinohara  
(14) 3432-2830

# Desafios à Segurança Pública

## *controle social, democracia e gênero*

**P**or que este livro? Este livro cartografa, sem perder de vista o processo histórico, o atual contexto da segurança pública no Brasil e aponta suas dimensões contraditórias, marcadas por estratégias erráticas. Em meio ao cenário de expansão das formas de controle social, os temas abordados envolvem todo um debate sobre direitos humanos, violência, discriminação e criminalização de grupos sociais. Estas questões ganharam relevo no meio acadêmico no processo de democratização do Brasil. Hoje, o debate sobre as conquistas na área coloca em dúvida a capacidade do complexo da segurança de garantir níveis aceitáveis da paz com proteção de direitos de cidadania.

ISBN 978-85-7983-280-2



9 788579 832802