

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA
MESTRADO EM HISTÓRIA SOCIAL DAS RELAÇÕES POLÍTICAS

MIRIAM SANTOS CARDOSO

**O NOVO PARADIGMA DA SEGURANÇA PÚBLICA NO
BRASIL E SUA REPERCUSSÃO NO ESPÍRITO SANTO:
O CASO PROPAS
(1985 – 2003)**

VITÓRIA - ES
2009

MIRIAM SANTOS CARDOSO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História do Centro de Ciências Humanas e Naturais, da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em História, na área de concentração História Social das Relações Políticas.

Orientadora: Prof^a Dr^a Márcia B.F.Rodrigues

VITÓRIA – ES
2009

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

Cardoso, Miriam Santos, 1949-
C268n O novo paradigma da segurança pública no Brasil e sua
repercussão no Espírito Santo : o caso PROPAS / Miriam Santos
Cardoso. – 2009.
103 f.

Orientadora: Márcia Barros Ferreira Rodrigues.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Espírito
Santo, Centro de Ciências Humanas e Naturais.

1. Segurança Pública. 2. Autoritarismo. 3. Racismo. 4. Ordem
pública (Direito). 5. Direito. 6. Democracia. I. Rodrigues, Márcia
Barros Ferreira. II. Universidade Federal do Espírito Santo.
Centro de Ciências Humanas e Naturais. III. Título.

CDU: 93/99

MIRIAM SANTOS CARDOSO

**O NOVO PARADIGMA DA SEGURANÇA PÚBLICA NO
BRASIL E SUA REPERCUSSÃO NO ESPÍRITO SANTO:
O CASO PRÓPAS
(1985 – 2003)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História do Centro de Ciências Humanas e Naturais da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação na área de concentração História das Relações Políticas.

Aprovada em de de 2009.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a Márcia Barros Ferreira Rodrigues
Universidade Federal do Espírito Santo
Orientadora

Prof. Dr. Carlos Vinicius da Costa Mendonça
Universidade Federal do Espírito Santo

Prof^a Anna Marina de Pinho Madureira Bárbara
Pinheiro
Universidade Federal do Rio de Janeiro
Convidada

A minha mãe, Jovita Santos Cardoso, pelo carinho, pelos conhecimentos e sabedoria e, pela lucidez em seus 93 anos de vida.

AGRADECIMENTOS

Ao decidir retornar a Universidade, como aluna de pós-graduação, tinha certeza de que teria de vencer muitos desafios. A vida acadêmica requer dedicação, disciplina e muitas e muitas horas de mergulho na leitura e na reflexão. Nesta caminhada, poder contar com o apoio incondicional de Amílcar e Kênia, meus filhos, foi fundamental. Foram eles, talvez pela proximidade, talvez pela afetividade e, principalmente, pela capacidade intelectual de cada um, quem mais me ajudaram a superar as barreiras construídas pelo tempo que estive distante do mundo acadêmico. Minha mãe, D. Jovita, com seus 93 anos de vida, lúcida e ativa é a ligação próxima com a minha ancestralidade, que me serve de refúgio, lembrando-me de que existem raízes que me dão sustentação.

A organização social de movimento negro, no qual milito há alguns anos, foi fundamental para a consolidação de uma visão de mundo diverso e plural, onde a tolerância e a solidariedade são fundamentais. Eu gostaria de nomear todos os companheiros e companheiras que ajudaram nessa formação, mas são muitos e não me arrisco a escolha.

Nesse retorno à vida acadêmica, encontrei muitos colegas e professores com os quais vivenciei muitas alegrias e conhecimento. Destaco a professora Márcia Rodrigues, minha orientadora nessa dissertação, por ter me mostrado a importância da razão e da sensibilidade no fazer acadêmico.

E, por fim, não teria conseguido finalizar esse trabalho, se não fosse o apoio da minha querida amiga Ariane Meireles, que dedicou tempo e atenção para ler, corrigir e melhorar a redação.

Obrigada a todos e a todas.

RESUMO

Esse trabalho aborda as políticas de segurança pública implantadas no Brasil e no Espírito Santo, no período entre 1985 (reinício do Estado democrático) e 2003. Procura evidenciar os paradigmas que orientam a formulação dessas políticas e as bases ideológicas que lhes dão sustentação. Foram consultados documentos como o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) instituído em 2000 e o Programa de Planejamento de Ações de Segurança Pública do Governo do Estado do Espírito Santo (PROPAS) a fim de procurar indícios de mudanças ou de permanência das políticas autoritárias e elitistas que sempre estiveram presentes no Estado brasileiro. Estabeleceu-se um paralelo entre as diretrizes que orientaram a implantação da segurança pública no início do século XX, procurando semelhanças e diferenças entre àquela época e a definida para este estudo. O estudo faz uma rápida digressão sobre as teorias de dominação e poder que de alguma forma sustentam a formulação na segurança pública, estabelecendo um paralelo entre a manutenção da ordem e o mercado e trabalho, e discorre sobre o conceito de um Estado que recorre cada vez mais ao punitivo e menos ao social. Constata-se, analisando relatórios e estudos, a permanência, senão o reforço, da exclusão da população pobre e negra. Evidencia-se, assim, a tendência dos programas e planos de segurança pública a colocar como alvo preferencial os jovens negros e moradores da periferia, apontando para a falta de percepção da intolerância à diferença como uma das causas do problema da segurança pública.

Palavras-chave: Punição. Autoritarismo. Racismo. Ordem Pública. Direito. Democracia.

ABSTRACT

This paper deals with the public security policies implemented in Brazil and Espírito Santo in the period between 1985 – when the democratic state was restored – and 2003. It attempts to highlight the paradigms that guide the formulation of these policies and the ideological foundations that give them support. We have gone through documents such as the *Plano Nacional de Segurança Pública* (National Public Security) established in 2000 and the Programa de Planejamento de Ações de Segurança Pública (Program of Action Planning for Public Safety) of the State Government of Espírito Santo in order to seek evidence of change or persistence of authoritarian and elitists policies that have always been present in the Brazilian State. It established a parallel between the policies that guided the implementation of public security in the early twentieth century, looking for similarities and differences between that time and set for this study. The study makes a quick tour through the theories of domination and power that somehow maintain the formulation in public safety in order to draw a parallel between the maintenance of order and the work market and discusses the concept of a state that uses more and more punitive strategies and less to the social ones. We found, analyzing reports and studies, the persistence, if not strengthening, of the exclusion of poor, black people and shows the tendency of the Programs and Plans of Public Safety to reinforce punishment as a solution to the problem of violence and crime, which tend to have as target young black people who resides in the suburbs. Also, it points towards the lack of perception of the intolerance to difference as one of the causes of the problem of public safety.

Key-words: Punishment. Authoritarianism. Racism. Public Order, Law. Democracy.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS.....	15
2.1 O MITO BRASILEIRO DA NÃO VIOLÊNCIA.....	15
2.1.1 VIOLÊNCIA LEGITIMADA EM NOME DA ORDEM SOCIAL.....	18
2.2 VIOLÊNCIA E CRIMINOLOGIA CRÍTICA NO BRASIL.....	21
2.2.1 CONSENSO E LEGITIMAÇÃO DA PUNIÇÃO: TRAÇOS QUE Delineam a Justiça.....	27
2.3 OS PARADIGMAS DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO PERÍODO DA REDEMOCRATIZAÇÃO.....	35
3 IDEOLOGIA E PARADIGMAS DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA.....	39
3.1 UMA NOVA <i>BANDEIRA</i> DE LUTA.....	39
3.2 O PODER DAS INSTITUIÇÕES POLICIAIS.....	41
3.3 A FORÇA DOS FATOS E O PODER DO AUTORITARISMO.....	42
3.4 RECURSOS FINANCEIROS DEFININDO PRIORIDADES E COMPROMISSOS.....	47
3.5 CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS DO NOVO PLANO.....	52
3.6 PULVERIZAÇÃO DOS RECURSOS E MONITORAMENTO.....	57
3.7 O ESPÍRITO SANTO SEGUE OS PASSOS DO PAÍS: o caso PROPAS	58
3.8 A TECNOLOGIA A SERVIÇO DO COMBATE AO CRIME.....	61
3.9 PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE.....	64
4 PUNIÇÃO: POR QUE E PARA QUEM?.....	68
4.1 AS VÍTIMAS PREFERENCIAIS.....	69
4.2 APOLOGIA AO COMBATE À IMPUNIDADE.....	74
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	77
6 BIBLIOGRAFIA.....	82
ANEXO I	87
SÍNTESE DO PROGRAMA DA NOVA ARQUITETURA DOS ÓRGÃOS DE DEFESA SOCIAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação se propõe a estudar os paradigmas das políticas de Segurança Pública efetivadas pelo governo federal no Brasil e a sua repercussão no Estado do Espírito Santo, tendo como referenciais empíricos os planos nacionais e o projeto do governo do Espírito Santo, Programa de Planejamento de Ações de Segurança Pública (PRO-PAS). O período a ser estudado é o compreendido entre 1985 e 2003, correspondendo, respectivamente, com a redemocratização do país e a época da implantação de planos nacionais e estaduais de segurança pública¹.

Para elaboração desse trabalho, será dado destaque a seguinte linha do tempo: 1985, reinício do Estado Democrático de Direito no Brasil; 1988 e 1989, elaboração das Constituições Nacional e as Estaduais; 1996, instituição da Secretaria Nacional de Segurança Pública; 1999, implantação do programa estadual (Espírito Santo) de Segurança Pública; 2000, lançamento do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, que vigora até 2003, quando a nova administração federal lança um novo plano nacional. No Espírito Santo, o governo Estadual, por intermédio do Decreto n. 4538 – N, em 30 de novembro de 1999, implanta o programa estadual de segurança, que é nominado de PRO-PAS.

A escolha desse período tão próximo nos leva a questionar a possibilidade da verdade e a objetividade ao se escrever a História do tempo presente. Observar as validações no fazer histórico sem perder de vista o compromisso do historiador com seus métodos e objetos é uma imposição acadêmica para que se estude fatos ocorridos recentemente. Historiadores como Chauveau e Tétard (1999), seguem a idéia de que a história é feita no presente para o presente. A história do tempo presente traz uma nova dimensão do político ao

¹ Também pode ser considerada como início do período de redemocratização do Brasil, a lei de Anistia que foi promulgada em 1979, pelo General João Figueiredo. No entanto, neste trabalho será considerado somente o período que tem início com o fim dos governos militares. Ainda assim, registre-se que com a volta dos anistiados o debate sobre liberdade, direitos individuais e direitos humanos ganham espaço e esses temas servem de base para as ações que envolvem as propostas das políticas de Segurança Pública que surgem a partir da década de 1990.

historiador, não dando a ele o posto de interpretação soberana na história, mas mostrando-o como agente dinamizador deste mesmo processo.

Na obra em que debatem as *Questões para a história do presente*, Chauveau e Tétart (1999, p. 43) ao falarem sobre a busca de identidade do historiador frente à História do presente dizem que:

[...] É antes de um vivo desejo de identidade que nasce essa ambição de uma história atenta ao presente, cuja originalidade será ser escrita sob o olhar dos atores e cuja vocação desabrochará no balanço das temerosas especificidades do século XX. Ela será uma espécie de evangelho eterno para vivos, cujo historiador poderá ser o apóstolo; um depoimento de boa qualidade científica sobre esse estranho sentimento próprio do nosso tempo, inédito na torrente do tempo e que atrapalha tão frequentemente nossos contemporâneos: a consciência, dolorosa ou exaltante, de ter sido, por bem ou por mal, tomados, triturados e designados por uma história catastrófica cujo curso eles jamais dominaram.

No entanto, ao se apresentarem fatos e documentos recentes, faz-se necessário ficar atento ao prescrito pelos autores quando falam da reflexão do historiador ao analisar os objetos, as formas, o método ou os objetivos da história ou mesmo observando a disciplina, seus percursos ou sua função social:

O historiador deve, pois, abstrair-se o mais completamente possível das interferências da ideologia e da subjetividade, estudando-as e procurando apreender verdadeiramente seu objeto além de uma acepção puramente histórica. A epistemologia da história do presente consiste, portanto, em interrogar a história a fim de propor novos dados que aumentarão sua capacidade de 'explicitação' e de sugestão².

No caso específico desse estudo, serão apresentadas as condicionantes que orientaram a criação do ordenamento jurídico no Brasil pontuando especificamente desde o período que se inicia com a República (final do século XIX) ao surgimento das atuais leis que criaram o aparato da Segurança Pública Nacional com a redemocratização do Brasil a partir da década de 1980.

² Ibid., p.36

Pretende-se com essa abordagem estabelecer uma relação do novo paradigma da Segurança Pública, que ocorre no final do século XX e início do século XXI, com a gênese desse processo no Brasil República.

A hipótese formulada para essa dissertação é a de que na conjuntura brasileira, a partir de 1985, os debates sobre a violência são muito mais políticos e ideológicos do que de enfrentamento da violência. Os programas e planos implantados a partir de então, apesar de buscarem um novo patamar no conceito de segurança pública, traçando novos paradigmas que orientem a sua formulação, reforçam de alguma forma a mesma ideologia de exclusão existente na sociedade brasileira. Todos os diagnósticos e relatórios apresentados por órgãos e instituições nacionais e internacionais apontam os jovens do sexo masculino, negros e moradores das áreas carentes das grandes cidades como as vítimas preferenciais da criminalidade e da delinqüência no Brasil³. Uma das explicações que serão utilizadas nessa dissertação é apontada por Neder (1994, p.23):

Na verdade, vivemos uma situação dilemática da sociedade marcada por sua origem colonial e escravista. Tanto a colonização como a escravidão ditam, ainda, o padrão da estrutura social e de poder que exclui amplos setores da sociedade brasileira. Mesmo o processo de urbanização/industrialização não apagaram estas marcas, que precisam ser devidamente dimensionadas, sobretudo para efeitos ideológicos que manifestam sob a forma de permanências simbólicas que atravessam várias conjunturas do processo histórico brasileiro.

Em função dessa hipótese, serão apresentados alguns pontos na análise da pesquisa realizada dos Planos e Programa de Segurança Pública, implantados no Brasil e no Espírito Santo após a redemocratização do país (1985).

No Capítulo I, serão apresentados os referenciais teóricos das políticas de segurança pública observando a ativação de uma produtividade de poder em torno da coleção de soluções contidas em planos e programas

³ - O Mapa da Violência no Brasil, uma publicação da UNESCO elaborada por Júlio Jacobo Waiselfisz, apresenta dados que compara a morte por homicídios, suicídios e por acidente de trânsito por cem mil habitantes, com base nas informações do DATASUS e do Censo do IBGE. O primeiro Mapa foi publicado em 1999. Nesse trabalho serão utilizados os dados da publicação de 2004.

governamentais, que definem como objetivos o combate à impunidade, à criminalidade e à violência.

No Capítulo II, tendo como fonte os relatórios dos planos nacionais e do programa estadual (PRO-PAS), se objetiva fazer uma análise comparativa do objetivo proposto inicialmente com o produto alcançado, observando os gastos financeiros dos recursos públicos usados. Com base no referencial teórico explicitado no capítulo I, se buscará descrever o processo nas sucessivas tentativas de formular e implantar políticas por meio da elaboração de planos, e compreender os seus principais movimentos, os avanços e recuos, as pressões e reações, a indução e as negociações que marcaram a experiência recente dos diversos atores relevantes na área da Segurança Pública, em âmbito nacional e local.

No capítulo III, serão analisados relatórios de prestação de contas da gestão estadual, comparando com os resultados de pesquisas sobre violência e criminalidade realizadas. Tal comparação visa contabilizar os resultados alcançados a partir dos objetivos propostos nos planos e programas. A partir desse levantamento dos resultados alcançados, se objetiva entender os pressupostos e as ideologias que orientaram a formulação das propostas de ação constante do programa. Esse capítulo servirá para confirmar ou não a hipótese desta dissertação.

As principais fontes documentais serão os decretos, as leis e os documentos oficiais da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (SENASP), da Secretaria de Estado de Segurança Pública do Governo do Estado do Espírito Santo (SESP) e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) contendo propostas, estudos e relatórios voltados a políticas de Segurança Pública no Brasil, elaborados entre 1985 e 2003. As principais referências bibliográficas serão as obras de Foucault (Vigiar e Punir - 1987 e Microfísica do Poder - 1989); os estudos, pesquisas e textos que abordam o tema da Violência e da Segurança Pública produzidos por Gizlene Neder (1994), Vera Malaguti Batista (2003), Loïc Wacquant (2001, 2007); Márcia B. F. Rodrigues (2004); os que abordam o

tema de violência e racismo como os textos de Abdias Nascimento (1978), Jorge da Silva (1998), Luciana Jacoud e Nathalie Beghin (2002) e Hélio Santos (2001).

2 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS

2.1 O mito brasileiro da não violência

A necessidade da construção e manutenção de uma “cultura da paz” vem se mostrando um pensamento hegemônico nos discursos dos estudiosos e gestores de Segurança Pública, neste período iniciado a partir de 1985. Mas, como será construída uma cultura da paz, sem que seja admitida que toda a formação histórico-cultural do Brasil constrói e reforça, cotidianamente, a cultura da violência? Marilena Chauí (2001), aponta a não-violência como um mito fundador da sociedade brasileira, explicando que de toda realidade de violência em que se vive, o mito perdura e se renova, consegue persistir mesmo sob o impacto da violência cotidiana, pois é amparado por mecanismos ideológicos de conservação da mitologia. Segundo a autora, esses mecanismos são facilmente identificáveis tanto no discurso do cidadão, como nas políticas de prevenção e repressão a violência. O principal deles é o da exclusão. Este mito assenta-se na concepção de que quem pratica a violência são os “outros” e trabalha na existência de um “nós-cidadãos-brasileiros-não-violentos” e um outro “eles-não-brasileiros-violentos” – mesmo que eles e nós tenhamos todos nascidos no Brasil.

Outro mecanismo é o que vê a violência como um fenômeno acidental no povo brasileiro, considerado essencialmente pacífico. A violência é atribuída a alguma causa ou fenômeno externo datado no tempo e no espaço – por exemplo: o crescimento desordenado de uma determinada região, o desemprego, a pobreza, etc.. Um terceiro mecanismo indica a violência como algo episódico e temporário. Há, ainda, o mecanismo do jurídico ou da impunidade, que justifica a violência pela incapacidade do Estado em punir quem a lei define como delinqüente e criminoso.

Um outro mito formador da sociedade brasileira pode ser encontrado na formulação de Gilberto Freyre em *Casa Grande & Senzala* (1994, p.53) sobre o *equilíbrio de antagonismos*.

[...] a formação da sociedade brasileira tem sido [...] um processo de equilíbrio de antagonismos. Antagonismos de economia e de cultura. A cultura européia e a indígena. A européia e a africana. A africana e a indígena. A economia agrária e pastoril. [...] Mas predominando sobre todos os antagonismos, o mais geral e o mais profundo: o senhor e o escravo. E [...] agindo sempre sobre todos os antagonismos, amortecendo-lhes o choque ou harmonizando-os, condições de confraternização e mobilidade social peculiares ao Brasil [...].

Freyre teria construído a contrapartida teórica de uma noção rósea e humanitária do passado escravista brasileiro, abrindo a possibilidade de constituição de uma ideologia social apenas aparentemente inclusiva e extremamente eficiente.

O autor utiliza a infância para descrever as primeiras relações de poder praticadas pelas crianças, que começa a surgir nas inocentes brincadeiras infantis, onde tal movimento se dá, principalmente, na relação acentuada de mando do “menino de engenho” branco sobre o “moleque” negro. Mas, para demonstrar que há um equilíbrio nessa desigualdade, o autor refere-se que “entre tantos antagonismos contundentes”, o choque é amortecido ou harmonizado pelas condições de confraternização e submissão⁴.

Como em toda estrutura de poder, em *Casa-Grande & Senzala* o poder também se afirmava de maneira simples: havia os que mandavam e havia aqueles que obedeciam. Mas, em concordância com Foucault (1979), não existe de um lado os que têm o poder e do outro aqueles que se encontram dele alijados. Rigorosamente, o poder não existe; existem, sim, práticas ou relações de poder. O que significa dizer que o poder é algo que se exerce, que se efetua, que funciona. O objeto para tais práticas, em *Casa-Grande e Senzala*, era o próprio amigo das brincadeiras, ou seja, o moleque. Essas relações infantis traçadas por Freyre, geravam na criança uma relação de poder, que Freyre preferiu chamar de sadismo.

[...] Mesmo no jogo de pião e no brinquedo de empinar papagaio achou jeito de exprimir-se o sadismo do menino das casas -grandes e dos sobrados do tempo da escravidão, através das práticas, de uma aguda crueldade infantil, e ainda hoje corrente no norte, de “lascar-se o pião” ou de “comer-se o papagaio” do outro; papagaio alheio é

⁴Ibid., p.45.

destruído por meio da lasca, isto é, lâmina de vidro ou caco de garrafa, oculto nas tiras de pano do rabo [...] ⁵

Em quase todos os capítulos, o autor descreve essa relação de poder estabelecida entre os “meninos” e os “moleques”:

Crescem juntos e o escravo torna-se um objeto sobre o qual o menino exerce os seus caprichos; empregam-no em tudo e além disso incorre sempre em censura e em punição[...]. Através da submissão do moleque, iniciou-se muitas vezes o menino branco no amor físico [...]. Transformava-se o sadismo do menino e do adolescente no gosto de mandar dar surra, de mandar arrancar dente de negro ladrão de cana, de mandar brigar na sua presença capoeiras, galos e canários – tantas vezes manifestado pelo senhor de engenho quando homem feito; no gosto de mando violento ou perverso que explodia nele ou no filho bacharel quando no exercício de posição elevada, política ou de administração pública [...]. ⁶

Citando um artigo publicado no Jornal Rio, em 1928, Freyre aponta como são criados os mecanismos para produção desse efeito de poder:

[...] Lembra-nos Júlio Belo o melhor brinquedo dos meninos de engenho de outrora: montar a cavalo em carneiro; mas na falta de carneiro, moleques. Nas brincadeiras, muitas vezes brutas, dos filhos de senhores de engenho, os moleques serviam para tudo: eram bois de carro, eram cavalos de montaria, eram bestas de almanjarras, eram burros de leiteiras e de cargas as mais pesadas. Mas principalmente cavalos de carro ⁷.

Esses mitos citados são reforçados pelos fatos que marcaram a história política e administrativa do Brasil – o período escravista, a colonização, a independência de Portugal, a passagem de colônia para império, do império para república, a abolição da escravatura, o fim da ditadura Vargas e o fim da ditadura militar. Da forma como se observa na literatura específica, pode-se inferir que ocorreram sem guerras e sem derramamento de sangue. No entanto, e paradoxalmente, toda a tentativa popular de qualquer manifestação contrária ao estabelecido era (e continua sendo) rechaçada com armas e com muita violência. O próprio Gilberto Freyre, mesmo falando sobre o “equilíbrio dos antagonismos”, não deixa de citar as atrocidades sofridas pelos escravizados, notadamente, quando se refere ao “moleque que leva pancadas”.

⁵ Ibid., p.368

⁶ Ibid.,51

⁷ Ibid.,336

2.2 Violência legitimada em nome da ordem social

Os bandeirantes, que foram de grande utilidade para a ocupação do interior do território brasileiro, não conseguiram o seu intento sem que tivessem que matar ou aliciar muitas integrantes dos povos nativos. A tentativa de independência de Portugal, feita por Tiradentes e todo o seu grupo foi contida com degredo e enforcamento. Os escravizados que procuravam à liberdade em quilombos eram mortos ou açoitados e o quilombo mais famoso, o de Palmares, foi destruído com fogo nas casas e nas plantações e com a morte de todos os líderes, somado à açoites e retorno à escravidão de muitos dos seus moradores. A resistência à República, como a de Canudos, foi rebatida a tiros de canhões e a morte de todos os que se opunham à ordem estabelecida.

Durante a primeira República, a ordem no Brasil era mantida pela força exercida pelos coronéis, que com suas milícias, jagunços e muitas vezes soldados, tinham o poder de vida e morte sobre os que viviam no território por eles dominado. A polícia que durante todo o império ficava a serviço da captura de escravizados para seus donos, passou a receber ordens do *coronel* que mandava na região. Trabalho escravo, apropriação indevida de terra, imposição da lei do mais forte (leia-se, do mais armado) era o que predominava em quase todo território nacional. Vários registros desta época mostram que o que prevalecia era matar ou mandar matar os que se opunham aos interesses das oligarquias regionais.

Durante a ditadura Vargas (1937-1945), vários são os registros de prisões e extermínios, mas como era uma ditadura, a explicação estava dada. No entanto, fora da luta institucionalizada contra a ditadura, o Brasil continuava se estruturando, na base da lei do mais forte – dos que tinham mais poder, que significava estar mais fortemente armado. A posse da terra e a ocupação das áreas urbanas ocorriam sem uma legislação pertinente; as lutas, as mortes e as ocupações e apropriações indébitas eram vigentes.

Nessa época é elaborado o Código Penal brasileiro que, apesar de várias modificações sofridas no decorrer do tempo, se mantém até os dias atuais,

fazendo com que o processo penal possua legalmente arbitrariedades e privilégios, contrários a qualquer noção de igualdade, premissa que deve estar presente em qualquer norma que garanta a existência de Estado Democrático de Direito. Esse Código estabelece uma penalização maior dos crimes contra o patrimônio do que contra a vida, os que têm mais acesso à educação, à moradia, ao emprego fixo e que são acusados de praticarem crimes previstos em lei recebem tratamento diferenciados (prisões especiais, responder processos em liberdade etc.); a tolerância com o chamado crime de honra⁸ só foi abolida na década de 1990.

O período de modernização do estado brasileiro, que se inicia no início do século XX e que tem como marca a urbanização trouxe, também, o êxodo rural, a moradia em lugares não apropriados, a desaculturação provocada pela desterritorialização, o surgimento de um novo modelo de estrutura familiar e as prisões por vadiagem. Esses fatos se refletem até hoje nos planos e programas governamentais de segurança pública, reverberando em graves problemas sociais, marcando a violência em grande parcela da população brasileira.

A naturalização da violência, que faz com que não se admita a existência generalizada de uma cultura da violência, é um dos referenciais da ação reguladora do Estado na atualidade.

Destaca-se que a consolidação da democracia brasileira ocorre a partir de um processo abrupto e irreversível de urbanização. O contínuo incremento da violência cotidiana configura-se como aspecto representativo e problemático da atual organização da vida social nos grandes centros urbanos, manifestando-se nas diversas esferas da vida social. Ainda que existam dificuldades para definir o que se nomeia como violência, alguns elementos consensuais sobre o tema podem ser delimitados: noção de coerção ou força; dano que se produz em indivíduos ou grupo de indivíduos pertencentes à determinada classe ou categoria social, gênero e etnia.

⁸ *Crime de honra* é a expressão que designa os atos de extrema violência, geralmente homicídio, perpetrados por membros de uma família contra uma mulher do mesmo núcleo (irmã, filha, esposa) pelo fato de considerarem a sua conduta imoral e nociva para a honra familiar.

Segundo Michaud (1989, p. 37):

[...] há violência quando em uma situação de interação, um ou vários atores agem de maneira direta ou indireta, maciça ou esparsa, causando danos a uma ou mais pessoas em graus variados seja em sua integridade física, seja em sua integridade moral, em suas posses, ou em suas participações simbólicas e culturais.

Estudos mais recentes sobre a violência, como o realizado pela Unesco em 1998 e, publicado na obra Mapa da Violência – Juventude no Brasil, Jacobo Waiselfsz (2004, p. 86), usando os dados de mortes por violência como indicador geral da violência na sociedade, demonstra que ela tem se concentrado nas áreas urbanas. Apesar de questionar esta base de dados como suficiente para tal indicador, o autor justifica a utilização dos óbitos violentos como indicador geral da violência dizendo que é o único dado confiável e totalmente registrado, ainda que:

[...] a morte violenta revela, *per se*, a violência levada a seu grau extremo. Da mesma forma que a virulência de uma epidemia é indicada, freqüentemente, pela quantidade de mortes que originou, também a intensidade dos diversos tipos de violência guarda uma estreita relação com o número de mortes que origina.

A violência no Brasil se caracteriza pelo alto índice de letalidade e ocorre quase sempre em relações interpessoais, brasileiros contra outros brasileiros; não é institucional (não há no Brasil o instituto legal da pena de morte) e se sustenta quase sempre na intolerância à diferença. Combater a essa intolerância à diferença de uma maneira geral não faz parte de nenhuma política pública de combate à violência e muitas vezes nem mesmo do aparato teórico dos que elaboram tais políticas. Márcia Rodrigues (2008, p.17), afirma que percebe “como um indício importante para a compreensão da sociedade brasileira, a identificação da violência simbólica e as diversas representações no imaginário social dos diversos tipos de discriminação: sexual, de gênero, racial etc.” Na desconstrução da violência, é necessário que se admita a existência dos conflitos, que não existe *a priori* uma convivência pacífica entre os diferentes. É necessário reconhecer que o conflito existe, entender suas origens históricas e, a partir desse reconhecimento e entendimento por parte de todos, procurar a construção efetiva recíproca.

2.3 Violência e criminologia crítica no Brasil

O Brasil tem suas peculiaridades e é necessário entendê-las para conseguir estabelecer algumas comparações que podem dar pistas de alguma explicação da questão criminal brasileira e em função desse entendimento, analisar os planos de segurança pública implantados no período foco desta pesquisa.

No entanto, apesar dessas peculiaridades, é impossível não utilizar as formulações que os europeus fizeram sobre o tema. Recorrendo ao francês Michel Foucault (2005) e seu conceito de *biopoder* explicitado no texto que apresenta a sua aula de 17 de Março de 1976, ele começa por afirmar que o conceito de raça – que até a primeira metade do século XX estabelecia a existência de um grupo superior a outro com bases em formulações biológicas – continua sendo muito presente na constituição do Estado moderno. Para ele, a vida é assumida pelo poder, é uma tomada de poder sobre o homem enquanto ser vivo – a estatização do biológico. O direito sobre vida e morte acompanha a teoria política: indivíduos entregam o direito à vida ao soberano, justamente para preservá-la.

Nos séculos XVII e XVIII, surgem técnicas de poder centradas nos corpos: organizam a distribuição dos corpos no espaço, bem como sua visibilidade, tornam os corpos úteis, buscando técnicas econômicas menos onerosas mediante a vigilância. É a tecnologia disciplinar do trabalho, descrita com detalhes na obra *Vigiar e Punir*⁹.

Ainda no século XVIII, surge outra técnica de poder que se utiliza dos dispositivos disciplinares prévios, ou seja, não suprime a técnica disciplinar, posto que é de outro nível: se aplica à vida dos homens, ao homem ser vivo, ao homem espécie.

No século XIX, surge um direito de fazer viver e de deixar morrer. É um aprendizado em higiene, uma medicalização da população, uma preocupação

⁹ Id. *Vigiar e punir*. 9. Ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

com os seres humanos enquanto espécie; com seu meio ambiente, sua ocupação geográfica: essencialmente, é o problema da cidade (ou a cidade enquanto problema). Surge como personagem a noção de “população” e a população como problema político. Trata-se de problemas que são impossíveis de serem atacados nos indivíduos, mas que podem ser encarados coletivamente: é o reino das estatísticas, de tentar criar previdência contra o aleatório. Seus objetivos são processos de natalidade, mortalidade e longevidade; trata as endemias, isto é, “a natureza, a extensão, a duração, a intensidade das doenças reinantes numa população”¹⁰. Para tanto, se estabelece a regulamentação dos processos biológicos e não tanto sua disciplina, posto que não se trata de considerar o indivíduo em seus detalhes.

O poder passa mais a fazer viver que a fazer morrer: ele aumenta a vida, controla seus acidentes. A disciplina é centrada no corpo, enquanto a biopolítica é centrada na vida; ambas são reconfigurações do poder soberano, um para dar conta do detalhe e outra para dar conta da massa, respectivamente. A disciplina está a cargo das instituições, enquanto a biopolítica está a cargo dos regulamentos. A norma vai ser um elemento de articulação entre técnicas disciplinares e técnicas regulamentares. A essa articulação Foucault dá o nome de biopoder.

Numa realidade controlada pelo biopoder, o racismo exerce uma função importante: como exercer o poder da morte, como exercer a função da morte, num sistema político centrado no biopoder (que faz viver)? O racismo introduz o corte entre o que deve viver e o que deve morrer, separando raças consideradas inferiores e raças consideradas superiores. “A raça, o racismo, é a condição de aceitabilidade de tirar a vida numa sociedade de normalização”¹¹.

Foucault aponta que o racismo é plenamente desenvolvido com a colonização européia sobre a América, afirmando que quanto mais assassino o Estado, mais racista ele deve ser. A realidade brasileira de ex-colônia portuguesa, que

¹⁰ FOUCAULT, Michel. *op. cit.* p. 290

¹¹ *Ibid.*, p. 306

se valeu largamente da escravidão africana como mão-de-obra básica até o final do século XIX, expõe que a questão é bastante anterior, inclusive a implantação da disciplina para o trabalho. Tendo em vista a existência, nos tempos atuais, de um enorme contingente populacional afro-brasileiro pobre, não é difícil associar as idéias do biopoder e da influência do racismo sobre ele para explicar nossa realidade, especialmente se acoplar a esse modelo a desqualificação que o processo de criminalização realiza.

Outro autor que interessa a este estudo é Giorgio Agamben, autor de *Homo Sacer* (2002) e de *Estado de Exceção* (2004), entre outras obras, que utiliza em seus escritos o conceito de biopoder foucaultiano. Percebe-se na sua obra uma importante separação entre “Povo” e “povo”, que embora não seja proeminente na obra do autor, para esse trabalho será importante para relacionar o pensamento dele com a exclusão social e sua relação com mecanismos de criminalização. Para tal finalidade será utilizado o conceito de “Povo” e a distinção entre “povo” e “Povo”, apresentados entre as páginas 183 e 186 de *Homo Sacer*, e, também, será realizada uma análise de outras de suas idéias, com a finalidade de estabelecer tal relação.

Em *Homo Sacer*, o primeiro resgate histórico que o autor faz é estabelecer a distinção, nas formas de pensar da antiguidade clássica na Grécia, entre *bíos* e *zoé*. As duas palavras apresentam sentido distinto para aquilo que a modernidade atribui unicamente à palavra “vida”. *Zoé* era a vida enquanto tal, a qual são passíveis de ter também as plantas e os animais; *bíos*, por outro lado, era a vida qualificada politicamente, que possuíam os cidadãos.

Agamben sustenta que, apesar de ter acabado a distinção vocabular, as idéias ainda são separáveis posteriormente, tanto pela política do império romano, como pela modernidade, embora de formas distintas. Em Roma, Agamben resgata o conceito jurídico que dá nome a essa obra — *Homo Sacer*. O *homo sacer* é um status do indivíduo que permita que ele seja matável — sem que o ato de sua morte seja considerado assassinato. E ao mesmo tempo, uma vida não sacrificável. A vida que, por exemplo, foi oferecida aos deuses, mas que, por algum acidente de percurso não cessou, qualifica o *Homo Sacer*. De fato,

constitui-se, nesse caso, uma morte jurídica; em termos da antiguidade grega, a *bíos* deixa de existir e o indivíduo é pura *zoé*. Para exemplificar com um caso moderno, Agamben traz a idéia de morte cerebral, o indivíduo que, em algumas legislações, morre juridicamente, apesar de continuar respirando e se alimentando. É um exemplo elucidativo do que ele chama de *vida que não merece viver*.

Diferentemente do conceito que Zaffaroni (2007) nos apresenta de *hostis* (aquele que é o inimigo declarado pelo Estado), o *Homo Sacer* apresenta um status ainda mais falho, trata-se de uma vida que não merece ser vivida. Como se percebe, em ambos os casos de exercícios do Estado, pretende-se explicar como se eram exercidas as práticas de sacralização da vida, valendo-se do conceito de *exceção soberana*.

A *exceção soberana* é uma zona de indiferenciação entre a natureza e o direito. Para as formas jurídicas, a exceção soberana pertence sem estar incluída, ou seja, não pode ser representada, só podendo ser incluída na forma de exceção. Para Agamben¹², a exceção é fundamental ao ordenamento jurídico, ou melhor, a exceção é fundamental para a soberania, que é fundamental para a formação do ordenamento jurídico. A exceção, portanto, é elemento central do direito.

O autor define soberania e vida sacra (própria dos *homini sacri*) em uma relação de oposição. Segundo ele, “soberana é a esfera na qual se pode matar sem cometer homicídio e sem celebrar sacrifício, isto é, matável e insacrificável, é a vida que foi capturada nessa esfera.”¹³

Em *Estado de Exceção*, o mesmo autor vai dar prosseguimento às suas considerações sobre o tema. Continuando a relação entre um estado de exceção que existe, porém não está incluído no ordenamento jurídico. Ele constata que o estado de exceção é uma prerrogativa lançada à mão por estados modernos democráticos e não pelos absolutistas. São medidas que os

¹² Op. cit., p. 87

¹³ Ibid., p. 90

governos democráticos adotam devido a necessidades, seja de guerra, seja uma catástrofe natural, seja uma necessidade política. Com o passar do tempo, torna-se muito mais uma técnica política do que uma medida que indique excepcionalidade.

No estado de exceção da modernidade, o poder executivo concentra todos os poderes, legisla e julga, em nome da necessidade, ganha controle de toda a situação. O estado de exceção é, interpretando a teoria de Agamben, a forma como os estados modernos democráticos se relacionam com a exceção soberana, ou seja, é fundamental ao ordenamento jurídico, embora não se encontre representado nele. É somente dessa forma que a democracia pode se manter e o regime pode se afirmar e se perpetuar.

Na obra *Homo Sacer* (2002, p. 17), Agamben discute a idéia da inclusão da vida nos ordenamentos jurídicos que, para ele, se dá com a declaração dos direitos do homem e do cidadão, pela revolução burguesa na França no século XVIII. Nas palavras do próprio autor:

Se algo caracteriza, portanto, a democracia moderna em relação à clássica, é que ela se apresenta desde o início como uma reivindicação da zoé, que ela procura constantemente transformar a mesma vida nua em forma de vida e de encontrar, por assim dizer, o bíos da zoé.

Nesse sentido, a declaração dos direitos do homem e do cidadão é um marco diferencial. Passam a haver, para além da vida “nua”, os direitos do cidadão enquanto ente político, que englobam o homem enquanto tal. É a inserção da vida na política.

A necessidade, presente como justificativa ao estado de exceção, permite, como mostra Agamben, uma ideia que não se desfaz; em larga medida, estável. Mas há ainda de se elucidar melhor algumas premissas da perspectiva de Agamben sobre o estado moderno que são importantes para a compreensão da relação entre cidadania e “vida nua” atualmente.

No estado moderno, o nascimento marca a entrada da vida (nua) na esfera da soberania. Como já dissemos acima, Agamben marca com a declaração dos direitos do homem e do cidadão essa passagem e a reforça quando apresenta a ideia de nação como correlata à de nascimento. Essa relação permite pensar nas diversas relações de refugiados e prisioneiros de campos de concentração. Para Agamben, é o campo (de concentração) e não a cidade que é o paradigma de soberania moderna. Nele, vida nua fica completamente incluída; no campo vive-se um estado de exceção permanente e generalizado, desfaz-se completamente a distinção entre direito e fato e a vida é completamente sacralizada.

Chega-se, assim, após a discussão desses outros aspectos, ao conceito apresentado anteriormente e que serve de referencial teórico, Agamben traz à tona tal conceito. O “povo”, ou melhor, a distinção entre “Povo” e “povo” pode ser essencial para se entender os modelos de controle na atualidade.

Agamben sustenta que a idéia de povo, principalmente de povo soberano, traz em si uma contradição. “Um mesmo termo denomina, assim, tanto o sujeito político constitutivo quanto a classe que, de fato, se não de direito, é excluída da política”¹⁴. O autor sustenta que o termo tem dois significados e que o “povo” carrega a fratura biopolítica fundamental. Para ele, o que chamamos de povo, portanto, como uma *oscilação dialética*: de um lado o “Povo”, corpo político integral; de outro, o “povo”, como “multiplicidade fragmentária de corpos carentes e excluídos”¹⁵. Porque se é o Povo depositário único da soberania, a miséria do povo torna-se um motivo de embaraço a ser combatido. Cabe ao Povo cuidar do povo. Nesse sentido,

O nosso tempo nada mais é que a tentativa — implacável e metódica — de preencher a fissura que divide o povo, eliminando radicalmente o povo dos excluídos [...]. A obsessão do desenvolvimento é tão eficaz, em nosso tempo, porque coincide com o projeto biopolítico de produzir um povo sem fratura.¹⁶

¹⁴ Ibid., p. 183.

¹⁵ Ibid., p.183

¹⁶ Ibid., p. 185

Assim, analisando os conceitos de Agamben, reafirma-se a constatação que, sob diferentes matizes, várias vezes são formuladas, interpretando as concepções desse autor e as decisões a respeito do poder punitivo que tratam de como se pode ou como se quer tratar o problema fundamental de como lidar com a desigualdade material e/ou étnica em uma sociedade de supostos iguais.

Algumas indagações são suscitadas, após essas interpretações, a saber: qual é exatamente o papel do Estado neste contexto? E, considerando uma sociedade capitalista, o que será feito com os excluídos do mercado de trabalho? Ou ainda: como se constituirá tal mercado de trabalho? Ou em outras palavras: como se dará a exploração do homem pelo homem? Postos estes questionamentos, não se pode excluir a ideia de que o combate ao crime é, em geral, uma estratégia que busca o consenso social em torno de uma coação dirigida principalmente contra as classes populares. E este é o ponto nevrálgico desta pesquisa.

2.2.1 Consenso e legitimação da punição: traços que delineam a justiça

A produção do consenso é importante vetor da criminalização e esta pesquisa buscou encontrar em uma autora brasileira uma análise que permite entender essa construção. Analisando a passagem do modo de produção escravista para o capitalista no Brasil — concomitante com a passagem da Monarquia para a República —, a historiadora Gizlene Neder (1994, 1995) mostra o processo de criminalização como fator que permitia que esse consenso fosse produzido e como que se torna difícil para os trabalhadores se opor ao dogma da pena em sua totalidade.

Em *Discurso Jurídico e Ordem Burguesa no Brasil* (1995), Neder mostra que nos primeiros anos da República a polícia passa a pensar a criminalidade, e, para isso, passa a utilizar recursos técnico-científicos. Numa análise de conjuntura da história social do direito, a autora desnuda a relação entre o processo de ideologização que acompanha a construção do mercado de

trabalho e os processos de criminalização. No Brasil o processo de construção do mercado de trabalho é bastante diferente do europeu. Na realidade brasileira, a escravidão perdurou até o final do século XIX e o mercado de trabalho só vai se construir após a abolição, em 1888.

Analisando a conjuntura brasileira, a autora mostra que o setor cafeeiro se torna capitalista, sem com isso perder o status de tradicional, formando oligarquias. Contudo, a abolição da escravidão e a imigração subvencionada pedem uma nova política de regulamentação do trabalho. Dessa maneira, observa-se como o direito vai ganhando concretude histórica, compreendendo a relação entre criminalização e disciplina para o trabalho. A criminalização, dessa forma, aparece, também no Brasil, como figura de intimidação das classes populares.

Os brasileiros se deparavam pela primeira vez com as bases burguesas do controle social, como a neutralidade do Estado e a “cegueira” da justiça. Era preciso pensar como se construiria o “nacional”, o que era uma necessidade tanto estrutural — do capitalismo —, como simbólica — da nova república. Nesse período de reorganização nacional, era necessário, no entanto, atender aos reclames urgentes da opinião pública. Acontecem as revisões das leis civis e criminais. De pronto, surge um novo Código Penal em 1890, anterior a Constituição e mais de 25 anos ao novo Código Civil (1916). O Código Penal combate os “ociosos” e “vagabundos”, de forma a dar vazão ao trabalho. Ideologicamente, contudo, a justiça ganha contornos de neutralidade, eficácia e universalidade — o que se reflete nos rituais.

Surge, assim, uma ética do trabalho, que vinha sendo construída nesses discursos jurídicos:

Assim, trabalho está, dentro deste processo de idealização, relacionado à honestidade, bem-estar, dignidade, sendo que seu oposto, ociosidade, relaciona-se a afrontamento, corrupção, depravação, suspeita (NEDER, 1995, p. 52).

Reforça-se, desse modo, uma idéia de colméia humana, ou seja, uma coletividade organizada para o trabalho.

O ponto que aqui queremos ressaltar, dentre tantos importantes na obra da referida historiadora, é a construção do consenso que a criminalização permite. Quando analisa a resistência que os movimentos operários propunham em seus periódicos, Neder mostra que apesar de haver uma resistência quanto à criminalização da vadiagem, não se questionava o dogma da pena como um todo. “O pensamento socialista, num ou noutro ponto, tangencia a proposta dominante e reforça o processo de criminalização, mostrando-se ora reproduzidor de suas práticas ideológicas, ora incapaz de contrapor-se a elas”¹⁷.

Outro ponto a ser abordado na obra de Neder é o de como os métodos e técnicas criminalizantes foram apropriados para a realidade brasileira, especialmente na formação da representação social do “malandro”. A formação do direito no Brasil, oscilante entre as continuidades oligárquicas e as rupturas liberais-burguesas, na “ideia de avançar rumo ao progresso” ao passo de não perder o “traço nacional”, cria no Brasil um direito paradoxal: buscava-se um direito formalmente perfeito, porém pouco praticado, ou melhor, praticado ao sabor das convicções — em regra racistas e permeadas por um grande desdém pelas classes populares — dos aplicadores do Direito. Forma-se assim um direito de enunciados rigorosos e aplicações arbitrárias.

Nesse sentido, a formação do conceito de “malandragem” é importante. A figura do “malandro” é posta como oposta ao trabalho como valor e repudiada de uma forma geral. Contudo, ela é importante na formação do nacional; apresenta esse caráter nacional incivilizado. Permite assim, articular os conceitos de nação, mercado e trabalho: influencia sobre o comportamento dos trabalhadores “livres”, pois permite o combate à ociosidade e coloca o trabalho em relação direta com a honradez e a dignidade; permite pensar a nação em sua busca por abandonar o ranço incivilizado e caminhar rumo ao progresso, ainda que preservando alguns traços nacionais; e, como substitui o “capoeira”,

¹⁷ Ibid., p. 90.

que tinha sua identidade no grupo, o “malandro” permite pensar o indivíduo, posto que é uma figura individualizada.

Segundo Neder, a “malandragem” nos jornais era a corporificação do mito que vinha se construindo ao longo dos anos. Era possível perceber diferenças entre o que seria uma “malandragem” do centro (mais especificamente, em bairros como a Lapa, Rio de Janeiro) — relacionada à boemia, porém, controlada e segregada no tempo e no espaço (nas noitadas da Lapa e do Estácio) — e uma “malandragem” dos subúrbios — de “malandros” dissimulados e improvisadores, que usariam a esperteza para escapar ao trabalho. A “malandragem” é inserida num espaço entre o mundo da ordem e o mundo da desordem, que compõem o caráter nacional (entre o particular, autêntico do Brasil, e o civilizado). E o “malandro” sobreviveria nas brechas entre a ordem e a desordem.

A autora analisa que no Brasil, a ideia de “mercado”, tinha de ser embasada por noções de “nação” e “indivíduo” a fim de que fosse legitimada; e é na dicotomia entre nação e indivíduo que se constrói a possibilidade da construção de uma sociedade capitalista, uma vez que permitiria o contrato racional, rompendo com a tradição, e a regulação pelo Estado nacional, que, supostamente, estaria acima das classes sociais. Com essa perspectiva em vista, infere-se que boa parte da argumentação a respeito do “caráter nacional” reforça as bases da dominação burguesa, indo desde a construção da “malandragem” até a teoria de Roberto Da Matta a respeito do “jeitinho brasileiro”¹⁸.

A obra de Neder mostra o fato de que a criminalização constrói um consenso moral na sociedade e paira, de certa forma, acima das classes sociais, como se não tivesse qualquer relação com o mercado de trabalho, como se nada tivesse de político. Além disso, o lugar social das classes pobres no Brasil será, mais do que dito abertamente, visto e sentido. Percebe-se, então, que apesar das particularidades que lhe são próprias, na realidade social brasileira é

¹⁸ Sobre este tema, ver BARBOSA, Livia. *O jeitinho brasileiro: a arte de ser mais igual que os outros*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

facilmente localizável a relação também entre criminalização e mercado de trabalho.

Em *O Medo na Cidade do Rio de Janeiro*, Malaguti Batista (2003, p.21) afirma que “no Brasil a difusão do medo do caos e da desordem tem sempre servido para detonar estratégias de neutralização e disciplinamento planejado das classes empobrecidas.” É o medo da rebelião negra e da descida dos morros. A autora trabalha o medo em dois tempos: na corte imperial e na contemporaneidade. Para ela, o medo é uma estratégia simbólica, na busca pelo monopólio do exercício legítimo da violência simbólica. É preciso entender o que o medo mostra e o que ele esconde, e como que, já no século XIX, as técnicas de criminalização buscam punir para além do crime, para conter a periculosidade. É um medo branco, é o medo da revolta, das possibilidades revolucionárias das classes pobres, numa tentativa de incorporar excluindo: “A hipótese central deste trabalho é de que a hegemonia conservadora na nossa formação social trabalha a difusão do medo como mecanismo indutor e justificador de políticas autoritárias de controle social”¹⁹.

Pesquisando o século XIX, Malaguti Batista estuda o impacto da Revolução dos Malês, na Bahia, na década de 1830. Foi um levante de escravizados de procedência islâmica, que sabiam ler e escrever e que se rebelaram de forma organizada: não atacaram seus senhores ou civis, mas as forças armadas da ordem. Apesar da derrota rápida, óbvia e total, a Revolução dos Malês serviu para disseminar o medo, tendo em vista a Revolução Haitiana. Era preciso uma afirmação de superioridade étnica, nacional e de classe, para impedir qualquer questionamento da ordem, para evitar que se discutisse a instituição da escravidão e suas práticas.

O medo ganha terreno no aspecto do fantástico, no fascínio que o horror exerce. A esse modo, as batalhas pela hegemonia política se dão no nível do imaginário. Numa sociedade em que medidas repressivas são fortemente autoritárias, o medo precisa ser desproporcional ao perigo real; surgem

¹⁹ Ibid., p. 23

fantasias absolutistas de controle social total, difundindo o que Gizlene Neder (1994) chamou de obediência cadavérica. Tudo isso se apresenta como continuidade histórica em nossos dias. A grande política social da atualidade é a penal e ela pode ser difundida pela grande mídia, que prepara os espíritos nesse sentido. O inimigo é ressignificado, bem como o medo que ele causa, ao longo dos séculos; dessa forma, a “luta contra o crime” serve para manter a força do aparelho repressivo após a redemocratização da década de 1980. A república herdou da monarquia escravista o conteúdo de medo como temor da insurreição negra que permite manter grande parcela da população brasileira viver a exclusão utilizando a truculência. Era preciso garantir a submissão dos negros libertos ao trabalho, para isso se cria uma atmosfera de suspeição generalizada, com os negros como suspeitos preferenciais.

Trata-se de um campo simbólico, na concorrência pelo uso legítimo da violência simbólica. É preciso desvelar o que é encoberto por fetiches e compreender o espetáculo do medo, que leva os indivíduos a ver e a sentir o lugar na ordem social. A ocupação do espaço público pelas classes pobres causa a idéia do caos, a cidade apresenta-se metaforicamente como um jardim, do qual se precisa controlar as ervas daninhas. Aparecem utopias urbanas retrógradas: que imaginam que a cidade era anteriormente tranqüila, pacífica e as mudanças têm-na tornado um lugar perigoso.

Sociedades rigidamente hierarquizadas precisam do espetáculo da morte como símbolo de lei e ordem: “o medo da morte é a porta de entrada para políticas genocidas de controle social”²⁰. O medo é um projeto estético; os conceitos estéticos têm papel importante na construção da hegemonia ideológica, posto que media a relação entre o corpo e temas políticos tradicionais, para apagar da memória viva as idéias radicais. O poder se instala nas minúcias e a obediência vem do interior dos indivíduos. A estética harmoniza sujeitos economicamente antagônicos, permitindo construir as bases da sujeição e atrelando ao corpo os imperativos do lucro.

²⁰ MALAGUTI BATISTA. op. cit. p. 53

Nesse sentido, há uma busca por pureza, como uma solução estética. Assim, é preciso classificar, separar, isolar e aniquilar os estranhos, símbolos da impureza. A modernidade é um novo começo permanente, está sempre criando e limpando impurezas: é um reclassificar sem fim. Perante a insegurança atual, colocada por Bauman (2000) em sua obra *Em busca da Política*, a crise atual de identidades oferece sempre o estranho como o portador dos dejetos dessa insegurança. Nessa esteira, os consumidores falhos são desmoralizados, isolados em guetos e criminalizados. A condensação de exclusão, criminalização e brutalização impedem a criação de um sentimento de injustiça. Assim, podemos ver “o medo como uma interpretação de realidade, uma maneira de olhar o mundo, uma estética peculiar à civilização mosaico-cristã.”²¹, o espetáculo do sofrimento aparece como expiação e a moral desliza para o prazer sádico, produz-se uma estética.

O sistema penal brasileiro articula direito penal público e direito penal privado, de matriz escravocrata, numa empresa genocida e de castigos corporais (tortura e mutilação); o projeto neoliberal, de ausência de projetos educacionais ou habitacionais, expõe seus indesejáveis a prisões sem condenação e fuzilamentos sem processo. De tal modo, o fim dos regimes militares na América Latina é o início de regimes “democráticos” de caráter genocida, num projeto de aniquilação física e cultural, de forma a manter intacta a estrutura de controle social, agora, voltada contra o “crime”.

Malaguti Batista mostra como esse processo é uma continuidade histórica desde o século XIX, no qual os projetos de higienização e medicalização da população começam a ser firmar no Rio de Janeiro, então capital imperial. “O que a medicina brasileira do século XIX enfrentava era então a ameaçadora configuração de uma população negra, índia, majoritariamente mestiça, e portanto inferiorizada, degenerada, patologizada e perigosa. Como *regenerá-la?*”²² O medo é uma forma de esquadrihar a população urbana. O pântano se apresentava como realidade e metáfora dos perigos dos trópicos; era o inimigo interno que destruía os habitantes. Isso gerava uma segregação espacial de

²¹ Ibid., p. 84

²² Ibid., p. 157

matriz sanitarista, como que para separar a cidade e o pântano, para esconder o selvagem.

Em sua interdisciplinariedade radical, Malaguti Batista (2003) nos permite ver como se trata de uma continuidade histórica na desqualificação do réu no Brasil:

O genocídio inicial, presente no primeiro encontro entre os dois mundos na América, é recorrente na história do Brasil. O nosso genocídio diário, trabalhado através do medo como meta-mercadoria, nos obriga a transcender, pela história, a política e o imaginário no presente. O medo do caos é trabalhado a cada ameaça de chegada ao poder das forças populares. Foi assim em 64 e em 94...[,] a difusão do medo é mecanismo indutor e justificador de políticas autoritárias de controle social.²³

Numa análise da história, Nilo Batista (2002) vai buscar as matrizes ibéricas do direito penal brasileiro, no propósito de entender suas particularidades e como, apesar das mudanças na legislação, a desqualificação dos réus continua permitindo a prática da tortura e da mutilação, e permanece como prática cotidiana por parte de nossas polícias. Esse fato “parece não interessar em nada ao comentário jurídico-penal; mas esse desinteresse cumpre uma função importante, ao dissimular, em ‘estilo nobre e vago’, o desconchavo ‘das práticas reais que se sucedem’”²⁴.

Para ele, portanto, buscar no “espírito do povo” uma vontade que mutila e mata os próprios populares seria uma ingenuidade. Compreendendo que numa sociedade com Estado o réu pode tornar-se inimigo, Batista propõe em sua busca histórica periodizações baseadas não na feitura e vigências das legislações, mas atentas a quem seria o inimigo público da vez, ou seja, como o aparato legal e o sistema punitivo se voltam para lançar sobre determinados grupos o cancelamento de suas garantias como sujeitos. É assim que Batista parte em longa digressão histórica que remonta à queda do Império Romano para compreender as matrizes ibéricas desse cancelamento.

²³ Ibid., p. 51

²⁴ Ibid., p. 19

É somente compreendendo essa desqualificação do réu, essa desvalorização total da vida das classes pobres e o projeto de controle social, que se engendra a partir dessa desqualificação, que uma criminologia crítica pode ser feita no Brasil. Os autores que aqui elencamos e sobre os quais demos nossa interpretação de suas teorias têm esse mérito, de contribuir para compreender que a política de segurança pública no Brasil, grosso modo, se faz com derramamento de sangue.

A situação brasileira no período de que trata essa dissertação, a eleição preferencial de jovens, do sexo masculino, em sua maioria afro-brasileira como referência de criminalidade e delinqüência é uma realidade presente em todos os diagnósticos e relatórios sobre violência. Nos estudos sobre violência letal, realizados por Julita Lemgruber e Silvia Ramos (2004, p. 45) sobre levantamentos feitos em todo Brasil, no período compreendido entre 1980 a 2000, são feitas as seguintes observações:

[...] estudos recentes têm identificado a existência de uma dramática concentração de mortes violentas na população negra (soma das pessoas classificadas como pretas e pardas), indicando que a distribuição desigual de riquezas e recursos sociais (educação, saúde, saneamento) entre pessoas brancas e negras, no Brasil, acaba por provocar outro tipo de desigualdade: a distribuição da morte violenta. Assim, são as pessoas negras e, entre elas, as mais jovens, as vítimas preferenciais da violência letal. As taxas de homicídios para pessoas negras são mais altas em todas as idades, embora muito mais acentuadas entre os 14 e 19 anos, faixa em que os números aumentam sistematicamente.

2.3 - Os paradigmas das políticas de segurança pública no período da redemocratização (1985- 2003)

Com a redemocratização do país, que pode ser marcada a partir do retorno dos anistiados ao Brasil, o tema vem pretensamente embutido na temática dos Direitos Humanos. Vários setores e organizações buscavam a reorganização da ordem e do Direito. Intelectuais como Paulo Sérgio Pinheiro, Rubem Alves, Emir Sader, Sérgio Adorno, entre outros, debateram em 1989, questões como

“Autoritarismo depois da Ditadura”; “Violência” ; “Cultura da Violência”; “ O Brasil é um país violento”, na revista Tempo e Presença²⁵.

A Constituição Brasileira promulgada em 1988 é considerada, por alguns estudiosos, a mais precisa e pormenorizada carta de direitos de nossa história, pois, inclui uma vasta identificação de direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, além de um conjunto preciso de garantias constitucionais. A Constituição também impõe ao Estado brasileiro reger-se, em suas relações internacionais, pelo princípio da "prevalência dos Direitos Humanos" (art. 4º, II). Resultado desta nova diretiva constitucional foi a adesão do Brasil, no início da década de 1990, aos Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos, e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, às Convenções Americana de Direitos Humanos e contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, que se encontram entre os mais importantes instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos.

Os novos paradigmas que sustentam os planos de segurança pública surgidos a partir do que foi referenciado na Constituição Brasileira de 1988 interligam os conceitos de interdisciplinaridade, de complexidade e de sustentabilidade.

Os planos de segurança pública surgidos a partir do Governo de Fernando Henrique Cardoso, buscam em suas descrições evitar a fragmentação das ações, integrando ações de diversos setores do poder público. O Fundo Nacional de Segurança Pública foi criado em 1997, destinado a dar suporte tanto a ações de polícia como das outras áreas sociais, que deveriam agir de forma integrada e complementar. Há, também, uma preocupação de utilizar a tecnologia de informação, com todo o seu aparato tecnológico e de informática. Foi prevista também uma avaliação qualitativa, com contratação de empresas terceirizadas para realizar pesquisas que analisariam a efetividade das ações de prevenção à violência preconizada no plano.

²⁵ A Revista Tempo e Presença, uma publicação do Centro Ecumênico de Documentação e Informação – CEDI, promovia debates e publicava artigos sobre vários temas, entre eles, violência.

Ao definir que várias áreas de atuação do poder público deverão elaborar projetos visando a atender o que está previsto no plano de segurança pública reforça e viabiliza financeiramente o paradigma da interdisciplinaridade. Concebe-se que o enfrentamento a violência deve ser realizado com vários enfoques e muitas variáveis. Por intermédio do Fundo Nacional são garantidos recursos para projetos envolvendo a área educacional, cultural, de esportes, de emprego e renda, de acesso à justiça, entre outras.

Os planos elaborados no período que estamos pesquisando consideram que as ações de segurança pública devem ser, necessariamente, multidimensionais, sensíveis à pluridimensionalidade, com uma abordagem fiel à complexidade do tema a ser abordado. Essa complexidade exige políticas intersetoriais, capazes de dar conta das diversas dimensões que compõem a violência e a criminalidade. Entende-se por políticas multissetoriais ou intersetoriais, as políticas sintonizadas com a multidimensionalidade dos fenômenos.

Luiz Eduardo Soares (2007, p. 91), num artigo intitulado *Segurança Pública: Presente e futuro*, analisando a implantação dessa nova abordagem, apresentada pelos planos de Segurança Pública que pretendem implementar política de natureza intersetorial, aponta para a necessidade de uma reforma da estrutura de governo voltada à integração e à autoridade política. Impõe-se, segundo o autor a criação de um novo sujeito da gestão pública, com autoridade e competência para integrar as várias áreas da administração. A realidade da atual organização governamental não está preparada para essa nova política. Cada secretaria cuida de um setor do governo e cada setor do governo corresponde a uma área da vida social. A integração, quando existe depende, em geral, de um esforço suplementar, quase sempre voluntarista, episódico e assentado em bases precárias. Segundo esse antropólogo, especialista em Segurança Pública, esse novo “agente público, para constituir-se, exige uma reforma mais profunda e orgânica na estrutura do governo” e afirma, ainda, que

A transparência, a participação popular, o diálogo intra e extragovernamental, todos esses ingredientes complementam o desenho elementar do funcionamento do novo sujeito da gestão

pública. Outras qualidades imprescindíveis são: agilidade, conexão com a ponta, capacidade de intervenção tópica, de planejamento, avaliação e monitoramento, acesso a dados quantitativos e qualitativos, sintonia com microrrealidades locais e compromisso com a gestão global do plano de governo.

3 IDEOLOGIA E PARADIGMAS DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

3.1 Uma nova *bandeira de luta*

Desde a volta dos anistiados ao Brasil, iniciado no governo Geisel (1974 -1979) com a Lei da Anistia e a libertação de vários presos políticos que a Segurança Pública passa a fazer parte da agenda de debates dos políticos, tanto os que estavam no poder como os que se opunham e lutavam pelo fim do regime militar iniciado no Brasil em 1964. As pautas, chamadas “bandeiras de luta” desses últimos, militantes e/ou intelectuais, que durante vários anos tinham como foco a conquista pelas liberdades políticas, começam a mudar incorporando em seus discursos o tema de combate à violência.

No final da década de 1970 e nos anos 1980, aumenta a preocupação com a criminalidade e violência nas cidades. Nessa época, os meios de comunicação de massa abrem espaços cada vez maiores para o tema, indo para além de noticiar os fatos, realizando debates, mesas redondas envolvendo autoridades ligadas aos órgãos públicos tanto federais como estaduais responsáveis pela Segurança Pública.

A revista “Tempo e Presença” do Centro Ecumênico de Documentação e Informação, citada no capítulo anterior, publica no número 246, em outubro de 1989, uma série de artigos de estudiosos do tema *violência*. O editorial dessa revista com o título *Violência até quando?* afirma que:

Nas estruturas da sociedade há evidências de um autoritarismo socialmente existente, que se constitui como um regime de exceção paralelo e que encontra uma certa legitimidade no interior da sociedade. A presença da violência está entranhada na organização social, de forma solerte e insidiosa, e mascarada por um discurso com roupagem democrática e humanista. Os seus mecanismos de interiorização são eficazes e sutis.²⁶

²⁶ Revista TEMPO E PRESENÇA. Publicação do CEDI. Número 246 – ano 11. Outubro de 1989 (p.3)

O cientista político Paulo Sérgio Pinheiro, em artigo publicado na revista citada, escreveu, analisando o que ocorria à época no Brasil, destacando o predomínio, por parte do Estado, um regime político onde a ilegalidade a que estão submetidas as classes populares é muito mais larga do que aquela inerente à própria lei ou à existência da polícia e, que nem mesmo a transição para o regime democrático, pós 1985, muda essa realidade. Ele denominou esse modelo de “regime de exceção paralela” e afirma que tal regime independe do regime político vigente, e descreve:

Os impasses da transição desvendam que essa autonomia dos aparelhos repressivos, e as práticas da violência ilegal, sobrevivem em níveis tais não constatáveis em outras transições políticas na América Latina ou em alguns casos europeus, como a Espanha e a Grécia. O que parece evidente (...) é que as dimensões propriamente institucionais do ‘regime de exceção paralela’ não poderiam subsistir se não contassem com algum apoio e legitimidade no interior da sociedade²⁷.

E continua

Na atual transição, como em outros períodos passados de normalidade política, crê-se que contra as classes populares e os criminosos esses métodos, repudiados durante a ditadura, podem sobreviver plenamente justificados. A política de segurança pública, por exemplo, dos governos de transição política, continua sendo a mesma da violência explícita e ilegal da ditadura. O combate contra o crime comum continua sendo feito pelas linhas convencionais e anteriores à ditadura, enriquecidas pelas ilegalidades agregadas durante esse período, como a militarização do policiamento ostensivo, aliás consagrado pela Constituição de 1988.²⁸

Os estudiosos que escreviam sobre o tema a essa época afirmavam que a autonomia do funcionamento dos aparelhos era dissimulada pelo discurso democrático que não conseguia intervir nas ações policiais realizadas nas localidades de moradia da população mais pobre. Havia um consenso de que os governos democráticos pós 1985 acreditavam que essa coerção, fundada em sua maior parte na ilegalidade ou não-legalidade poderia ser modificada através da mudança da política nos centros do poder. Não houve um

²⁷ Ibid., p.4

²⁸ Ibid., p.5

reconhecimento da localização das relações de violência onde elas efetivamente ocorrem.

3.2 O poder das instituições policiais

Conforme dito anteriormente, a Constituição Brasileira promulgada em 1988 é considerada a mais precisa e pormenorizada carta de direitos de nossa história, pois, inclui uma vasta identificação de direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, além de um conjunto preciso de garantias constitucionais. A Constituição também impõe ao Estado brasileiro reger-se, em suas relações internacionais, pelo princípio da "prevalência dos Direitos Humanos" (art. 4º, II). Resultado desta nova diretiva constitucional foi a adesão do Brasil, no início dos anos noventa, aos Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos, e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, às Convenções Americana de Direitos Humanos e contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, que se encontram entre os mais importantes instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos.

Mas destarte tais propósitos, aparentemente há um deslocamento entre o princípio citado e o que foi estabelecido nessa Constituição para o item Segurança Pública. A Segurança Pública não se inscreve nem no Título I que trata dos Direitos Fundamentais (Art. 1º ao 4º - CF 1988) e nem no Título II que define os Direitos e Garantias Fundamentais (Art. 5º ao 17º CF 1988). A Segurança Pública é o Capítulo III do Título V que visa a estabelecer as normas "DA DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS".

A Constituição Federal de 1988, nesse Capítulo dispõe em seu art. 144 (inciso I a V):

Art.144. 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 e corpos de bombeiros militares.

Assinala-se que os planos e programas estabelecidos no período pós Constituição Federal de 1988, procuram de alguma forma fazer essa integração. Na introdução e nos objetivos estabelecidos para cada plano verifica-se a orientação com base nos Títulos I e II da CF, mas nas ações propostas observa-se a prevalência do Título V.

3.3 A força dos fatos e o poder do autoritarismo

A primeira ação para fazer uma integração mais efetiva, com predominância dos Direitos fundamentais foi em 1996, no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. Nesse período começa a se esboçar um novo recorte para a segurança pública, quando é criada a Secretaria Nacional de Direitos Humanos e formulou-se o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH²⁹. Esse Programa foi apresentado à nação no dia 13 de maio de 1996 e expunha em sua introdução:

A falta de segurança das pessoas, o aumento da escalada da violência, que a cada dia se revela mais múltipla e perversa, exigem dos diversos atores sociais e governamentais uma atitude firme, segura e perseverante no caminho do respeito aos direitos humanos. O Programa Nacional de Direitos Humanos aponta nessa direção, e está dirigido para o conjunto dos cidadãos brasileiros. O Programa é uma clara afirmação do Governo Federal com os compromissos assumidos, pelo Brasil, externamente e com a população na luta contra a violência em geral (1996, introdução).

Segundo seus idealizadores esse Programa foi resultante de um longo e muitas vezes penoso processo de democratização da sociedade e do Estado brasileiro. As diretrizes que o orientavam, procuravam seguir os preceitos liberais que definem as sociedades modernas. Estabelecia políticas para “Proteção à Vida” preconizando que

²⁹ O Plano Nacional de Direitos Humanos foi lançado pelo Governo Federal, em 1996, motivado pela tragédia ocorrida em Eldorado do Carajás, Belém em 17 de abril desse ano, quando foram mortas 15 pessoas.

Os assassinatos, as chacinas, o extermínio, os seqüestros, o crime organizado, o tráfico de drogas e as mortes no trânsito não podem ser consideradas normais, especialmente em um Estado e em uma sociedade que se desejam modernos e democráticos. É preciso dizer não à banalização da violência e proteger a existência humana (PNDH, Introdução, 1996).

Demonstrava, também, uma preocupação com a diversidade, expondo que

Direitos humanos são os direitos fundamentais de todas as pessoas, sejam elas mulheres, negros, homossexuais, índios, idosos, portadores de deficiências, populações de fronteiras, estrangeiros e migrantes, refugiados, portadores de HIV, crianças e adolescentes, policiais, presos, despossuídos e os que têm acesso à riqueza. Todos, enquanto pessoas, devem ser respeitados, e sua integridade física protegida e assegurada (PNDH, Introdução, 1966).

No texto desse Programa, Direitos humanos referem-se a um sem número de campos da atividade humana: o direito de ir e vir sem ser molestado; o direito de ser tratado pelos agentes do Estado com respeito e dignidade, mesmo tendo cometido uma infração; o direito de ser acusado dentro de um processo legal e legítimo, onde as provas sejam conseguidas dentro da boa técnica e do bom direito, sem estar sujeito a torturas ou maus tratos; o direito de exigir o cumprimento da lei e, ainda, de ter acesso a um Judiciário e a um Ministério Público que, ciosos de sua importância para o Estado democrático, não descansem enquanto graves violações de direitos humanos estejam impunes, e seus responsáveis soltos e sem punição, como se estivessem acima das normas legais; o direito de dirigir seu carro dentro da velocidade permitida e com respeito aos sinais de trânsito e às faixas de pedestres, para não matar um ser humano ou lhe causar acidente; o direito de ser, pensar, crer, de manifestar-se ou de amar sem tornar-se alvo de humilhação, discriminação ou perseguição. São aqueles direitos que garantem existência digna a qualquer pessoa.

Na elaboração desse Programa percebe-se por texto apresentado que não houve uma preocupação em sua formulação de incorporar a perspectiva histórica da formação da sociedade brasileira. Não são referenciados os princípios que nortearam a criação da nação brasileira, notadamente, o autoritarismo que permeia as relações na sociedade, tanto pessoais como coletivas. Ao tentar “enquadrar” a Segurança Pública aos princípios

norteadores dos Direitos Humanos, tendo como finalidade o combate à violência, as ações propostas para implementação desse Programa não previram o enfrentamento com a cultura dominante em quase todos os setores da sociedade brasileira. Ao propor ações de combate ao racismo, à misógina, à homofobia, à xenofobia e a outras ideologias presentes na formação do povo brasileiro, os formuladores guiaram-se pela ideia de um consenso inexistente.

Numa sociedade desigual como a brasileira promover os direitos humanos tornar-se-á mais factível se o equacionamento dos problemas estruturais – como aqueles provocados pelo desemprego, fome, dificuldades do acesso à terra, à saúde, à educação, concentração de renda – e de combate sistemático aos mecanismos que dão sustentação ideológica como o preconceitos e discriminação de quaisquer espécies presentes no cotidiano da vida da população brasileira.

Tendo como base os princípios formulados nesse Programa, ministros da Justiça do segundo governo Fernando Henrique Cardoso com a colaboração de secretários estaduais de Segurança Pública, gestavam, lentamente, um plano nacional de segurança pública. No entanto, o *incidente* que ocorreu no estado do Rio de Janeiro mudou essa estratégia: um jovem sobrevivente da chacina da Candelária, Sandro, seqüestrou, no coração da Zona Sul carioca, o ônibus 174. A transmissão em tempo real pela televisão transformou a população em testemunha inerte da tragédia, gerando perplexidade e comoção geral em todo país.. Ato contínuo, o presidente da República determinou que seus auxiliares tirassem da gaveta o papelório, e decidiu, finalmente, qual seria a agenda nacional para a segurança, pelo menos do ponto de vista dos compromissos da União. Em uma semana, a nação conheceria o primeiro plano de segurança pública de sua história democrática recente, o qual, em função do parto precoce, precipitado a fórceps, vinha a público sob a forma canhestra de listagem assistemática de intenções heterogêneas.

Em face dessa intempestividade, observa-se que falta nessa proposta a vertebração de uma política, o que exigiria a identificação de prioridades, uma escala de relevâncias, uma identificação de um conjunto de pontos nevrálgicos

condicionantes dos processos mais significativos, de tal maneira que mudanças incrementais e articuladas ou simultâneas e abruptas pudessem alterar os aspectos-chave, promovendo condições adequadas às transformações estratégicas, orientadas para metas claramente descritas. Isso, entretanto, não se alcança sem uma concepção sistêmica dos problemas, em suas múltiplas dimensões, sociais e institucionais; tampouco se obtém sem um diagnóstico, na ausência do qual também não se viabiliza o estabelecimento de metas e de critérios, métodos e mecanismos de avaliação e monitoramento.

Ao questionar “o que entendemos por segurança?” Foucault (2005) serve-se de três modulações: uma caracterizada pelo código, outra pelos mecanismos disciplinares e uma terceira – e atual — pelos dispositivos de segurança pelo dispositivo de segurança. Com o termo dispositivo, Foucault refere-se a um conjunto heterogêneo de discursos, instituições, organizações arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais. O dispositivo também é a rede que se estabelece entre esses elementos, sob um tipo de jogo, de mudança de posição e modificação de função. O dispositivo caracteriza, ainda, um tipo de formação de um determinado momento histórico. No caso dessa terceira modulação, no período estudado, os dispositivos se organizam em torno dos cálculos de custo, dos preenchimentos estratégicos das novas formas de penalidades neoliberais.

Para Wacquant (2001, p.86), o objetivo e o resultado dessa penalidade neoliberal

[...] não é mais prevenir o crime, nem tratar os delinqüentes visando o seu eventual retorno à sociedade uma vez a pena cumprida, mas isolar grupos considerados perigosos e neutralizar seus membros mais disruptivos mediante uma série padronizada de comportamentos e ma gestão aleatória dos riscos que parecem mais dom uma investigação operacional ou reciclagem dos “detritos sociais” que com trabalho social.

Segundo esse autor política social e política penal não se apartam assim como o emaranhado formado por mercado de trabalho, trabalho social, polícia e prisão, produzindo um “complexo comercial carcerário-assistencial no qual

a missão consiste em vigiar e subjugar, e se precisar punir e neutralizar, as populações insubmissas à nova ordem econômica segundo uma divisão sexuada do trabalho, seu componente carcerário ocupando-se prioritariamente dos homens ao passo que seu componente assistencial exerce a tutela sobre [suas] mulheres e filhos³⁰.

O Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), também conhecido como Plano Nacional antiviolaência, foi lançado em 20 de junho de 2000 pelo Governo Federal. Na introdução desse Plano já podem ser notadas a presença desse emaranhado, citado anteriormente

seu objetivo é aperfeiçoar o sistema de segurança pública brasileiro, por meio de propostas que integrem políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, de forma a reprimir e prevenir o crime e reduzir a impunidade, aumentando a segurança e a tranquilidade do cidadão brasileiro (PNSP, 2000, introdução).

O Plano aposta num modelo de gestão que opera a integração e reforma das polícias e na aliança da sociedade civil com a polícia convocando a sociedade a participar, controlar, avaliar políticas e denunciar, adicionando às vantagens de prevenção a eficácia da punição, preconizando mais Estado penal e social.

No primeiro capítulo surgem as primeiras orientações:

O aumento da criminalidade no Brasil tem na expansão do crime organizado e no narcotráfico duas de suas principais causas. É um dos objetivos primordiais deste Plano o combate efetivo a esses dois problemas, freqüentemente associados entre si. As organizações criminosas envolvidas nessas atividades possuem considerável poder econômico, com capacidade para corromper e coagir, constituindo séria ameaça à sociedade e às instituições democráticas. O enfrentamento de problema tão sério prevê um conjunto de ações integradas, para potencializar intervenções diferenciadas no combate à violência (PNSP, 2000).

O Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP, considerado a primeira política nacional e democrática de segurança pública, propõe o aperfeiçoamento do sistema de segurança pública através da integração de políticas de segurança, sociais e ações comunitárias. Define o estabelecimento de condições de cooperação entre as instituições da segurança pública; o apoio a iniciativas visando à qualificação policial; o investimento na expansão

³⁰ Ibid., p. 100

das penas alternativas à privação da liberdade; o desenvolvimento de perspectivas mais racionais de gestão, nas polícias estaduais e nas secretarias de segurança, através da elaboração de planos de segurança pública, nos quais se definissem metas a alcançar.

3.4 Recursos financeiros definindo prioridades e compromissos

A coordenação do plano ficou sob a responsabilidade do Ministério da Justiça, tendo sido criado para esse fim o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), decorrente da Medida Provisória 2.045-1, de 28 de junho de 2000, depois reeditada e convertida em lei pelo Congresso Nacional, nos termos da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, cujo art. 1º declara:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Ministério da Justiça, o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, com o objetivo de apoiar projetos de responsabilidade dos Governos dos Estados e do Distrito Federal, na área de segurança pública, e dos Municípios, onde haja guardas municipais.

Parágrafo único. O FNSP poderá apoiar, também, projetos sociais de prevenção à violência, desde que enquadrados no **Plano Nacional de Segurança Pública** e recomendados pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República ao Conselho Gestor do Fundo.

O PNSP estrutura-se em 15 principais compromissos, assim distribuídos:

Capítulo I – Medidas no Âmbito do Governo Federal

Compromisso nº 1 Combate ao Narcotráfico e ao Crime Organizado

Compromisso nº 2 Desarmamento e Controle de Armas

Compromisso nº 3 Repressão ao Roubo de Cargas e Melhoria da Segurança nas Estradas

Compromisso nº 4 Implantação do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública

Compromisso nº 5 Ampliação do Programa de Proteção a Testemunhas e Vítimas de Crime

Compromisso nº 6 Mídia x Violência: Regulamentação

Capítulo II – Medidas no Âmbito da Cooperação do Governo Federal com os Governos Estaduais

Compromisso nº 7 Redução da Violência Urbana

Compromisso nº 8 Inibição de Gangues e Combate à Desordem Social

Compromisso nº 9 Eliminação de Chacinas e Execuções Sumárias

Compromisso nº 10 Combate à Violência Rural

Compromisso nº 11 Intensificação das Ações do Programa Nacional de Direitos Humanos

Compromisso nº 12 Capacitação Profissional e Reparelhamento das Polícias

Compromisso nº 13 Aperfeiçoamento do Sistema Penitenciário

Capítulo III – Medidas de Natureza Normativa

Compromisso nº 14 Aperfeiçoamento Legislativo

Capítulo IV – Medidas de Natureza Institucional

Compromisso nº 15 Implantação do Sistema Nacional de Segurança Pública

Na introdução do documento, consignaram-se os princípios norteadores do PNSP:

Este Plano está fundado nos seguintes princípios: interdisciplinaridade, pluralismo organizacional e gerencial, legalidade, descentralização, imparcialidade, transparência das ações, participação comunitária, profissionalismo, atendimento das peculiaridades regionais e no estrito respeito aos direitos humanos. O atendimento a esses princípios é uma condição para o seu sucesso.

A partir dos compromissos estabelecidos, foram ordenadas 124 ações estratégicas, definido o tipo de ação necessária para que cada compromisso seja efetivado³¹:

Compromisso nº 1 - Combate ao Narcotráfico e ao Crime Organizado

1. Operações de Combate ao Narcotráfico;
2. Operações de Combate ao Contrabando e ao Descaminho;
3. Vigilância nas Fronteiras, Portos e Aeroportos;
4. Repressão ao Tráfego Aéreo Ilegal e Interdição de Campos de Pouso Clandestinos;
5. Controle de Precursores Químicos e Substâncias Entorpecentes;
6. Combate à Lavagem de Dinheiro;
7. Projetos Pró-Amazônia e Promotec;
8. Integração Operacional da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal e entre as Polícias Militar e Civil;
9. Reestruturação Administrativa e Capacitação dos Quadros da Polícia Rodoviária Federal;
10. Reestruturação da Academia Nacional de Polícia;
11. Formação e Capacitação de Agentes da Polícia Federal;
12. Reorientação do Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-Fim da Polícia Federal – FUNAPOL;
13. Aumento do Número de Postos da Polícia Federal e Rodoviária Federal;
14. Aumento de Quadros, Estruturação e Reparelhamento da Polícia Federal;

³¹ A relação de todos os compromissos e ações correlatas se faz necessária no corpo do texto a fim de que se possa estabelecer uma comparação com o objetivo do plano e a proposta de ação.

- 15. Criação do Sistema Prisional Federal;
- 16. Criação dos Núcleos Especiais de Polícia Marítima – NEPOM;

Compromisso nº 2 -Desarmamento e Controle de Armas

- 17. Recadastramento e Intensificação da Fiscalização das Empresas de Segurança Privada;
- 18. Proibição do Comércio de Armas de Fogo para Civis;
- 19. Cadastro Nacional de Armas Apreendidas – CNAA;
- 20. Coordenação Centralizada do Controle de Armas
- 21. Intensificação do Processo de Implantação do Sistema Nacional de Armas – SINARM;
- 22. Uso de Armas de Fogo por Policiais;
- 23. Proibição da Exportação de Armas de Fogo para Países Limítrofe
- 24. Campanhas de Desarmamento
- 25. Recolhimento de Armas Ilegais;

Compromisso 3 – Repressão ao Roubo de Cargas e Melhoria da Segurança nas Estradas

- 26- Fiscalização nas Rodovias;
- 27- Operações de Repressão ao Roubo e Receptação de Cargas;
- 28. Patrulhamento nas Estradas; 29. Reestruturação de Unidades da Polícia Rodoviária
- 30. Socorro a Vítimas;
- 31. Concurso para Placas de Sinalização das Rodovias Federais;
- 32. Equipamentos para Fiscalização;
- 33. Registro Nacional de Veículos Automotores – RENAVAM;
- 34. Cadastro Nacional de Veículos Roubados – CNVR;
- 35. Registro Comum de Veículos Automotores no Mercosul;
- 36. Campanhas Educativas;
- 37. Concessionários: Co-participação;

Compromisso nº 4 - Implantação do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública

- 38. Implantar o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública;
- 39. Integração dos Estados ao Subsistema de Inteligência de Segurança Pública;
- 40. Criação do Núcleo Federal e dos Núcleos Estaduais do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública;
- 41. Atuação dos Núcleos Estaduais do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública;

Compromisso nº 5 -Ampliação do Programa de Proteção a Testemunhas e Vítimas de Crime

- 42. Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas;
- 43. Proteção ao Réu Colaborador;
- 44. Capacitação dos Agentes de Proteção a Testemunhas;
- 45. Regulamentação do Acesso às Informações do Programa;

Compromisso nº 6 - Mídia x Violência: Regulamentação

- 46. Persuasão dos Meios de Comunicação: Auto-Regulamentação;
- 47. Campanhas de Comunicação Social;
- 48. Estabelecimento do Conselho de Comunicação Social;
- 49. Fixação de Critérios Atualizados para Classificação Indicativa;
- 50. Medidas Administrativas Sancionadoras;

Compromisso nº 7 - Redução da Violência Urbana

- 51. Intensificação do Policiamento Integrado;
- 52. Saturação em Áreas Críticas;

53. Mutirão para Cumprimento dos Mandados de Prisão;
54. Missões Especiais de Patrulhamento Integrado;
55. Grupos Especiais Anti-Seqüestros;
56. Guardas Municipais;
57. Combate à Violência como Prioridade também do Município;
58. Pontos Críticos no Trânsito;
59. Estratégias Comunitárias;
60. Reluz;

Compromisso nº 8 - Inibição de Gangues e Combate à Desordem Social

61. Redução do Consumo de Bebidas Alcoólicas;
62. Criação de Delegacias Especializadas para Atendimento do Adolescente;
63. Atendimento de Jovens em Conflitos com a Lei;
64. Redução de Grupos e Associações que Pregam e Agem de Forma Violenta;
65. Programas de Apoio às Famílias;
66. Recuperação do Espaço Público;
67. Resgate de Profissões Comunitárias;
68. Participação na Comunidade;
69. Ética e Cidadania;

Compromisso nº 9 - Eliminação de Chacinas e Execuções Sumárias

70. Grupos de Extermínio, Justiceiros e Pistoleiros;
71. Apreensão de Bens de Integrantes de Grupos de Extermínio;
72. Investigação de Chacinas e Execuções Sumárias;
73. Punição Rigorosa para Violência Policial;
74. Regulamento e Controle para Unidades de Repressão e Forças Policiais;
75. Fechamento de Estabelecimentos Comerciais;

Compromisso nº 10 - Combate à Violência Rural

76. Incrementar o Sistema de Informações de Conflitos Agrários e Tensões Sociais no Campo – SICA;
77. Instalação das Ouvidorias Agrárias Estaduais;
78. Acompanhamento das Ações Reintegratórias;
79. Constituição de Equipes de Prevenção de Conflitos Rurais;
80. Estruturação da Divisão de Conflitos Agrários da Polícia Federal;

Compromisso nº 11 - Intensificação das Ações do Programa Nacional de Direitos Humanos

81. Escola na prevenção da violência;
82. Ampliação do Programa “Pelotões Mirins”;
83. Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI;
84. Programa “Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano”;
85. Programa “Serviço Civil Voluntário”;
86. Redução do Consumo de Drogas e Apoio à Recuperação de Dependentes;
87. Apoio a Mulheres em Situação de Risco;
88. Esporte, Lazer e Cultura;
89. Centros Integrados de Cidadania;
90. Bolsa-Escola;
91. Centro Nacional de Formação Comunitária;
92. Programas Comunitários de Combate à Criminalidade;

Compromisso nº 12 - Capacitação Profissional e Reparelhamento das Polícias

- 93. Criação do Fundo Nacional de Segurança Pública;
- 94. Apoio à Capacitação das Polícias Estaduais e Incentivo às Polícias Comunitárias;
- 95. Programas de Apoio aos Policiais;
- 96. Reparelhamento das Polícias Estaduais;
- 97. Ouvidorias de Polícia e Mecanismos de Controle Externos;
- 98. Execução de Tarefas Administrativas por Não-policiais;
- 99. Núcleo Especial de Combate à Impunidade;

Compromisso nº 13 - Aperfeiçoamento do Sistema Penitenciário

- 100. Ampliação do Sistema Prisional Estadual e Federal;
- 101. Mutirões Penitenciários;
- 102. Educação e Profissionalização de Detentos;
- 103. Capacitação de Agentes Penitenciários;
- 104. Assistência à Vítima, ao Egresso e ao Preso;
- 105. Estabelecimentos Penais;
- 106. Liberdade Condicional e Regime Aberto;
- 107. Penas Alternativas;

Compromisso nº 14 - Aperfeiçoamento Legislativo

- 108. Projeto de Lei atualizando a Parte Geral do Código Penal;
- 109. Modernização do Código de Processo Penal;
- 110. Projeto de Lei reformulando o sistema de execução das penas;
- 111. Projetos de Lei que reformulem ou tipifiquem algumas figuras delituosas da Parte Especial do Código Penal;
- 112. Projeto de Lei alterando a Lei de Tóxicos;
- 113. Projeto de Lei que permita uma punição mais eficaz ao contrabando;
- 114. Projeto de Lei regulamentando a identificação criminal;
- 115. Projeto de Lei para previsão de punição mais eficaz ao roubo e à receptação de cargas;
- 116. Projeto de Lei que estabeleça punição severa a crimes contra policiais;
- 117. Projeto de Lei que penalize a tentativa de fuga;
- 118. Projeto de Lei que trate da infiltração policial e da inteligência de sinais;

Compromisso nº 15 - Implantação do Sistema Nacional de Segurança Pública

- 119. Programa de Integração Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública – INFOSEG;
- 120. Observatório Nacional de Segurança Pública;
- 121. Criação do Comitê de Acompanhamento e Integração dos Programas Sociais;
- 122. Censo Penitenciário;
- 123. Construção de Base Dados para o Acompanhamento das Polícias;
- 124. Pesquisa Nacional de Vitimização.

O Plano, na sua essência, é um documento que baliza as ações do governo federal na área da segurança pública, estabelecendo “compromissos”, pontuando demandas e estratégicas. A rigor, goza de existência jurídica precária: primeiro, porque não figura entre as rubricas orçamentárias; e, também, porque é desprovido de qualquer forma ou aspecto normativo

(decreto, portaria, resolução, instrução, etc.). A única referência legal ao PNSP, como assinalado, é a que consta do art. 1º da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001.

Há de se registrar que o Plano insere-se no núcleo das decisões de governo, isto é, no núcleo das políticas públicas que informam a agenda governamental. Assim, o PNSP nasce do esforço de síntese das políticas de segurança pública deste governo. Pode-se extrair do Plano, pois, a compreensão que o governo federal tem do problema da criminalidade, o grau de responsabilidade auto-atribuído, o substrato ideológico das opções político-criminais adotadas. Ainda que, por vezes, o documento assumia posições ambíguas ou excessivamente vagas.

3.5 Características presentes nesse novo plano

Observando a relação dos compromissos e as ações do Plano apresentado podem ser apontadas três características em sua formulação: complexidade, expansividade e auto-referência.

É complexo no sentido de que reúne ações de acentuado viés repressivo, ao lado de ações de caráter educativo-preventivo. Seria simplismo afirmar, portanto, que o Plano reproduz fielmente o modelo repressivo, em sua forma conservadora de intervenção no problema da criminalidade. Observa-se de maneira inegável que essa concepção está disseminada na maior parte do documento, ora nas propostas legislativas aventadas (o que se denominou *aperfeiçoamento legislativo*, conforme ações 108 a 118, acima relacionadas), ora na perseguição do que se pode denominar de *eficientismo* (aumento do número de estabelecimentos penais, sistema de inteligência, aumento do policiamento, reaparelhamento das polícias estaduais, mutirão para cumprimento dos mandados de prisão, guardas municipais, conforme ações 15, 38, 51, 96, 53 e 56). Verifica-se que nessa parte o Plano é profundamente ortodoxo nas soluções de combate à criminalidade, priorizando a sofisticação

do aparato policial, conforme pode ser constatado no art. 4º da Lei nº 10.201/01:

Art. 4º O FNSP apoiará projetos na área de segurança pública, destinados, dentre outros, a:

- I – reequipamento das polícias estaduais;
- II- treinamento e qualificação de polícias civis, militares e de guardas municipais;
- III – sistema de informações e estatísticas policiais;
- IV – programas de polícia comunitária; e
- V – polícia técnica e científica;

[...].

É complexo, ainda, porque traz soluções heterodoxas, de caráter social, na tentativa de fazer uma intervenção visando a produzir impacto em algumas causas remotas da criminalidade. A abordagem sobre a proibição do comércio de armas de fogo, da recuperação dos espaços públicos, do serviço civil voluntário, de programas comunitários de combate à criminalidade, da educação e da profissionalização de detentos (ações 18, 66, 85, 92 e 102) podem ser citados como exemplos dessas soluções.

Para que se tenha uma visão mais ampla da complexidade, serão transcritos a formulação Julita Lengruber da Universidade Cândido Mendes, Túlio Kahn do ILANUD e Cláudio Beato da UFMG numa crítica que pode ser considerada consistente dessa característica do Plano, onde são apontados prós e contra:

O lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública é um fato ao mesmo tempo promissor e preocupante. Promissor:

- porque significa assunção de responsabilidades, por parte do governo federal, no enfrentamento dos gravíssimos problemas de segurança que deterioram a qualidade de vida da população;
- porque a liderança do Ministério da Justiça sublinha o caráter essencialmente civil das ações federais na área da segurança pública, afastando-as de um perigoso caminho, que parecia esboçar-se, de retorno à confusão entre segurança pública e segurança interna ou segurança nacional;
- porque incorpora algumas iniciativas específicas há muito sugeridas por profissionais, pesquisadores e ativistas da área, como a limitação e o controle do uso de armas, a ampliação do programa de proteção a testemunhas e a criação de uma base de dados nacional integrada de segurança e justiça.

Continuando suas formulações os estudiosos acima citados complementam:

- porque está muito longe de oferecer uma resposta clara e consistente aos desafios que pretende enfrentar. Trata-se de um conjunto de 124 propostas, sem um eixo central de ação, sem organicidade, sem hierarquização de prioridades, **que mistura medidas de naturezas e amplitudes totalmente distintas**, e que, ao invés de metas palpáveis, define apenas ‘compromissos’ genéricos;
- porque, do mesmo modo que não estabelece metas ou prazos, tampouco indica como e quando os investimentos serão realizados, ou o montante de recursos que será destinado a cada uma das áreas – tornando virtualmente impossível avaliar o realismo ou irrealismo das propostas, quer isoladas, quer em conjunto;
- porque não explicita todos os meios, recursos, métodos e agentes necessários para a realização das diversas medidas;
- **porque privilegia as ações repressivas**, mais do que as preventivas – na contramão do que mostram as mais variadas pesquisas e experiências internacionais;
- porque pretende resgatar a credibilidade das polícias brasileiras apenas com medidas de ‘capacitação’ e ‘reaparelhamento’, **sem profundas mudanças nas suas estruturas, culturas e formas de operação institucionais**. Não há um claro reconhecimento da situação falimentar em que se encontram essas instituições, nem de que a violência e a corrupção da Polícia constituem hoje problemas centrais de segurança pública a serem enfrentados no país;
- porque omite, ou trata vaga e superficialmente, as questões da violência intrafamiliar, da violência de gênero, da violência racial e da violência homofóbica – como se elas não pertencessem à órbita da segurança pública. Do mesmo modo, é chocante, num documento com 124 propostas, a falta de uma política direcionada a crianças e adolescentes que vivem nas ruas, assim como a falta de qualquer menção ao problema da violência e da criminalidade no interior das instituições para jovens infratores.³²

Do ponto de vista das responsabilidades institucionais, o Plano é expansivo, no sentido de que a União ingressa em áreas de competência material dos Estados, sob a máxima da *Cooperação do Governo Federal com os Governos Estaduais*.

Como já citado anteriormente, a Constituição Federal estabelece no *caput* do Art.144 uma responsabilidade da Segurança Pública dividida entre Estados e Municípios, pois, divide o exercício da preservação da ordem pública e da

³² Texto publicado no site www.conjunturacriminal.com.br/boletins/FÓRUM.htm

incolumidade das pessoas e do patrimônio entre as polícias federais e as estaduais.

O policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública cabem às polícias militares dos Estados, salvo nas áreas marítima, aeroportuária, de fronteiras e nas rodovias e ferrovias federais. Assim dispõe a Constituição Federal de 1988, em seu art. 144, § 5º:

[...]

§ 5º – às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

[...]

O Plano representa, pois, uma sinalização política para a solidariedade da União nas questões da criminalidade local, especialmente pela instituição do Fundo Nacional de Segurança Pública. O Fundo Nacional de Segurança Pública ficaria sob responsabilidade da SENASP e serviria de instrumento indutor de políticas adequadas. No entanto, ante a ausência de uma política nacional sistêmica, com prioridades, postuladas explicitamente, em vista da dispersão varejista e reativa das decisões, que se refletia e inspirava no caráter dispersivo e assistemático do plano nacional do ano 2000, o Fundo acabou limitado a repetir velhos procedimentos, antigas obsessões, hábitos tradicionais. O repasse de recursos, ao invés de servir de ferramenta política voltada para a indução de reformas estruturais, na prática destinou-se, sobretudo, à compra de armas e viaturas. Ou seja: o Fundo foi absorvido pela força da inércia e rendeu-se ao impulso voluntarista que se resume a fazer mais do mesmo. Alimentaram-se estruturas esgotadas, beneficiando políticas equivocadas e tolerando o convívio com organizações policiais refratárias à gestão racional, à avaliação, ao monitoramento, ao controle externo e até mesmo a um controle interno minimamente efetivo e não-corporativista.

O PNSP pode ser também considerado auto-referente, na medida em que encerra um conjunto de medidas da União para os Estados e Municípios. Produz desse modo, um efeito centralizador da política de segurança pública

do governo federal sobre os demais entes políticos da Federação. Essa característica descortina-se nos arts. 1º, caput e seu parágrafo único, e 4º, §§ 3º e 4º, todos da Lei nº 10.201, de 2001:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Ministério da Justiça, o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, com o objetivo de apoiar projetos de responsabilidade dos Governos dos Estados e do Distrito Federal, na área de segurança pública, e dos Municípios, onde haja guardas municipais.

Parágrafo único. O FNSP poderá apoiar, também, projetos sociais de prevenção à violência, desde que enquadrados no Plano Nacional de Segurança Pública e recomendados pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República ao Conselho Gestor do Fundo.

[...]

§ 3º Só terão acesso aos recursos do FNSP o ente federado que tenha instituído, em seu âmbito, plano de segurança pública, ou o Município que mantenha guarda municipal, visando à obtenção dos resultados a que se refere o parágrafo anterior.

§ 4º Os projetos habilitados a receber recursos do FNSP não poderão ter prazo superior a dois anos.

Ao definir que somente os Municípios que possuam guardas municipais poderão candidatar-se aos recursos do FNSP, esse Plano termina por impor uma concepção específica de segurança pública. Outro aspecto a ser destacado, refere-se aos “projetos sociais de prevenção à violência” que, para receber recursos, devem necessariamente seguir as plataformas do PNSP. Por fim, o FNSP ao conferir absoluta exclusividade aos projetos de “curto prazo” (dois anos) demonstra que está voltado a uma política imediatista de segurança pública.

O PNSP não constitui unidade orçamentária autônoma, foi estabelecido por lei o monitoramento de suas ações. O Plano Plurianual para o período 2000/2003 (Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000), denominado *Avança Brasil*, prevê, em matéria de segurança pública, os seguintes programas: “Reestruturação do sistema penitenciário”; “Segurança do Cidadão”; “Assistência a vítimas e a testemunhas ameaçadas”; “Modernização da Polícia Federal”; “Reinserção social do adolescente em conflito com a lei”.

Todas as temáticas dos programas acima listados fazem parte do PNSP (vide ações 10, 11, 12, 13, 42, 51, 63, 100, entre outras), este, em tese, seria o documento de maior abrangência, perpassando todos os programas de segurança pública do governo federal. Essa é a única conclusão que permite conciliar os referidos programas com o Plano, que, para muitos estudiosos possui existência jurídica precária.

3.6 Pulverização dos recursos dificultando o monitoramento

Observa-se na relação de ações que ocorre um fenômeno de pulverização que dificulta o monitoramento do plano. O Programa “Segurança do Cidadão”, virtualmente o mais amplo de todos, é gerido pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), vinculada ao Ministério da Justiça e criada pelo Decreto nº 2.315, de 4 de setembro de 1997. A implementação do referido programa vincula-se a uma das duas unidades orçamentárias: SENASP e FNSP. Ou seja, os recursos destinados ao Fundo Nacional de Segurança Pública agregam-se à rubrica do referido programa, como foi registrado no Relatório de Gestão da SENASP, exercício 2001.

O relatório de acompanhamento do Plano, divulgado pela SENASP – Balanço de 500 dias do PNSP – mostra a concentração de recursos em medidas de caráter exclusivamente repressivo. Esse relatório apresenta, de forma no mínimo estranha, 47 ações estratégicas sob o título “Elenco de ações já concluídas, em vias de conclusão, com informações desatualizadas ou indisponíveis”, sem nenhuma informação adicional.

Paralelo a esse esforço da SENASP, o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República lançou o “Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção da Violência” (PIAPS), cuja meta seria “articular a integração de 49 programas federais do Avança Brasil com políticas públicas estaduais e municipais, com o objetivo de estimular na sociedade um comportamento pró-ativo de prevenção da

violência”³³. O PIAPS priorizou as regiões metropolitanas de Cuiabá, Distrito Federal e Entorno, Fortaleza, Recife, Rio de Janeiro, São Paulo e Vitória.

O monitoramento do PIAPS e sua avaliação foram realizados por uma organização não governamental. Foi realizada uma licitação nacional com a parceria do Ministério do Planejamento, cuja vencedora foi a Fundação Instituto de Administração (FIA), conveniada com a Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP – Universidade de São Paulo. Esse contrato firmado com a FIA tinha como objeto o monitoramento de todo o processo, acompanhando todas as fases, desde o envio do projeto pelo município ao governo federal; a destinação dos recursos ao projeto, ou seja, se o recurso efetivamente chegou ao município; a verificação se área de aplicação do programa coincide com a área prioritária de atuação indicada pelo município, e com essa metodologia verificar a efetividade da proposta, ou seja, se os objetivos daquele programa estão sendo realmente contemplados junto ao cidadão.

Pode-se intuir que esse Plano reúne as diretrizes de política criminal e de segurança pública explicitamente adotadas pelo governo federal. No entanto, os relatórios de prestação de contas apresentados, mostra que nem todas as propostas foram realizadas e que a grande maioria dos recursos foi aplicada em medidas de caráter repressivo.

3.7 O Espírito Santo segue os passos do país: o caso PROPAS

O Estado do Espírito Santo como um todo e a capital Vitória são recorrentemente citados e priorizados como locais preferenciais para a implantação das ações do Plano Nacional.

A elaboração de uma política específica para a Segurança Pública nesse Estado não foi motivado por um episódio específico, mas pela divulgação do

³³ O PIAPS além de priorizar o monitoramento de algumas cidades, acompanhava 121 das 124 ações.

Mapa da Violência, em 1999, que colocava o Estado e sua capital com altos índice. Foi proposto, então, não um plano, mas um programa para a área de Segurança Pública -- PROGRAMA DE PLANEJAMENTO DE AÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA – PROPAS. Esse programa foi instituído pelo Decreto n. 4538 – N, em 30 de novembro de 1999 foi modificado posteriormente em 31 de março de 2000 pelo Decreto 036 – R e o funcionou durante o período 1999-2003.

Antes de destacar os paradigmas presentes nesse Programa, é necessário descrever, mesmo que sucintamente a conjuntura política do Espírito Santo. O Governo Estadual cuja gestão teve início desse ano, apoiado por forças políticas tradicionais. Essa nova administração recebe o governo com recursos financeiros insuficientes tanto para investimento quanto para custeio e com um *déficit* da folha de pagamento: os funcionários públicos recebiam seus salários com atrasos de até três meses Além dessa crise financeira, havia uma crise também, em quase todos os poderes instituídos do Estado, o que provocava um grande desgaste junto a sociedade civil em relação ao poder político da época. É nessa conjuntura que a população e o governo do Estado do Espírito Santo tomam conhecimento do estudo realizado pela UNESCO no qual o Espírito Santo aparece nas primeiras colocações quando comparado os mais altos índices de homicídios por cem mil habitantes.

Diante desse quadro, a governador do Estado apresenta esse Programa³⁴ como “uma resposta positiva, capaz de restabelecer a paz social”.

trata-se da **Nova Arquitetura para os Órgãos de Defesa Social**, visando a modernizar o provimento da Ordem Pública e da Defesa da Cidadania, através da mudança estruturais profundas em nossas Forças de Segurança, reduzindo-se funções burocráticas e onerosas, procurando-se uma modelagem nova para os Órgãos, tornando-os mais leves, mais viáveis, mais operacionais e mais perto do povo.

³⁴ Um resumo desse Programa será apresentado como Anexo nesta dissertação.

A principal característica desse Programa é a mudança no organograma de funcionamento da Segurança Pública no Estado. Uma nova arquitetura dos órgãos de defesa social do Estado foi proposta para que pudesse realizar os projetos e subprojetos, que prioriza em grande parte, assim como o Plano Nacional de Segurança Pública, as ações penais voltadas à criminalidade, conforme pode ser verificado na relação a seguir:

- 1- Projetos de ações impactantes com medidas imediatas, com os subprojetos
 - irrigação financeira das unidades do sistema de polícia; de criação das zonas de policiamento integrado (ZPI),
 - criação de corredores de segurança pública, aumento da capacidade investigativa da polícia judiciária, padronização de escalas de serviço, saturação policial continuada em áreas com altos índices de criminalidade, compra de viaturas, aumento de efetivo policial.
 - Reequipamento da Superintendência de Polícia Técnica e Científica
- 2- Projeto de Reestruturação dos órgãos de Defesa Social e os subprojetos:
 - Otimização da Gestão, com redução e reorganização das estruturas existentes;
 - Alteração das legislações existentes;
 - Organização operacional da inteligência policial, informatizando, reaparelhando e capacitando os agentes, estabelecendo convênios com outros órgãos públicos de segurança;
- 3- Projeto de Construção de Indicadores de Segurança Pública, com o subprojeto de construção e monitoramento de indicadores próprios de Segurança Pública.
- 4- Projeto de Unificação do Ensino e Instrução dos órgãos de defesa social, com os subprojetos de unificação das estruturas de ensino e com a criação da academia única e o de requalificação continuada dos recursos humanos.
- 5- Projeto de integração das comunicações dos órgãos de defesa social, com a criação do Centro Integrado de Comunicações de Defesa Social, utilizando a tecnologia de geoprocessamento.
- 6- Projeto de Integração dos órgãos corregedores das polícias;
- 7- Projetos de Interfaces societais e institucionais, com os subprojetos de:
 - Criação do fórum permanente de defesa social e do conselho estadual de defesa social;
 - Integração operacional continuada dos órgãos de defesa social com o Ministério Público;
 - Apoio logístico e de informações com as prefeituras municipais;
 - Seminários temáticos societais e institucionais;
 - Normatização dos Conselhos interativos de Segurança Pública;
 - Implementação da Ouvidoria de Polícia.
- 8- Projeto de ações proativas para prevenção da criminalidade com o subprojeto de realização de atividades de lazer e esportes nas áreas de alta criminalidade e, com o subprojeto de educação sistematizada para a prevenção e o controle da criminalidade, tendo como público alvo os alunos do ensino fundamental.

Três ações de impactos geraram expectativas por parte da população e, muitas vezes, insatisfação no efetivo policia. A primeira delas se refere a criação da

Zona de Policiamento Integrado – uma tentativa de colocar no mesmo espaço físico o atendimento das polícias militar e civil. A companhia da PM devia funcionar no mesmo lugar da Delegacia de Polícia. Surgem então alguns problemas como: 1) cada uma dessas instituições possui rubrica orçamentária própria e o ordenador de despesa de cada uma delas faz sua prestação de contas específica; 2) Como tem atribuições constitucionais diferentes (a Militar o de realizar o policiamento preventivo e repressivo e a Civil o de ser a polícia judiciária, responsável pela investigação de crimes) era quase impossível compatibilizar num único espaço essas tarefas. Outra ação foi a de estabelecer o Corredor de Segurança Ostensivo, que tinha como objetivo distribuir a polícia em pontos estratégicos na Região Metropolitana da Grande Vitória, para coibir a existência de crimes e delitos. Nesse caso, ao mesmo tempo em que a população sentia-se segura com a presença da polícia, começou a haver um ressentimento de ausência policial em outros lugares. Outra reclamação era que a viatura e o policial não podiam se deslocar, mesmo para atender uma ocorrência criminal nas redondezas do ponto escolhido. A terceira e, talvez, a que mais causou reclamações, refere-se à gestão do Programa. Os responsáveis pela implantação desse projeto de Governo eram quase todos pertencente a categoria de Major. A hierarquia da Polícia Militar sentiu-se ameaçada. A Polícia Civil temia pela sua soberania enquanto uma instituição no mesmo patamar da Militar. A pressão interna contrárias a essas mudanças, aliadas ao momento de desgaste político com a pressão de organizações da sociedade civil contra atos que ocorriam no Executivo e no Legislativo, em muito dificultaram a implantação dessa política.

3.8 A tecnologia a serviço do combate ao crime

A administração da segurança pública, a partir de 1999, passa a ser dimensionada tendo como estímulo a inovação tecnológica e ao campo eletrônico, elegendo análises criminais consideradas relevantes e confiáveis como base para estratégias de prevenção à criminalidade, produtividade de vigilância e antídoto para a difundida insegurança coletiva. Os problemas da criminalidade e da violência urbana, notadamente assaltos, seqüestros,

homicídios, figuram como peças fundamentais do desenvolvimento de políticas e programas de prevenção. Podem ser observado em todos os planos a temática da informação, com pesquisas, estatísticas, mapeamento, geoprocessamentos; a unificação e a capacitação das polícias estaduais, a aquisição de equipamentos para a ação policial e a participação da sociedade civil.

No que se refere à geração de informações sobre a distribuição temporal e espacial de incidência de crime, a implantação dos diversos planos pretenderam obter matérias primas para um melhor entendimento das causas e fatores de risco, importante para o planejamento das atividades de combate ao crime e para gerar subsídios para o aumento da eficiência operacional nessas atividades. Supõe que o geoprocessamento seja uma ferramenta de apoio analítico indexada a softwares e dependente de um fluxo informacional canalizado e integrado, aumentando o fortalecimento da confiança no sistema policial e, conseqüentemente, afetar a melhoria nos índices de denúncia, de registro de ocorrência e na qualidade das informações geradas pela polícia. Os registros de ocorrências criminais são muito aquém da realidade. Conforme já explicado no primeiro capítulo, a UNESCO ao buscar os dados para realizar o Mapa da Violência no Brasil mesmo usando o conceito de Michaud (1989) sobre violência de que utilizam mortes por violência (homicídio, suicídio e morte no trânsito) como indicador geral de violência na sociedade.

Outro motivo parece ser mais revelador da qualidade das informações que são disponibilizadas pelos órgãos que administram as políticas de segurança pública:

[...] não existem muitas outras alternativas. O registro de queixas à polícia sobre diversas formas de violência, como ficou evidente em nossa pesquisa no DF, tem uma abrangência extremamente limitada. Nos casos de violência física, só 6,4% dos jovens denunciaram à polícia; nos casos de assalto/furtos, só 4%; no caso de violência no trânsito, só 15%. Já no campo dos óbitos, contamos com um Sistema de Informações de Mortalidade que centraliza informações sobre os

óbitos em todo país, e cobre um universo bem significativo das mortes acontecidas, e de suas causas³⁵.

Assim, quase toda a informação trabalhada para o aperfeiçoamento do combate à criminalidade e à violência tem por base quase que exclusivamente os números do crime letal, o homicídio.

Os Projetos de Segurança Pública para o Brasil, implementados pelos Governos Federal e Estadual incorporam o conceito de complexidade intrínseco ao tema. Segundo esses Projetos não se consegue controlar, prevenir e atuar em um universo sem seu conhecimento sistemático e dinâmico. Procuram utilizar um sistema informatizado e integrado – que dê conta de gerir informações de acordo com agregações espaciais e metodologias de geoprocessamento – racionalização operacional e administrativa, pela qual a informação é adequadamente gerenciada, é abdicar da própria segurança pública. Informações corretamente administradas condiciona os diagnósticos das dinâmicas criminais, fatores de riscos e plano de ação, com identificação de prioridades, formulação de agendas, seleção de recursos, estipulação de metas, implementação, avaliação e monitoramento.

Mas, ao mesmo tempo em que os projetos estão atentos para a complexidade do tema, os instrumentos utilizados podem ser utilizados como ferramentas da opressão/repressão a fornecer-lhes meios cruéis, pois, em nome da neutralidade científica, ratifica a desigualdade (nesse caso espacial). Augusto Thompson, no livro *Quem são os criminosos*, diz que “na sociedade há um permanente jogo de poder, em função de cujo resultado determinados grupos serão aquinhado ou prejudicado”(2007, p.27). A tecnologia usada por especialistas que podem ser utilizadas, manipuladas e apresentadas como conclusivas a partir de uma posição dita de absoluta isenção e imparcialidade. Podem ser usadas, ainda, para manter estruturas sociais injustas. Juarez Cirino dos Santos (2008, p.25), na obra *A Criminologia da Repressão*, ao falar da cientificidade e da tecnologia para a manutenção de estruturas sociais injustas revela que

³⁵ Mapa da Violência IV p.16

A neutralidade da ciência, ou a objetividade do conhecimento de objetos sociais, nas sociedades divididas, é uma expressão mitológica articulada por uma perspectiva de classe, integrada à subjetividade do cientista pela ação real da ideologia dominante, e só revelada pela análise crítica das relações necessárias do sujeito do conhecimento, como parte inseparável o objeto histórico que pretende explicar.

As relações de poder remetem a formas de dominação que por sua vez, referem-se a noções como campos, posição, região e território. Para Foucault, a descrição especializada dos fatos de discursos abre para a análise dos efeitos de poder que lhe estão ligados e, é um fator histórico e político importantes. Os trabalhos geográficos são utilizados pelos aparelhos do poder, uma vez que a geografia é uma disciplina que, ao realizar ou atualizar mapas, inventários ou catálogos, utiliza sistematicamente a inquirição, medida e exame, que são usados (em seu estado bruto) pelo poder, “que não tem necessidade da ciência, mas sim de uma massa de informações que ele está por sua posição estratégica, em condições de explorar” (FOUCAULT, 2004, p. 186).

3.9 Participação da sociedade

Outro aspecto presente nas propostas para a segurança pública surgidas nas últimas décadas no Brasil é o estabelecimento da participação da sociedade. Desde o projeto de 2000 que o estreitamento da cooperação com estados, municípios e sociedade civil definem princípios de interdisciplinaridade, pluralismo organizacional e gerencial, descentralização e participação comunitária, lançando mão de instituições como ouvidorias de polícia, incentivo a registros de ocorrências, conselhos, estratégias e canais permanentes de debates e programas de combate à criminalidade. Os planos e projetos seguem as tendências de integração e participação da sociedade civil, cuja institucionalização segue um itinerário ativado pelos movimentos sociais, Constituição de 1988 e instituições de leis orgânicas municipais. Este itinerário, segundo Silvana Totorá (2006, p. 254) traduz anseios pro inclusão da maioria, confere legalidade e legitimidade dos direitos e se caracteriza pela identificação e inclusão como forças de capturas.

Problematizar a democracia participativa é situá-la como um novo dispositivo de controle para conter os fluxos vivos que escapam, ou que os procedimentos majoritários de representação não conseguem conter.

Tal afirmação nos leva até as observações de Foucault (2004) com relação à sociedade civil. Ele situa a sociedade civil como governabilidade dos indivíduos que dentro de um campo de referência novo, para que pudesse conservar características globais, para a arte de governar não cindisse em governar economicamente e governar juridicamente. Esse novo campo de referência tornou-se a sociedade civil.

Para Foucault, a sociedade civil é uma tentativa de responder ao fato de se ter de governar segundo regras de direito, um espaço povoado por sujeitos econômicos. Assim, não se trata de uma idéia filosófica, mas de uma tecnologia governamental. A arte de governar é arranjada de modo que pretendendo a regulação do exercício do poder segundo o cálculo da força, do cálculo das relações, das riquezas e dos fatores de potência, orienta o governo pela racionalidade.

A participação estimulada, reforçada e imperativa, produz convictamente um indivíduo que precisa mostrar que é atuante que está vivo. A modalidade participativa de democracia na passagem do século XX ao XXI, com o neoliberalismo, pressupõe que os indivíduos sejam identificados, ao mesmo tempo como objeto e alvo da ação governamental e como parceiros e cúmplices na arte de governar.

Jorge da Silva, em seu livro *Violência e Racismo no Rio de Janeiro* ao se referir sobre a participação da sociedade questiona sobre essa participação numa relação de desigualdade e de conflitos existentes no Brasil, onde os interesses de alguns grupos são visceralmente oposto a outros. É necessário, segundo esse autor, que se questione o papel do Estado e o de cada grupo da Sociedade Civil ao se definir tal participação.

Quando se fala em sociedade civil no Brasil, quer dizer, das relações entre grupos organizados entre si e os cidadãos, e desses com o Estado [...] não há como se fugir à questão da cidadania negativa e de questões culturais fundamentais, como o paternalismo, o jeitinho,

ou a 'arte de ser mais igual que os outros', no dizer de Barbosa(1992) e o 'Você sabe com quem está falando?', analisado por Da Matta (1990). Conseqüentemente, qualquer esforço do poder público que dependa da participação ativa da sociedade é dificultado por essas marcas de nossa cultura. No caso da violência, esperam-se do poder público todas as providências (sempre na vertente penal, policial), não se levando em conta os limites da ação governamental numa sociedade que se quer democrática (SILVA, 1998, p.65).

A estreita conexão entre hierarquia de classe, estratificação racial e discriminação de cor endêmica à polícia e às burocracias judiciais brasileiras. A percepção negativa em relação aos afros descendentes contamina e incide no funcionamento das instituições públicas encarregadas de lidar com o crime, desde a vigilância e apreensão policial até a conclusão de investigações, condenação, sentença e administração da punição. Sérgio Adorno em pesquisa realizada no Estado de São Paulo, com recorte racial, documentou que os detentos negros tem uma vigilância especial por parte da polícia, têm mais dificuldade em ter acesso a ajuda legal, recebem sentenças mais pesadas que os brancos quando são praticam crimes idênticos e, se privados da liberdade, os condenados negros estão sujeitos às condições mais duras da detenção e sofrem as mais sérias violências carcerárias.

Luiz Eduardo Soares (2005, 246) em *Cabeça de Porco*, que trata do tema da violência no Brasil escreve:

se observarmos atentamente os dados relativos à vitimização letal, isto é, aos crimes que provocam a morte da vítima, encontraremos um quadro muito diferente. Como tudo no Brasil, também a morte violenta intencional distribui-se de modo extremamente concentrado. (...) vitimização letal também é privilégio, ainda que perverso, o que implica nesse caso, a inversão da pirâmide distributiva: quem mais a sofre são os mais negros. Tampouco os pobres indistintamente. A vítima letal brasileira típica é jovem, do sexo masculino, (...) mora nas vilas, favelas ou periferias das metrópoles e, freqüentemente, é negra (...) a criminalidade violenta é um problema de todos nós, brasileiros, mas é sobretudo o drama dos jovens, especialmente pobre e, particularmente, negros (ATHAYDE, 2005, p.246).

Os tempos mudaram, o país, em alguns aspectos, adequa-se à nova ecologia política, ante a ascensão dos movimentos sociais e do associativismo, mas as instituições da segurança pública preservaram seus obsoletos formatos - com o

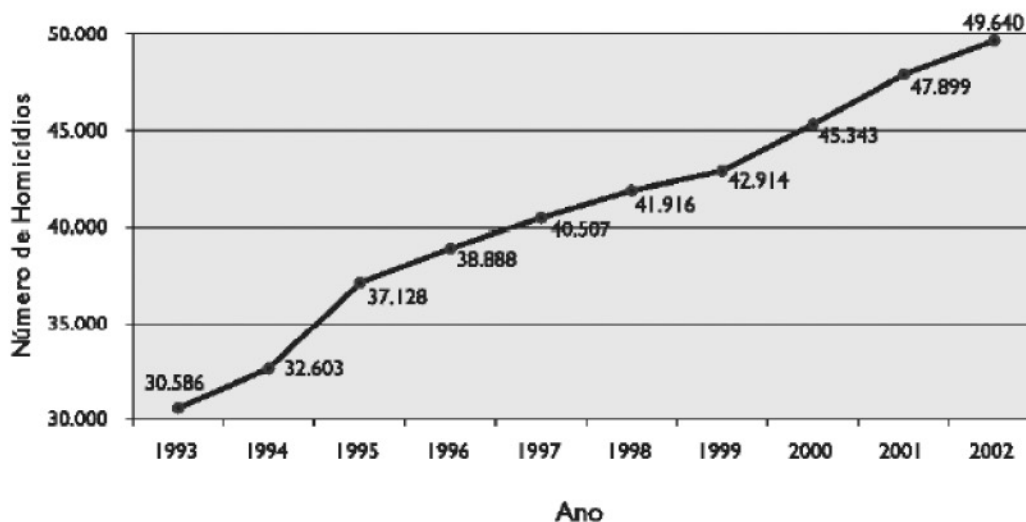
ciclo de trabalho policial dividido, entre Polícia Militar e Polícia Civil -, sua irracionalidade administrativa, sua formação incompatível com a complexidade crescente dos novos desafios, sua antiga rivalidade mútua, seu isolacionismo, sua permeabilidade à corrupção, seu despreço por seus próprios profissionais, seu desprezo por ciência e tecnologia, e seus orçamentos irrealistas, que empurram os profissionais ao segundo emprego na segurança privada ilegal e em atividades nebulosas.

4. Punição: por que e para quem?

Em suas apresentações, tanto o Plano Nacional quanto o PRO PAS apontam o combate à violência e à impunidade como um dos seus principais objetivos. Os resultados das ações desenvolvidas estão registrados em grandes volumes de dados sobre o crime, de diagnósticos sobre criminalidade e de propostas de reformas e de reengenharias da polícia e de itens de inovação tecnológica.

No entanto as violências que esses planos visam combater crescem quantitativa e qualitativamente ano a ano. O Mapa da Violência no Brasil que apresenta os dados de violência letal (homicídios, suicídios e mortes por acidente de trânsito) aponta no volume IV, publicado em 2004, que o número de homicídios cresceu no país de 42.914 em 1999 para 49.640 em 2002. Como se pode observar no gráfico abaixo, publicado no referido estudo, a implantação do PNSP não conseguiu romper a curva ascendente das mortes por homicídios, que vem crescendo há décadas no país.

Número de Homicídios no Brasil – 1993/2002³⁶



No Estado do Espírito Santo, esse estudo aponta para uma variação de crescimento de 48,5% nessa mesma década. Se compararmos o período de 1999 a 2002, observamos que no primeiro ano de implantação (2000) do

³⁶ Mapa da violência no Brasil IV, 2004.

PROPAS ocorre um pequeno decréscimo, mas nos anos subseqüentes volta a crescer.

Comparando o número de homicídios por 100.000 habitantes, o Estado apresenta taxas que variam de 41,3 a 51,8 em dez anos (1993 a 2002) e, que no período de 1999 a 2002, varia de 50,7 a 51,8 – com queda nos anos intermediários, de acordo com a tabela abaixo:

Nº de Homicídios ocorridos no Estado do Espírito Santo – 1993-2002

Ano	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	%
Total	1104	1173	1162	1199	1426	1692	1543	1449	1472	1639	48,5

Fonte : Mapa da Violência IV – Os jovens no Brasil . UNESCO 2004

Esse estudo faz um recorte de idade dos que são vítimas dessa violência letal na faixa etária de 15 a 24 anos e mostra que o Espírito desde 1993 apresenta altas taxas: 1993 – 64,6 homicídios por 100.000 habitantes e em 2002 – 103,7.

4.1 As vítimas preferenciais

As propostas desses planos e programas sejam eles, federal, estaduais ou municipais, são apresentadas como projetos de governos interessados em aprofundar a democracia. A maneira proposta para alcançar tal intento é a de combater o mal dentro do corpo social. Propõem combates abertos aos criminosos e à impunidade, convocam a população à mobilização, à aliança com a polícia, a criar projetos, a avaliar e a denunciar. O genocídio (grande número de mortes violentas) não cessa e postula a legitimidade para as reivindicações da punição. O campo de extermínio pode ser deslocado da periferia para a prisão, tendo como principais alvos os jovens, negros e pobres. O racismo vai irromper em certos números de pontos privilegiados. Pontos em que necessariamente o direito à morte é requerido, em que a monopolização

da virtude é requerida, em que a acusação é requerida. Pontos em que a posse à vida do outro é requerida.

Os segmentos - jovens, negros, do sexo masculino, moradores de áreas mais carentes - sobre os quais esses planos e programas recomendam, preferencialmente, reformas punitivas e programas de prevenção; empregos e recursos a fundos governamentais e privados, geram informações, índices estatísticos e explorações cartográficas que ampliam modalidades de vigilância e de punição. Definidos os critérios de seletividade, os resultados observados são medidas de contenção social, gestão de grupos rebeldes, punição e morte.

A partir da redemocratização do país, 1985, o Brasil vem buscando se incluir na contemporaneidade, inserindo-se na economia globalizada, subordinando-se à ideologia do mercado-total. Segundo Wacquant (2007), as elites estatais, convertidas à nova ideologia de mercado todo poderoso, reduzem ou abandonam a prerrogativa do Estado nos assuntos socioeconômicos, se vêem forçadas a aumentar suas missões em matéria de “segurança”, que é relegada à mera dimensão criminal. Reforçando essa estratégia, fazem a assepsia do crime da classe baixa e não enquadram as infrações praticadas pelas grandes corporações. Ao expandir o Estado penal, as elites estatais pretendem abafar e conter as desordens geradas nas camadas inferiores da estrutura social pela desregulamentação do mercado de trabalho e decomposição da rede de segurança social. Tal expansão permite também que os eleitos para cargos majoritários contenham seu déficit de legitimidade política com a confirmação da autoridade estatal nesta limitada área de ação. Esse autor, numa nota aos leitores brasileiros, afirma:

O projeto penal do neoliberalismo é muito mais sedutor e mais nefasto quando se infiltra nos países atravessados por profundas desigualdades de condições sociais e de oportunidade de vida privados das tradições democráticas e desprovidos das instituições públicas capazes de amortecer os choques provocados pelas concomitantes transformações do trabalho, dos laços sociais e dos sujeitos no limiar do novo século (WACQUANT, 2007, p. 204).

E, explica, ainda que em países como o Brasil, recentemente industrializados, a alternativa entre o *tratamento social* da miséria e de seus correlatos, que

deve ter uma visão de longo prazo e ser guiado por valores de justiça social e solidariedade e o *tratamento penal*, que visa às parcelas mais refratárias do subproletariado e se ancora nos pânicos orquestrados por uma máquina midiática, é uma escolha que se coloca em termos particularmente cruciais.

Wacquant³⁷ elenca alguns fatores que demonstram as dificuldades dessa escolha. Aponta como principal os motivos relacionados à longa história colonial do Brasil e a posição de subalternidade na estrutura das relações econômicas internacionais. E destaca que, apesar do enriquecimento coletivo trazido pelas décadas de industrialização, a característica da sociedade brasileira continua a ser a da grande desigualdade social, que resulta na pobreza disseminada. Depois, coloca como um dos fatores o fato de que, no Brasil, a insegurança é nitidamente agravada pela intervenção das forças da ordem. O uso rotineiro da violência letal e recurso habitual à tortura, a primeira pela polícia militar e a outra pela polícia civil; as execuções sumárias, prisões arbitrárias provocam um clima de medo entre a população moradora das regiões mais pobres da cidade, alvo dessa atenção, e banalizam a brutalidade no seio do Estado. Afirma ainda que a insegurança criminal no Brasil tem a particularidade de não ser atenuada, mas nitidamente agravada pela intervenção das forças da ordem.

As relações de poder remetem a formas de dominação que, por sua vez, referem-se a noções como campos, posição, região e território. Para Foucault (1979), a descrição especializada dos fatos e discursos abre para a análise dos efeitos de poder que lhe estão ligados e é um fato histórico e político importantes. Os trabalhos geográficos são utilizados pelos aparelhos do poder, uma vez que a geografia é uma disciplina que, ao realizar ou atualizar mapas, inventários ou catálogos, utiliza sistematicamente a inquirição, a medida e o exame, que são usados (em seu estado bruto) pelo poder, “que não tem necessidade da ciência, mas sim de uma massa de informações que ele está por sua posição estratégica, em condições de explorar”(Foucault 2004, p.162).

³⁷ Ibid.

Hélio Santos (2001, p. 134) um estudioso das questões estruturais que ocasionam o barbarismo social, ao se referir a violência policial e racial afirma que:

O Brasil oficial tem nas polícias (civil e militar) o seu braço armado. [...] a sociedade vê os não brancos (pretos e pardos) como inclinados para o mal. Assim é compreensível reservem para estes maior atenção. [...] As polícias militares no Brasil cuidam do chamado policiamento ostensivo que busca, sobretudo, prevenir e inibir atos violentos e criminosos. Esse tipo de corporação teve um maior desenvolvimento à medida que negros iam sendo alforriados da escravidão. Com o fim do escravismo se ampliam as delegacias de vadiagem (polícia civil) que eram criadas para inibir os que não trabalhavam. Ora, o desemprego estrutural dos negros (notadamente dos homens) se alarga [...] após 13 de maio de 1888! Assim, a própria organização da máquina policial já foi feita tendo como direcionamento reprimir os negros.

Apesar de todos os planos e programas de Políticas de Segurança Pública terem como uma das suas ações a melhoria da formação das polícias, os números da violência policial contra a população pobre e negra não diminuem substancialmente. Santos (2001, p.134) aponta na obra citada que “o problema está no fato de ser dramaticamente pior enfrentar um racista armado do que, por exemplo, um selecionador de pessoal que discrimine negros”. Enfatizando, ainda, que o racismo policial é pago pelo Estado com o dinheiro da população.

Mas, há de se ressaltar que essa discriminação não é própria somente das forças policiais. Todas as instituições públicas e privadas praticam de alguma forma a discriminação tendo como alvo a população pobre e negra. O que se pretende demonstrar neste estudo é a violência praticada pelos próprios órgãos que deveriam, por definição legal, promover a diminuição da violência.

No que se refere ao combate à impunidade, um dos objetivos dos planos e programas, verifica-se que mesmo depois da implementação dos mesmos esse tema continua presente nos discursos políticos e nas reivindicações da sociedade. Mas, num país com tantas desigualdades sociais, há de se perguntar quem ou o que está ficando sem punição?

Em *Punir os Pobres*, Wacquant (2007, p. 230) descreve sobre como os Estados, principalmente os europeus e os Estados Unidos, passaram de Estado social para Estado punitivo. A população alvo dos benefícios do Estado é a mesma que sofre na atualidade a punição.

A alternativa entre o tratamento social da miséria e de seus correlatos – ancorados numa visão de longo prazo guiada pelos valores de justiça social e de solidariedade – visa as parcelas mais refratárias do subproletariado e se concentra no curto prazo dos ciclos eleitorais e dos pânicos orquestrado por uma máquina midiática fora de controle [...].

Tendo em vista que no Brasil nunca se consolidou o Estado social e que o país possui um histórico escravista e de autoritarismo, essa passagem de social para punitivo não ocorre. O que ocorre é que o Estado repressivo, que sempre esteve presente no Brasil, está servindo de modelo para o mundo globalizado, com a repressão policial muito mais presente entre os mais pobres e os negros. O filósofo Paulo Eduardo Arantes (2004, p. 31) aponta na obra *Zero à Esquerda*, citando Michael Lind, que:

[...] a verdadeira ameaça pairando sobre o século XXI americano não é a escalada da violência étnica nos moldes da fragmentação balcânica, mas a *brasilianização* da sociedade: por brasilianização eu não entendo a separação das culturas por raça, mas a separação das raças por classe.

Não vai aqui nenhuma apologia à não punição, mas o que se quer demonstrar é que a punição não deve ser destinada a um setor da sociedade que historicamente não está incluído para desfrutar dos bens e serviços produzidos. Trata-se, sim, de analisar a capacidade do Brasil de combater a impunidade sendo um Estado Democrático de Direito. Um Estado que se quer democrático de direito deve lidar em qualquer caso com a igualdade e com a legalidade.

4.2 Apologia ao combate à impunidade (ou punição para os de sempre)

A Constituição Federal estabelece no artigo 5.º, inciso LVII, que: "ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória" (BRASIL, 1994, p.8). Desta forma, o acusado de ato ilícito tem o direito de ser tratado com dignidade enquanto não se solidificam as acusações, uma vez que se pode chegar à conclusão de que o mesmo é inocente.

O direito penal é o conjunto de normas jurídicas que prevê os crimes e lhes cominam sanções, disciplinam a incidência e validade de tais normas, a estrutura geral do crime e a aplicação e execução das sanções cominadas³⁸. Existem outros conjuntos de normas que suplementam esse direito: o direito processual penal definido por Frederico Marques (1961, p. 20) como "o conjunto de princípios e normas que regulam a aplicação jurisdicional do direito penal, bem como as atividades persecutórias da polícia judiciária, e a estruturação dos órgãos de função jurisdicional e respectivos auxiliares".

Existe, ainda, a organização judiciária, a lei de execução penal e regulamentos penitenciários entre outros. Para viabilizar essas normas foram criadas instituições que formam o sistema penal. Essas instituições fazem sucessivas intervenções, segundo regras jurídicas pertinentes: a instituição policial, a instituição judiciária e a instituição penitenciária.

Para cumprimento do que a lei estabelece, a Polícia Judiciária deve investigar o crime sujeitando-se ao prescrito no Código de Processo Penal, no que se refere ao inquérito policial e às provas. O inquérito concluído é encaminhado à justiça (vara criminal). Tratando-se de um crime perseguível por ação penal pública, o Promotor de Justiça oferecerá denúncia e será procedido o que estabelece o Código de Processo Penal. Condenado o réu ou a ré à pena de privação de liberdade a ser cumprida sob regime fechado deve ser conduzido a um estabelecimento penal (penitenciária) que deve obedecer ao disposto na Lei de Execução Penal. Uma vez condenados à pena de privação de liberdade

³⁸Esse conceito está formulado na obra *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*, de autoria do jurista Nilo Batista (2002).

a ser cumprida sob regime fechado, o réu ou a ré devem ser conduzidos a um estabelecimento penal (penitenciária), que deve obedecer ao disposto na Lei de Execução Penal.

Há, entretanto, a Prisão Provisória³⁹, quando houver possibilidade de que o suspeito de ter praticado algum crime ou delito possa atrapalhar as investigações, se evadir para outro local, ser uma ameaça às testemunhas e se, principalmente, não tiver residência fixa e for desempregado. Essa detenção provisória tem de ser autorizada pela Justiça e é por tempo determinado. Essa opção é largamente utilizada pelo Executivo, principalmente quando se trata de pessoas com pouco poder aquisitivo.

Alguns criminólogos, como Zaffaroni (2007), Nilo Batista (2002) e Cirino dos Santos (2008), dizem que o sistema penal, operacionalizado nos limites das matrizes legais, pretende se afirmar como garantidor de uma ordem social justa; mas que na realidade brasileira o seu desempenho contradiz essa pretensão. O sistema penal é apresentado como igualitário, atingindo igualmente as pessoas em função de suas condutas, quando na verdade seu funcionamento é seletivo, atingido apenas determinadas pessoas, integrantes de determinados grupos sociais, a pretexto de sua conduta.

As burocracias policial e judiciária atuam nesses casos utilizando o recorte da hierarquia de classes, da estratificação etnicorracial e a discriminação baseada na cor. Estudos realizados por Sérgio Adorno (1994) mostram que em São Paulo, os indiciados negros *se beneficiam* de uma vigilância particular por parte da polícia, têm mais dificuldade de acesso à ajuda jurídica e, por um crime igual, são punidos com penas mais pesadas que seus comparsas brancos. E, quando estão na prisão, são submetidos às piores condições e sofrem violências mais graves.

³⁹ Os presos provisórios são aqueles autuados em flagrante, presos preventivamente, que irão a julgamento por júri popular ou que foram condenados por sentença penal recorrível. No Brasil, por falta de vagas suficientes nos presídios e pelo atraso nos processos, os presos provisórios e condenados, muitas vezes, dividem as mesmas celas com os condenados.

A quantidade de prisões aumentou nas últimas décadas, acompanhando uma tendência não só no país como mundial. Entretanto, embora haja mais pessoas presas, a criminalidade não diminuiu. Números do próprio Ministério da Justiça demonstram que 80% das pessoas que são retiradas do convívio social voltam a cometer crimes quando conseguem a liberdade. Segundo o Censo Penitenciário de 1995, lançado em 1998 pelo Departamento Penitenciário Nacional, para cada 100.000 habitantes do Brasil, 95 estão presos.

O combate à violência, a impunidade e a criminalidade são os objetivos a serem alcançados pelos Planos e Programas apresentados. No entanto, pelo exposto, verificamos que as ações propostas e desenvolvidas não levam em consideração alguns aspectos históricos da formação do povo brasileiro, como o autoritarismo, a discriminação de raça, o gênero, a homofobia e outros. Não se pretende falar em sucesso ou fracasso dessas políticas públicas e tampouco se essas ausências são intencionais ou não. O objetivo dessa dissertação é o de realizar um estudo dos paradigmas e a ideologia que orientaram a formulação desses planos.

5. Considerações finais

Esta dissertação, apesar de apresentar alguns resultados, não pretende verificar a eficiência, eficácia ou efetividade de uma política pública. O objetivo desse trabalho foi o de verificar as orientações ideológicas e paradigmáticas dos Planos e Programas elaborados pelo Governo Federal e Estadual do Espírito Santo, com vistas a identificar a presença de marcadores ideológicos baseados no aspecto racial na aplicação dos mesmos em determinado segmento da população.

O primeiro ponto a se destacar é que essas políticas de segurança pública foram implementadas na época em que o país estava passando por um período de redemocratização. A busca por maior participação da população, a explícita preocupação com integração de várias áreas de conhecimento na intervenção, a admissão da complexidade da implementação das ações propostas são as grandes virtudes democráticas dessas políticas.

Esses planos e programas são apresentados como novidades em segurança pública e como projetos de governos interessados em aprofundar a democracia. Trazem como linha de ação o combate aberto aos criminosos e à impunidade e como estratégia combater o mal dentro do corpo social. Para tanto, convocam a população à mobilização, à aliança com a polícia, a propor projetos e, principalmente, a denunciar. Assim, grupos organizados da sociedade civil e os equipamentos sociais, às vezes, viram parte da carceragem e cada cidadão comporta-se como se fosse polícia.

A propósito da participação da sociedade, fato que pode ser considerado bem democrático, não se pode esquecer que o Brasil é um país onde a desigualdade social é muito grande. Recorremos a Bobbio (1991), que aborda o conceito de Estado e Sociedade Civil, em que entende por sociedade civil a esfera de relações que se desenvolvem à margem das relações de poder do Estado, mas que estão em contínuo relacionamento com este. Utilizando a distinção entre o poder de fato e o poder legítimo, Bobbio (1991) identifica a

sociedade civil como o poder de fato e o Estado como o poder legítimo. No Brasil, quando se fala de participação da sociedade civil, deve-se levar em conta a cidadania negativa⁴⁰ e questões culturais fundamentais, como o paternalismo, o jeitinho brasileiro ou a “arte de ser mais igual que os outros” (BARBOSA, 1992).

A proposta dos planos e programas de promover uma participação ativa da sociedade vai, indubitavelmente, ter como resultado as marcas dessa cultura. Uma dessas marcas é a evidência de que as ações que mais recebem destaque são as voltadas para a vertente penal e policial, ao passo que as ações voltadas à garantia de cidadania plena aos cidadãos e o combate à intolerância citado no primeiro capítulo deste trabalho, ocupam lugar secundário nos planos e programas ou são desprezados nos mesmos.

Os Planos e Programas são apresentados como novidades em segurança pública e como projetos de governos interessados em aprofundar a democracia. Apresentam projetos que visam combater abertamente criminosos e acabar com a impunidade, procurando declarar *guerra* para combater o mal dentro do *corpo social* e, para tanto, convocam a população à mobilização, à aliança com a polícia, a criar projetos, a avaliar, a denunciar. Organizações da sociedade civil e os equipamentos sociais parecem virar parte da carceragem e cada cidadão parece se transformar em polícia.

Como já foi amplamente exposto neste trabalho, os estudos sobre a violência letal destacam que a juventude pobre e negra vem sendo submetida ao genocídio. Observa-se que a luta contra a violência está dirigida pela convicção da racionalidade weberiana da *violência legítima*, o que leva a querer resolver tudo com a polícia e até mesmo com as Forças Armadas. A exigência de manutenção da ordem a qualquer custo faz com que seja relativizado o descumprimento da lei. A exigência passa a ser acabar com o traficante e não com o tráfico, e muito menos com o consumo. O preconceito muitas vezes aparece até mesmo quando o propósito é o da proteção: “não nos cansamos

⁴⁰ Por cidadania negativa entende-se a negação dos direitos sentida por parcela da população, notadamente, negros, pobres, analfabetos, moradores de bairros periféricos.

de repetir que 'na favela também tem gente honesta', claramente implicando com o 'também' que os favelados são os suspeitos preferenciais" (SILVA, 1998, p. 212).

O Mapa da Violência IV (2004) diz que enquanto o número de homicídios por cem mil habitantes na população total no Brasil é de 45,5, entre os jovens, nessa mesma comparação, atinge a taxa de 95.

Em relação à raça/cor⁴¹ esse mesmo estudo mostra que no Brasil, enquanto 20,6 a taxa de homicídios na população branca é de 20,6 por cem mil habitantes, na população negra atinge 34,0 nessa mesma comparação de números de habitantes. No Estado do Espírito Santo a taxa é de 19,2 para a população branca e de 47,5 na população negra.

Muitos dos estudiosos já citados neste trabalho consideram que em vista dessas taxas pode-se considerar a existência de genocídio da população jovem e negra.

No entanto, há outro fator que se deve destacar: a identificação dos bairros considerados problemas, as comunidades-alvo que ficam estigmatizadas como área violenta e as pessoas que nelas residem como de risco pessoal e social. Em face dessa identificação e com o propósito de prevenção da violência e da criminalidade, nesses bairros/comunidades são disseminados controles (às vezes até eletrônicos) e são colocados maior número de policiais. Os moradores desses bairros/comunidades são o público alvo de projetos específicos que podem ser vistos como de coesão social. Nascer e viver num bairro detectado como violento (locais onde ocorrem ou onde moram as vítimas de homicídios) pode significar ser marcado como suspeitos e com menor oportunidade de ter acesso a melhores empregos e a melhor renda.

O genocídio, como já foi demonstrado pelo crescente número de vítimas de homicídio, não cessa e não para de crescer. Com base nessa realidade é

⁴¹ O Mapa da Violência, com base nos dados da PNAD/IBGE define para raça /cor: brancos, negros (pretos e pardos) e outros.

postulada e legitimizada a reivindicação por mais punição. O campo de extermínio desloca-se, então, da periferia para as prisões.

Crianças e jovens são os segmentos sob os quais se experimenta preferencialmente reformas punitivas e programas de prevenção. Recursos financeiros do governo utilizando índices estatísticos, informações quantitativas e cartográficas ampliam as modalidades de vigilância. Frente aos critérios bem explícitos da seletividade, o que se percebe são medidas de contenção social, gestão de grupos rebeldes e vulneráveis.

Uma última consideração a ser feita é o que se refere à impunidade, ou melhor, à impunidade e privilégios. As leis que definem as punições são contaminadas por esse dualismo, que atinge de forma diferenciada essa e aquela parcela da população. Já foi exposto aqui o instituto das prisões especiais para quem tem diploma universitário, o foro por privilegio de função e imunidade parlamentar para crimes comuns são exemplos de privilégios. Na parte do combate à impunidade encontram-se as leis de crimes hediondos e a solicitação de diminuição da idade penal, entre outros.

Silva (1998, p. 180), afirma que:

Sem adoção de políticas e programas destinados a enfrentar as iniquidades desse sistema de lei e justiça e promover uma maior integração dos contingentes marginalizados à sociedade em geral, não há como se falar em leis contra a violência.

O referencial histórico apresentado tratou de situar (e de explicar) as origens deste modo de tratar a pessoa jovem, negra e pobre como elemento suspeito preferencial e, a partir daí, passível de sofrer as maiores violências e sanções. Esta mesma literatura faz parte muitas vezes da formação dos juristas que escrevem tais planos e programas, o que confere uma inobservância ou, melhor dizendo, um desprezo pelos fatos que, por si só, poderiam orientar a elaboração de documentos que visassem alterar a ordem social e promover, de fato, a segurança à sociedade.

No entanto, para que não se tenha uma visão equivocada de que essa situação ocorre somente na área da Segurança Pública, os textos apresentados neste trabalho não deixam dúvidas: essa ideologia está presente em quase todos os planos e programas implantados no país. Os índices da saúde, de escolaridade, de desemprego são sempre desfavoráveis a essa mesma população alvo da punição do sistema de segurança.

6. Bibliografia

Obras Citadas:

ADORNO, Sérgio. **Discriminação Racial e justiça criminal em São Paulo.**

Novos Estudos Cebrab, 43, nov.1994, p. 45-63.

ADORNO, Sérgio, BORDINI, Eliana e LIMA, Renato Sérgio de. **O adolescente e as mudanças na criminalidade urbana.** In: São Paulo em Perspectiva, vol. 14, nº 4, São Paulo, SEADE, out- dez/1999.

AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer: o poder soberano e vida nua.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002

_____. **Estado de Exceção:** São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

ARANTES, Paulo Eduardo. **A fratura brasileira no Mundo: Visões do laboratório brasileiro da mundialização.** In: _____. Zero à esquerda. São Paulo: Conrad Editora do Brasil, 2004.

ATHAYDE, Celso; BILL, M.V.; SOARES, Luiz Eduardo. **Cabeça de porco.** Rio de Janeiro: Objetiva, 2005.

BATISTA, Nilo. **Matrizes Ibérica do Sistema Penal Brasileiro – I.** Coleção Pensamento Criminológico, nº 5. 2 Ed. Rio de Janeiro: Editora Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

BARBOSA, Livia. **O jeitinho brasileiro: a arte de se mais igual que os outros.** Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BAUMAN, Zygmunt. **Em busca da política.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000.

_____. **Vidas Desperdiçadas.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000.

BOBBIO, Norberto. **Sociedade civil**. In: Dicionário de política. Brasília: Editora da UNB, 1991.

CHAUI, Marilena. **Brasil: Mito Fundador e Sociedade Autoritária**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2001.

_____. **Ética, política e violência**. IN: CAMACHO, Thimóteo (org.) Ensaios sobre a Violência. Vitória: EDUFES, 2000.

ELIAS, Norbert. **O Processo Civilizador - Formação do Estado e Civilização**. R. J., Jorge Zahar, v. II, 1994.

CHAUVEAU, Agnes; TÉTARD, Philippe (org.). **Questões para a história do presente**. Tradução Ilka Stern. Bauru, SP:EDUSC, 1999.

FREYRE, Gilberto. **Casa grande e senzala**. 29. ed. Rio de Janeiro: Record, 1994.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**: história da violência nas prisões. Petrópolis: Vozes, 1987.

_____. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

_____. **Aula de 17 de Março de 1976**. In _____. Em defesa da sociedade. São Paulo: Martins Fontes, 2005. pp. 285-315.

HOBBS, Thomas. **O Leviatã: ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

MALAGUTI BATISTA, Vera. **O Medo na Cidade do Rio de Janeiro: dois tempos de uma história**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

MARQUES, Frederico. **Elementos de direito processual penal**. Rio, 1961, v.I.

MICHAUD, Y. **A violência**. São Paulo: Ática, 1989

NEDER, Gizlene. **Discurso urídico e rdem urguesa no Brasil**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1995.

_____. **Violência & Cidadania**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1994.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Autoritarismo depois da ditadura**. IN: Revista Tempo e Presença. Publicação da CEDI . nº246. Ano 11. Out/1989.

RODRIGUES B. F., Márcia. **As referências indentidárias no processo de modernização atual: reflexões indiciárias sobre o caso brasileiro**. IN: Reconfigurações identidárias. Vilaça, Adilson e Dadalto, Cristina (orgs). Vitória: Edições Tertúlia, 2008.

RUSCHE, Georg e KIRCHHEIMER, Otto. **Punição e Estrutura Social**. Coleção Pensamento Criminológico, nº 3. 2.ed. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

SANTOS, Hélio. **A busca de um caminho para o Brasil- A trilha do círculo virtuoso**. Editora SENAC, 2001.

SANTOS, Juarez Cirino dos. **A Criminologia da Repressão**. Editora Lumes Júris. RJ: 2008.

SILVA, Jorge da. **Violência e racismo no Rio de Janeiro**. Niterói: EDUFF,1998.

TOTORA, Silvana. **Democracia e sociedade de controle**. In: Verve, vol. 6, São Paulo: Nu-Sol, 2006, p. 237-261.

WACQUANT, Loïc, **Punir os Pobres: A nova gestão da miséria nos Estados Unidos [A onda punitiva]**. Trad. Sérgio Lamarão. Coleção Pensamento Criminológico, nº 6. Rio de Janeiro: Revan, Instituto Carioca de Criminologia 2007.

_____. **As Prisões da Miséria**. Tradução , André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2001.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Volência IV: os jovens do Brasil**. Brasília: UNESCO, Instituto Ayrton Senna, Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2004.

ZAFFARONI, E. R. **O inimigo no direito penal**. Pensamento criminológico, 14. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

Documentos on-line

Lemgruber, Julita; Ramos, Silvia. **Criminalidades e respostas brasileiras à violência**. Observatório da Cidadania. 2004. Disponível em: <http://www.socialwatch.org/es/informeImpreso/pdfs/panorbrasileirob2004_bra.pdf>. Acesso em: 20 de agosto de 2009.

SOARES, Luiz Eduardo. **Segurança pública: presente e futuro**. *Estudos avançados* [online]. 2006, vol.20, n.56 [citado 2009-09-19], pp. 91-106 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000100008&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0103-4014. doi: 10.1590/S0103-40142006000100008

_____ **A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas**. *Estudos avançados* , São Paulo, v. 21, n. 61, 2007 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142007000300006&lng=pt&nrm=isso> Acesso em: 30 Jun 2008.

Fontes documentais:

BRASIL CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL – 1988
_____MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/ SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS (Brasil). *Programa Nacional de Direitos Humanos*. Brasília, DF, 1996.

_____MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/ SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (Brasil). *Plano Nacional de Segurança Pública*. Brasília, DF, 2001.

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO/ IPEA (Brasil). *Políticas sociais – acompanhamento e análise | 7 |.ago. 2003.*

ESPÍRITO SANTO (Estado) *Programa De Planejamento De Ações De Segurança Pública – PRO-PAS.*, 1999. Acervo do Arquivo Público do Estado do Espírito Santo.

Obras recomendadas

ANDREWS, George Reid. **Negros e Brancos em São Paulo (1888 – 1988).** Trad: Magda Lopes; Revisão técnica e apresentação Maria Lígia Coelho Prado. Bauru, SP: 1998.

EAGLETON, Terry. **A Ideologia da Estética.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.

ELIAS, Nibert & SCOTSON, John L. **Os estabelecidos e os outsiders.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

JACCOUD, Luciana & BEGHIN, Nathalie. **Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental.** Brasília: Ipea, 2002.

JACCOUD, Luciana **O combate ao racismo e à desigualdade: o desafio das políticas de promoção da igualdade racial.** IN: THEODORO, Mário As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil – 120 anos após a abolição. Brasília: Ipea, 2008.

MACIEL, Cleber da Silva. **Discriminações Raciais – negros em Campinas (1988-1926)** 2.ed Campinas,SP::CMU/Unicamp, 1997.

NASCIMENTO, Abdias. **O Genocídio do Negro Brasileiro.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

ANEXO I
SÍNTESE DO PROGRAMA DA NOVA ARQUITETURA DOS
ÓRGÃOS DE DEFESA SOCIAL DO ESTADO DO
ESPÍRITO SANTO – 1999



**GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
GABINETE DO GOVERNADOR**

**SÍNTESE DO PROGRAMA DA
NOVA ARQUITETURA DOS
ÓRGÃOS DE DEFESA SOCIAL
DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO**

Juntos Vamos Reerguer o Espírito Santo!

Vitória, ES, 30 de novembro de 1999

6) Informatização das estruturas burocráticas.

Através do **SIARHES - Sistema Integrado de Administração e Recursos Humanos** (em andamento).

b. Subprojeto de Alteração das Legislações Existentes:

- 1) Estatuto da Polícia Militar e legislações específicas.
- 2) Lei de Organização Básica (Revogar a atual e criar uma nova Lei Orgânica).
- 3) Leis específicas da Polícia Civil e Corpo de Bombeiros Militar.
- 4) Leis de Promoção, baseando-se em novos parâmetros, priorizando o mérito objetivamente mensurado.

c. Subprojeto de Organização Operacional da Inteligência Policial.

- 1) **Informatização, reaparelhamento e treinamento** dos serviços de Inteligência Policial, com sistematização, controle e interligação com o policiamento ostensivo, com o policiamento velado e com as atividades de polícia judiciária.
- 2) **Estabelecimento de convênios** com o Ministério Público Federal, com a Polícia Federal, a Receita Federal e as Forças Armadas, visando otimizar a **atuação contra a macro delinquência**, principalmente contra o **narcotráfico e a lavagem de dinheiro** no Espírito Santo.

3. Projeto de Construção de Indicadores de Segurança Pública.

a. Subprojeto de Construção e monitoramento de indicadores próprios de Segurança Pública, através do Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Jones dos Santos Neves, dentro dos seguintes tópicos:

- 1) Indicadores localizados de criminalidade.
- 2) Mapeamento territorial das ocorrências policiais.
- 3) Indicadores de Eficiência Operacional e Administrativa dos Órgãos de Defesa Social:
 - a) Capacidade de atendimento da demanda (Solicitações, atendimentos infrações registradas, Inquéritos instaurados e conclusos, Indicação de autoria);
 - b) Índice de resolução de crimes pela Polícia Civil;
 - c) Número de ocorrências atendidas pelos Órgãos de Defesa Social;
 - d) Distribuição dos recursos humanos e materiais (proporção em relação à população e área);
 - e) Custos administrativos e operacionais do sistema de Defesa Social;
 - f) Índice de violência regionalizado.

4. Projeto de Unificação do Ensino e Instrução dos Órgãos de Defesa Social

a. Subprojeto de Unificação das Estruturas de Ensino dos Órgãos de Defesa Social, com a criação de academia única.

Aproveitamento, com ampliação, da estrutura física existente na Polícia Militar.

b. Subprojeto de Requalificação continuada dos Recursos Humanos

Visa atualizar de forma continuada os conhecimentos técnicos profissionais dos Órgãos de Defesa Social.

5. Projeto de Integração das Comunicações dos Órgãos de Defesa Social.

Criação do Centro Integrado de Comunicações de Defesa Social, utilizando-se da tecnologia do geoprocessamento, canalizando-se para um só lugar todas as demandas da população na área de Segurança Pública.

6. Projeto de Integração dos Órgãos Corregedores das Polícias.

Subordinar ao Gabinete do Secretário de Estado da Segurança Pública, os Órgãos Corregedores das Polícias, a fim de torná-los isentos e ágeis nos processos de correição disciplinar dos integrantes dos Órgãos de Defesa Social.

7. Projeto de Interfaces Societais e Institucionais

- a. Subprojeto de Criação do Fórum Permanente de Defesa Social e do Conselho Estadual de Defesa Social.**
- b. Subprojeto de Integração operacional continuada dos Órgãos de Defesa Social com o Ministério Público.**
- c. Subprojeto de Apoio logístico e de informações com as prefeituras municipais para a definição dos locais (Ilhotagem) e construção dos corredores de segurança.**
- d. Subprojeto de Seminários Temáticos Societais e Institucionais.**

Disseminação da nova modelagem para as Instituições e para a Sociedade.

- e. Subprojeto de Normatização dos Conselhos Interativos de Segurança Pública**

Comunitarização das Ações de Defesa Social – sistematização, através da Polícia Militar, dos Conselhos Interativos com regras claras para atuação dos mesmos na esfera da Segurança Pública.

- f. Subprojeto de Implementação da Ouvidoria de Polícia**

A partir do momento em que a reforma dos Órgãos de Defesa Social seja efetivada, o governo do Estado envidará esforços para a ativação da Ouvidoria de Polícia, já criada por lei.

8. Projeto de Ações Proativas para Prevenção da Criminalidade

a. Subprojeto de Lazer e Esportes para as Comunidades

A ocupação continuada através da realização de atividades de lazer e esportes nas áreas de alta criminalidade, permitirá o desenvolvimento de ações patrocinadas pelo Estado, que apoiarão o controle da criminalidade e da violência. Esta atividade será desenvolvida através da Secretaria Estadual de Cultura e Esportes com a participação do Corpo de Bombeiros Militar.

b. Subprojeto de Educação sobre Segurança Pública para Alunos do Ensino Fundamental

Objetiva informar ao público infantil e aos adolescentes, através de conteúdo programático específico, sobre ações de segurança pública que objetivam o processo de educação sistematizada para a prevenção e o controle da criminalidade. Este subprojeto desenvolver-se-á com a participação de equipes integradas de policiais civis e militares em parceria com a Secretaria de Estado da Educação.

GLOSSÁRIO

BME	Batalhão de Missões Especiais
COMUNITARIZAÇÃO	Ação participativa das comunidades na discussão das questões afetas à Defesa Social
COPOM	Centro de Operações da Polícia Militar
CSO	Corredores de Segurança Ostensiva
DPJs	Departamentos de Polícia Judiciária
ILHOTAGEM	Ponto estratégico para estacionamento de viaturas da Polícia Militar
INDICADORES	Dados que demonstram o nível de criminalidade e de eficiência dos Órgãos de Defesa Social
IPES	Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Jones dos Santos Neves
ODS	Órgãos de Defesa Social (Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros Militar).
POLICIAMENTO VELADO	Tipo de Policiamento realizado pela Polícia Militar com militares à paisana.
RMV	Região Metropolitana de Vitória
SENSAÇÃO DE SEGURANÇA	Estado de espírito favorável das pessoas com relação à segurança
SIARHES	Sistema Integrado de Administração e Recursos Humanos
ZPI	Zona de Policiamento Integrado

MINUTAS DE DECRETOS

Minuta nº 1

Institui o programa de Reforma dos Órgãos de Segurança Pública do Estado do Espírito Santo, denominado de “Nova Arquitetura dos Órgãos de Defesa Social”.

Minuta nº 2

Estabelece a descentralização na distribuição de recursos financeiros para as Unidades Operacionais da Polícia Militar e da Polícia Civil.

Minuta nº 3

Estabelece através do Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Jones dos Santos Neves (IPES), designado a desenvolver o Projeto de Construção de Indicadores de Segurança Pública, incluindo índices localizados de criminalidade, mapeamento territorial das ocorrências policiais e indicadores de eficiência operacional.

Centraliza na Secretaria de Estado da Segurança Pública a divulgação de quaisquer estatísticas originárias dos Órgãos de Defesa Social.

Minuta nº 4

Estabelece a Criação e a Implementação das Zonas de Policiamento Integrado (ZPI) com responsabilidade compartilhada entre a Polícia Militar e Polícia Civil, integrando suas atividades operacionais.

Minuta nº 5

Criação e implementação dos Corredores de Segurança Ostensiva (CSO), através da Polícia Militar, na Região Metropolitana de Vitória.

Minuta nº 6

Estabelece os parâmetros para a utilização do efetivo dos Órgãos de Defesa Social, com os respectivos tipos de escalas de serviço, sendo que **85% dos efetivos** deverão estar na atividade fim de cada Órgão.

Minuta nº 7

Estabelece normas e proibições sobre a utilização de viaturas dos Órgãos de Defesa Social, destinando-se as viaturas hoje empregadas no transporte de pessoal para a implementação dos Corredores de Segurança Ostensiva (CSO).

Minuta nº 8

Estabelece a suspensão de quaisquer promoções e concursos públicos nos Órgãos de Defesa Social pelo prazo de 90 (noventa) dias.

Minuta nº 9

Estabelece através da Chefia de Polícia, critérios para agilização da instauração e tramitação de inquéritos policiais.

Minuta nº 10

Procede a nomeação de Investigadores de Polícia para atuação na Polícia Civil.

SUMÁRIO

SUMÁRIO	1
APRESENTAÇÃO	3
ESQUEMATIZAÇÃO DO PROGRAMA DA NOVA ARQUITETURA DOS ÓRGÃOS DE DEFESA SOCIAL.....	4
SÍNTESE DO PROGRAMA DA NOVA ARQUITETURA DOS ÓRGÃOS DE DEFESA SOCIAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO.....	4
SÍNTESE DO PROGRAMA DA NOVA ARQUITETURA DOS ÓRGÃOS DE DEFESA SOCIAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO.....	5
1. Projeto de Ações Impactantes com Medidas Imediatas.....	5
a. Subprojeto de Irrigação Financeira das Unidades do Sistema de Polícia:	5
b. Subprojeto de Criação das Zonas de Policiamento Integrado (ZPI):	5
c. Subprojeto de Reequipamento da Superintendência de Polícia Técnica e Científica	7
2. Projeto de Reestruturação dos Órgãos de Defesa Social.	8
a. Subprojeto de Otimização da Gestão, com redução e reorganização das estruturas existentes, compreendendo:	8
b. Subprojeto de Alteração das Legislações Existentes:	9
c. Subprojeto de Organização Operacional da Inteligência Policial.	9
3. Projeto de Construção de Indicadores de Segurança Pública.....	10
a. Subprojeto de Construção e monitoramento de indicadores próprios de Segurança Pública, através do Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Jones dos Santos Neves, dentro dos seguintes tópicos:	10
4. Projeto de Unificação do Ensino e Instrução dos Órgãos de Defesa Social	11
a. Subprojeto de Unificação das Estruturas de Ensino dos Órgãos de Defesa Social, com a criação de academia única.	11
b. Subprojeto de Requalificação continuada dos Recursos Humanos.....	11
5. Projeto de Integração das Comunicações dos Órgãos de Defesa Social.....	11

6. Projeto de Integração dos Órgãos Corregedores das Polícias.....	11
7. Projeto de Interfaces Societais e Institucionais.....	12
a. Subprojeto de Criação do Fórum Permanente de Defesa Social e do Conselho Estadual de Defesa Social.	12
b. Subprojeto de Integração operacional continuada dos Órgãos de Defesa Social com o Ministério Público.....	12
c. Subprojeto de Apoio logístico e de informações com as prefeituras municipais para a definição dos locais (Ilhotagem) e construção dos corredores de segurança.....	12
d. Subprojeto de Seminários Temáticos Societais e Institucionais.	12
Disseminação da nova modelagem para as Instituições e para a Sociedade.	12
e. Subprojeto de Normatização dos Conselhos Interativos de Segurança Pública.....	12
f. Subprojeto de Implementação da Ouvidoria de Polícia.....	12
8. Projeto de Ações Proativas para Prevenção da Criminalidade.....	13
a. Subprojeto de Lazer e Esportes para as Comunidades.....	13
b. Subprojeto de Educação sobre Segurança Pública para Alunos do Ensino Fundamental..	13
<u>GLOSSÁRIO.....</u>	<u>14</u>
<u>MINUTAS DE DECRETOS</u>	<u>15</u>

APRESENTAÇÃO

O Governo do Estado do Espírito Santo ciente dos compromissos assumidos com os capixabas no sentido de resgatar os valores éticos e administrativos do dizimado aparelho estatal, após sanear os passivos como os servidores públicos e restaurar o princípio da autoridade nos Órgãos de Defesa Social, fragilizados com a escalada da violência, cujos índices assustadores aumentaram em 700% de 1988 a 1998, vem apresentar à laboriosa e honrada população, **uma resposta positiva**, capaz de restabelecer a paz social.

Trata-se da **Nova Arquitetura para os Órgãos de Defesa Social**, visando modernizar o provimento da Ordem Pública e da Defesa da Cidadania, através de mudanças estruturais profundas em nossas Forças de Segurança, reduzindo-se funções burocráticas e onerosas, procurando-se uma modelagem nova para os Órgãos, tornando-os mais leves, mais viáveis, mais operacionais e mais perto do povo.

Neste momento, o Governo prioriza a Defesa Social, realizando reformas corajosas e históricas, que servirão como exemplo para a Federação Brasileira e serão motivos de orgulho de nossa geração, pois pretendemos dar a todos os capixabas a tranqüilidade desejada, restaurando-se a **sensação de segurança, perdida nos últimos anos**, através de uma política pública efetiva e duradoura nesta área.

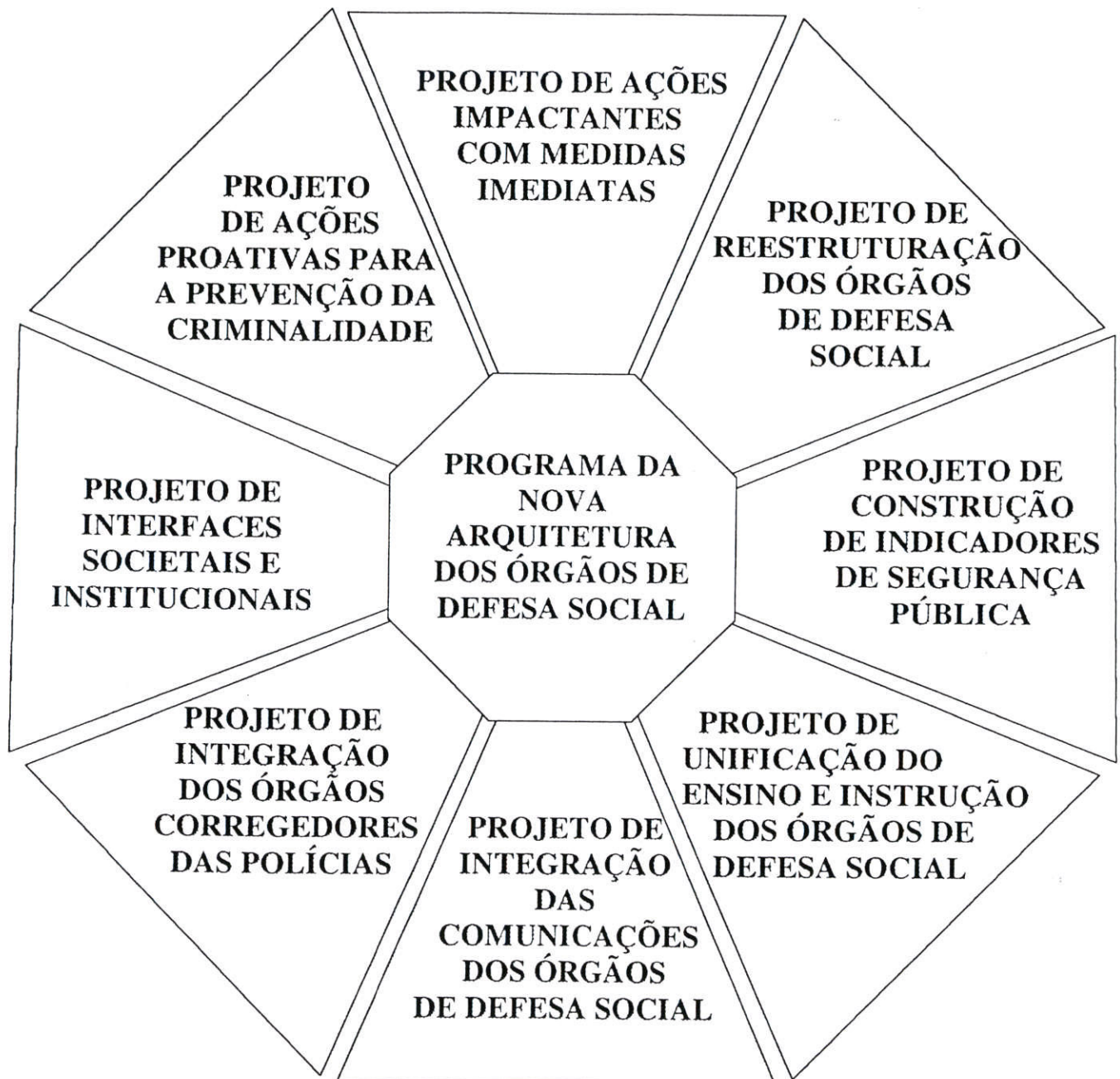
Temos certeza que a união de todos os segmentos políticos e sociais há de permitir um novo tempo para o Espírito Santo.

Vitória, 30 de novembro de 1999.

José Ignácio Ferreira

Governador do Estado do Espírito Santo

ESQUEMATIZAÇÃO DO PROGRAMA DA NOVA ARQUITETURA DOS ÓRGÃOS DE DEFESA SOCIAL



SÍNTESE DO PROGRAMA DA NOVA ARQUITETURA DOS ÓRGÃOS DE DEFESA SOCIAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

1. Projeto de Ações Impactantes com Medidas Imediatas.

a. **Subprojeto de Irrigação Financeira das Unidades do Sistema de Polícia:**

A descentralização da distribuição dos recursos orçamentários e dos captados pelos respectivos Fundos existentes os farão escoar, sem os entraves burocráticos, com rapidez até aos órgãos de ponta do Sistema de Defesa Social.

b. **Subprojeto de Criação das Zonas de Policiamento Integrado (ZPI):**

Áreas onde atuarão em conjunto servidores militares e policiais civis, de modo integrado e sob o controle externo do Ministério Público, abrangendo as seguintes medidas:

- 1) Destinação, para a implementação dos **Corredores de Segurança Ostensiva (CSO)**, das viaturas atualmente utilizadas para o transporte de oficiais superiores e Delegados da Polícia Civil.

- 2) Aumento da capacidade investigativa da Polícia Judiciária, direcionando a Instituição exclusivamente à apuração de infrações penais, através da reestruturação orgânica e operacional da Polícia Civil, e ainda com designação imediata de equipe da Superintendência de Polícia Especializada, para apuração prioritária de crimes contra a vida.
- 3) **Padronização de Escalas de Serviço**, obedecendo-se as peculiaridades de cada Órgão, estabelecendo-se a forma de utilização dos efetivos do Corpo de Bombeiros Militar, da Polícia Civil e da Polícia Militar, priorizando-se os locais, horários e período de maior criminalidade.
- 4) Realização de **saturação policial continuada em áreas com altos índices de criminalidade** na RMV, através do BME - Batalhão de Missões Especiais da Polícia Militar, conforme planejamento da Secretaria de Estado da Segurança Pública.
- 5) Remanejamento de oficiais e sargentos da administração para o policiamento e a supervisão operacional.
- 6) Criação e Implantação dos **Corredores de Segurança Ostensiva (CSO)**:

Estruturação da **nova dinâmica operacional** das Unidades da Polícia Militar na Região Metropolitana de Vitória, com “ilhotagem” nas **Zonas de Policiamento Integrado (ZPI)**.

7) Nova distribuição de recursos humanos e materiais dos Órgãos de Defesa Social, dentro das **Zonas de Policiamento Integrado (ZPI)**, tendo-se em consideração os seguintes itens:

- a) Efetivo (Quantidade proporcional a indicadores técnicos previamente estabelecidos, como população, extensão territorial, índices de criminalidade e localização estratégica);
- b) Viaturas (Carros e motos, segundo necessidades táticas para atendimento de ocorrências, patrulhamento e bloqueios, previstos em planejamentos técnicos);
- c) Equipamentos de Rádio Comunicações.

c. Subprojeto de Reequipamento da Superintendência de Polícia Técnica e Científica

A Secretaria de Estado da Segurança Pública, através do Fundo de Reequipamento da Polícia Civil, otimizará de imediato a aquisição de materiais e equipamentos indispensáveis para a modernização e a conseqüente melhoria na realização dos serviços de perícia criminal no Estado do Espírito Santo.

2. Projeto de Reestruturação dos Órgãos de Defesa Social.

a. Subprojeto de Otimização da Gestão, com redução e reorganização das estruturas existentes, compreendendo:

- 1) Concessão, terceirização ou privatização do Hospital da Polícia Militar. Em contrapartida será oferecido plano de saúde para os Servidores Militares Estaduais.
- 2) Extinção, desativação ou remodelação de Unidades e Quadros de Pessoal da Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militar e da Polícia Civil.
- 3) Redução dos atuais níveis hierárquicos existentes na Polícia Militar, no Corpo de Bombeiros Militar e na Polícia Civil, colocando-se em extinção alguns dos atuais níveis, conforme legislação federal autorizativa.
- 4) Eliminação de procedimentos repetitivos nas administrações dos Órgãos de Defesa Social, através da informatização dos setores administrativos.
- 5) Criação de órgão de controle de gestão, incluindo o estabelecimento de metas e aferição quantitativa e qualitativa, a partir dos indicadores de eficiência que serão elaborados pelo Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Jones dos Santos Neves.