

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA**  
**Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Ciências Sociais**

**TEORIA DAS OPORTUNIDADES E POLICIAMENTO COMUNITÁRIO: UMA  
COMBINAÇÃO CONTRADITÓRIA?**

**por**  
**RICARDO BEDENDO**

**Dissertação de Mestrado apresentada à banca  
examinadora como requisito parcial para obtenção  
do grau de mestre em Ciências Sociais.**

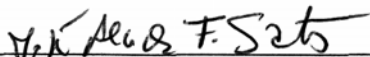
**2008**

**TERMO DE APROVAÇÃO**

**RICARDO BEDENDO**

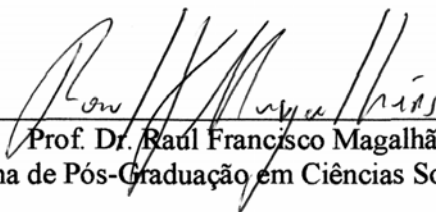
**TEORIA DAS OPORTUNIDADES E POLICIAMENTO COMUNITÁRIO: UMA  
COMBINAÇÃO CONTRADITÓRIA?**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora, pela seguinte banca examinadora:

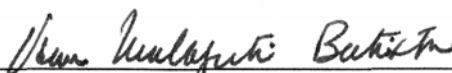


Prof. Dr. José Alcides Figueiredo Santos  
(Orientador)

Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, UFJF



Prof. Dr. Raul Francisco Magalhães  
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, UFJF



Profa. Dra. Vera Malaguti Batista  
Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito, UFF

Juiz de Fora, 31 de março de 2008.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, pela vida com saúde...

Aos meus pais, pela vida e educação...

À minha mãe, Cida Nascimento, por ser fonte: de inspiração e de amor à vida.

Ao meu pai, João Batista, também pela herança do sobrenome de um dos professores mais íntegros e respeitados desta cidade: Francisco Bedendo, meu avô.

À minha irmã Patrícia, que sempre esteve ao meu lado e que me presenteou com dois sobrinhos, Felipe e Letícia, somando amor ao lado do Victor.

À minha esposa Marcele, flor de luz, que dá o aroma e ilumina o amor que enobrece meu coração. Sua dedicação e o incentivo em todas as etapas de construção dessa pesquisa, a começar pelos estudos para ingressar nesse programa, foram essenciais.

Ao Ildo, Lia, Zé Carlos, Beth, Ana Paula, Fabiano, Aline, e à pequena Manuela, pelo apoio familiar que me dedicaram.

À família Stenner, por exercer papel tão importante na minha formação e na construção dos meus ideais.

Aos demais amigos do inesquecível Colégio de Aplicação João XXIII, por fazerem parte da minha história e estarem sempre por perto.

Ao meu orientador, professor José Alcides Figueiredo Santos, professor na essência...seu conhecimento é sempre compartilhado, e seus passos próximos aos alunos dão a direção de que o ensino é uma permanente troca, muito mais do que de informações, mas de respeito e de educação.

Aos demais professores do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFJF, em especial Raul Magalhães e Marcelo Camurça, por terem aceitado o convite para compor a banca de avaliação da pesquisa.

À professora da Universidade Federal Fluminense e secretária geral do Instituto Carioca de Criminologia, Vera Malaguti Batista, que também gentilmente aceitou o convite para avaliar este estudo.

Ao professor da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Leonardo Isaac Yarochevsky, pela atenção dedicada e por também se dispor em integrar o quadro de examinadores deste trabalho.

Ao professor e ex-diretor da Faculdade de Comunicação Social da UFJF (Facom), Márcio de Oliveira Guerra, pelo exemplo de profissionalismo e dedicação e pelos eternos ensinamentos, desde a graduação até os dias atuais.

Aos professores Flávio Galone e Regina Salomão, pelo carinho e incentivo, e à ex-reitora da UFJF, professora Margarida Salomão, também pela confiança no meu trabalho.

Aos demais professores da Facom que sempre acreditaram no meu trabalho e me incentivaram na carreira acadêmica.

Ao professor de inglês Artur Alves Pinho Vieira pela dedicação e incentivo... sua ajuda foi essencial para que eu acreditasse que poderia superar mais uma barreira.

Aos profissionais de imprensa, com os quais convivi, aprendi e cresci, pessoalmente e nos caminhos do mercado de trabalho. Com carinho ao eterno amigo Antônio Marcos, que precocemente nos deixou, mas com certeza para cultivar valores de amizade e humanidade em outras terras....

A todos os meus alunos, que sempre renovam meus conhecimentos.

Ao capitão PM Alexandre Nocelli, exemplo de disciplina e amor à profissão. Sua busca incessante por conhecimento e pela compreensão dos valores humanos o tornam referência.

A todos os policiais e demais personagens que, de alguma forma, contribuíram para a realização da pesquisa.

**RESUMO:** Este estudo desenvolve uma trajetória histórica e sociológica, com o intuito de diagnosticar, inicialmente, a mudança radical das respostas à segurança pública, perante à tendência emergente de queda do suposto monopólio do Estado sobre o controle do crime. Nesse cenário, desponta uma nova superfície de políticas e práticas contraditórias opostas às ortodoxias do século XX, especialmente no campo penal. A característica principal é o contexto ambivalente constituído, ora por uma nova concepção de administração dos riscos, ora por um retrógrado sentimento de vingança, ou seja, há mais desejo por punição ao mesmo passo que se ampliam as estratégias para prevenção. Nas últimas três décadas, especialmente nos países hegemônicos, a cultura do medo e do gerenciamento das incertezas, apóia-se em medidas fundamentadas em uma criminologia cada vez mais descrente do fato de que o crime se origina de problemas sociais complexos. Assim, a vítima assume um papel mais representativo e sua experiência torna-se, crescentemente, mais comum e coletiva, ao contrário de que individual e atípica. Esse processo alimenta os debates políticos e as políticas públicas que incentivam, por um lado os controles informais, com a participação ativa do cidadão comum, por outro o renascimento de uma Justiça de índole punitiva e retaliativa. Ambas as estratégias têm como característica o foco no controle social e em boa parte das vezes incentivam a cultura do horror ao estranho e conseqüentemente produzem respostas preocupadas com a exclusão e o isolamento dos que “optaram” pela carreira delinqüente. Para dar suporte a boa parte das respostas contemporâneas de monitoramento e modificação constante dos espaços públicos, a criminologia oferece, então, as Teorias das Oportunidades, que buscam explicar o ato criminoso ou a desordem fundamentalmente como resultado de ações propiciadas por oportunidades e por avaliação racional de custos e benefícios. Nesse percurso, o Brasil reproduz as mesmas estratégias neoliberais e/ou conservadoras norte-americanas, sob o alicerce das Teorias das Oportunidades que sustentam diversas metodologias de controle incorporadas pelas instituições policiais dentro da idéia de parceria polícia-comunidade, bem como o projeto maior de reforma institucional e de filosofia de trabalho que recebe o rótulo de policiamento comunitário. A hipótese principal dessa pesquisa é a de que as práticas sob o rótulo de policiamento comunitário, em determinados cenários, amparadas em metodologias alimentadas pelas Teorias das Oportunidades, expõem uma enorme contradição: por um lado, as iniciativas se apegam a valores democráticos e aos direitos humanos, por outro, fomentam a segregação espacial e informacional, especialmente nos contextos de relações de poder nos quais prevalece a politização dos discursos, o predomínio do mercado (leia-se privatização) como provedor dos recursos para a segurança, e as medidas atuariais e excludentes dos menos favorecidos ou dos sujeitos já “manjados”.

**ABSTRACT:** This study develops a historical and sociological trajectory, with the intention of diagnosing, initially, the radical change of the answers to the public security, before to the emergent tendency of fall of the supposed monopoly of the State on the control of the crime. In this scenery, there emerges a new surface of politics and contradictory practices objected to the orthodoxy of the century XX, specially in the penal field. The main characteristic is the ambivalent constituted context, pray for a new conception of administration of the risks, pray for a retrograde feeling of vengeance, in other words, there is more wish for punishment to the same step that the strategies enlarge for prevention. In the last three decades, specially in the hegemonic countries, the culture of the fear and of the administration of the uncertainties, sustain in measures based on a criminology more and more skeptical of the fact that the crime is given rise of social complex problems. Like this, the victim assumes a more representative paper and his experience becomes, increasingly, more common and collective, unlike that individual and atypical. This process feeds the political discussions and the public politics what they stimulate, on a side the informal controls, with the active participation of the common citizen, for other the rebirth of a Justice of punitive and retaliatory nature. Both strategies take the focus as a characteristic in the social control and in good part of the times they stimulate the culture of the horror to a stranger and consequently they produce answers worried about the exclusion and the isolation of what they "opted" for the delinquent run. To give support the good part of the contemporary answers of administration and constant modification of the public spaces, the criminology offers, then, the Theories of the Opportunities, for which they look to explain the criminal act or the disorder fundamentally as result of actions favored by opportunities and by rational evaluation of costs and benefits. In that course, Brazil reproduces the same neoliberal strategies and/or North American conservatives, under the foundation of the Theories of the Opportunities that support much methodologies of control incorporated by the police institutions inside the idea of partnership police officer-community, as well as the biggest project of institutional reform and of philosophy of work that receives the label of community policing. The main hypothesis of that research is it of that the practices under the label of community policing, in certain sceneries, aided in methodologies fed by the Theories of the Opportunities, they expose an enormous contradiction: on a side, the initiatives become attached to democratic values and to the human rights, for other, promote the space and informational segregation, specially in the contexts of relations of power in which there prevails the politicization of the speeches, the predominance of the market (privatization is read) as provider of the resources for the security, and the actuarial and excluding measures of the least favored or of the subjects already "well-known".

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>CAPÍTULO I: A SOCIOLOGIA E O CRIME: COMO PENSAR UMA TRAJETÓRIA</b> .....	23
1.1 - A mudança radical.....	23
1.1.1 - Qual o significado da reabilitação? .....	24
1.1.2 - A descrença no <i>Welfarismo</i> .....	28
1.1.3 - O primeiro sinal da Sociedade do Controle .....	30
1.1.4 - A ascensão do medo e a representação simbólica da vítima.....	31
1.1.5 - A criminologia .....	33
1.1.6 - A administração dos riscos.....	36
1.2 - Risco e Perigo .....	38
1.2.1 - Administração do risco na segurança pública .....	40
1.2.2 - A linguagem atuarial .....	46
1.2.3 - O isolamento de grupos “perigosos” .....	48
1.2.4 - Risco e comunidade .....	49
1.3 - Reconstruções da narrativa histórica.....	51
<b>CAPÍTULO II: ORIGENS CRIMINOLÓGICAS E DEBATES ACERCA DAS TEORIAS DAS OPORTUNIDADES</b> .....	57
2.1 - Uma trajetória para a criminologia.....	60
2.1.1 - Anomia .....	64
2.1.2 - Escola de Chicago .....	65
2.1.3 - Associação Diferencial.....	67
2.1.4 - Controle Social.....	68
2.1.5 - Aprendizagem Social .....	68
2.1.6 - Rotulação.....	69
2.1.7 - Conflito .....	70
2.1.8 - A “Nova Criminologia” .....	70
2.1.9 - O crime como Oportunidade .....	72
2.2 - Teoria das Oportunidades: construções e reavaliações .....	73
2.2.1 - Atividades de Rotina e Escolha Racional .....	76
2.2.2 - Atividades de Rotina, Escolha Racional e Prevenção Situacional do Crime.....	76
2.2.3 - Atividades de Rotina e Teoria do Controle .....	78
2.2.4 - Atividades de Rotina e Desorganização Social.....	82
2.2.5 - Novas propostas para os estudos da Desorganização Social.....	85
2.2.6 - Atividades de Rotina, Escolha Racional e algumas críticas.....	86
2.3 - Qual caminho seguir? .....	88
<b>CAPÍTULO III: A POLÍCIA E AS RESPOSTAS AOS PROBLEMAS DE SEGURANÇA PÚBLICA</b> .....	91
3.1 - A polícia americana.....	93
3.1.1 - Nova Iorque e a experiência da Tolerância Zero.....	103

3.2 - A contribuição dos europeus para a polícia moderna.....	105
3.2.1 - Novos desafios no século XX.....	106
3.2.2 - A polícia moderna inglesa.....	107
3.3 - A Polícia brasileira.....	112
3.3.1 - Uma passagem pela história da polícia brasileira e da Polícia Militar de Minas Gerais.....	114
3.3.1.1 - Portugal, nossa matriz.....	114
3.3.1.2 - No Brasil.....	115
3.3.1.3 - A Polícia em Minas Gerais e seu papel na história da instituição policial brasileira.....	117
3.3.1.4 - Nossa polícia contemporânea.....	119
3.3.1.5 - Novo Paradigma?.....	120
3.3.1.6 - Marcas do passado na polícia brasileira.....	123
<b>CAPÍTULO IV: POLICIAMENTO COMUNITÁRIO: COMPLEXIDADE QUE COMEÇA PELO CONCEITO</b> .....	129
4.1 - Policiamento Comunitário: um novo paradigma?.....	131
4.1.1 - O contraponto da idéia do policiamento comunitário como paradigma .....	134
4.2 - Evidências empíricas e debates sobre métodos e desafios do policiamento comunitário.....	136
4.2.1 - Uma teoria crítica para o policiamento comunitário.....	143
4.2.2 - Policiamento comunitário e capital social.....	144
4.3 - A expansão do modelo americano de segurança.....	148
4.4 - Policiamento Comunitário no Brasil: experiências e desafios .....	150
4.4.1 - O caso de Minas Gerais.....	155
4.4.2 - Uma experiência sobre a formação dos policiais em Juiz de Fora.....	158
4.4.2.1 - Questões Internas .....	159
4.4.2.2 - Questões externas .....	167
<b>V - CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	174
<b>VI - BIBLIOGRAFIA</b> .....	180
<b>VII - ANEXOS</b> .....	192



*Para confrontar sua condição existencial e enfrentar seus desafios, a humanidade precisa se colocar acima dos dados da experiência a que tem acesso como indivíduo. Ou seja, a percepção individual, para ser ampliada, necessita da assistência de intérpretes munidos com dados não amplamente disponíveis à experiência individual. E a sociologia, como parte integrante desse processo interpretativo — um processo que, cumpre lembrar, está em andamento e é permanentemente inconclusivo —, constitui um empenho constante para ampliar os horizontes cognitivos dos indivíduos e uma voz potencialmente poderosa nesse diálogo sem fim com a condição humana.*

*Zigmunt Bauman  
(in: BURKE, 2004,  
p.310)*

## INTRODUÇÃO

“A paz social é resultado do sucesso dos órgãos incumbidos da segurança pública interna do país, no cumprimento de seu papel social, definido em leis e regulamentos” (PMMG, 2004-2007, p.15). A frase que inicia o capítulo referente à “identidade organizacional” do Planejamento Estratégico da Polícia Militar de Minas Gerais (2004-2007), demonstra parte da pressão depositada sobre as instituições policiais para a garantia da ordem, da segurança e da qualidade de vida na sociedade e, ao mesmo tempo, desperta questionamentos sobre a real abrangência, responsabilidades e possibilidades de obtenção destes objetivos na contemporaneidade.

Na visão da PM mineira, o alcance da paz na sociedade está relacionado à eficácia das ações da corporação, mensurada pela tranquilidade de um ambiente. Sendo assim, o sentido de sua missão se traduz na expressão “ordem pública”, que é desmembrada em três pilares básicos: “segurança pública, a tranquilidade pública e a salubridade pública” (PMMG, 2004-2007, p.15). A primeira busca evitar perigos sob a forma de crimes; a segunda tem a finalidade de vigiar pessoas ou situações prejudiciais à convivência social; a última refere-se a problemas de higiene e saúde pública e representa um leque de novas responsabilidades assumidas pelas polícias na administração da ordem. Por tal prisma, “o resultado da ordem pública e, conseqüentemente, o negócio da PMMG, é a paz social” (PMMG, 2004-2007, p.15).

O rápido exemplo pode ser comparado a um feixe de luz na extensa via pela qual foram construídas e ainda se arquitetam as discussões acerca do significado de expressões, das instituições e dos atores sociais envolvidos no projeto do que se convencionou classificar como paz social. Hoje, com reforçadas dimensões, principalmente políticas, globais e tecnológicas, o diálogo (ou a ausência completa dele) se fixa cada vez mais na relação entre paz/liberdade e segurança pública/ordem social.

A maior sensação de insegurança, a complexidade dos problemas nas relações humanas e a pressão por resultados impõem dilemas à instituição talvez mais exposta ao primeiro plano do contato com a realidade: a polícia. O sociólogo inglês, Robert Reiner, ressalta que “o bom policiamento pode ajudar a preservar a ordem social, mas não pode produzi-la” (2004, p.17). Na seqüência do raciocínio descreve que “policiar não abrange todas as atividades dirigidas à obtenção da ordem social” (2004, p.22). No Brasil, o jornalista e consultor em segurança pública e direitos humanos, Marcos Rolim, reconhece a garantia da

segurança como atributo fundamental das polícias, mas pergunta-nos: “Mas só para elas?” (2006, p.21).

O embaixador do Brasil em Buenos Aires, Benoni Belli (2004), aponta para um paradigma desorganizado do debate sobre a violência, fomentador de reflexões de pesquisadores e sociólogos. Aparecem, então, questões, como o papel da força para assegurar a coesão social, o conceito de crime “e a importância da punição, os requisitos de pacificação, as razões últimas do desvio e da delinquência, as formas de repressão do comportamento desviante e a perspectiva de reintegração social dos delinquentes” (BELLI, 2004, p.1).

Ao contrário do que se pode imaginar ou observar em alguns enfoques reducionistas, a (in) segurança ou a (des) ordem não se constroem como uma desfiguração ou degeneração do tecido social no tempo presente e nem como simples olhar para trás, que procura se lembrar do passado. Como bem descreve o policial militar de Minas Gerais e historiador Francis Albert Cotta, “o momento atual não é o ponto final, determinado pelo seu passado, mas um processo de construção através da relação passado-presente” (2005, p.2). Por isso, nesta pesquisa, inicialmente, espera-se superar a visão do passado como algo acontecido e encará-lo como “tempo em movimento”, capaz de constituir a história em sua forma sempre contemporânea e com relevância em todos os aspectos do cotidiano (COTTA, 2005).

Compreender as respostas para as incertezas e os medos do século XXI e descobrir quais são os reais condimentos que estão por trás delas não é tarefa fácil. Nas últimas três décadas, em diversas regiões do mundo, inclusive no Brasil, o ímpeto por mudanças rápidas nas estruturas de reação ao crime e à desordem dá forma a projetos e propostas com traços de mais punição e, ao mesmo tempo, mais prevenção contra os riscos e perigos do dia-a-dia. Portanto, se por um lado existe uma justiça penal maior empreendida pelo Estado, por outro, conforme sugere o sociólogo americano David Garland, “esse Estado é mais consciente de suas limitações do que antes” (2005, p.22, tradução minha). Assim, procura dividir cada vez mais as responsabilidades com outras instituições e, fundamentalmente, com os cidadãos comuns, por meio do fomento às ferramentas de controles informais.

Um dos principais empreendimentos, e talvez mais questionados, para gerenciar e prevenir riscos, empregado como alternativa à descrença nos modelos tradicionais adotados pela polícia, ou seja, repressivos e reativos, é sem dúvida a filosofia de policiamento comunitário. Como todas as demais respostas, a idéia de proximidade, parceria e confiança entre polícia e comunidade, para a resolução de problemas, é também constituída e

influenciada por processos históricos e sociológicos, bem como pelos conceitos e significações impostas pela ciência no estudo da criminologia.

As inquietações despertadas pela interdisciplinaridade das origens criminológicas e, portanto, das teorias que embasam o policiamento comunitário com a sociologia e a história ajudam a constituir as motivações nesse estudo acerca dos remédios contra o crime e a desordem adotados na contemporaneidade, especialmente os que são prescritos sob a certeza de que o alívio da sensação de insegurança só é possível com a divisão das responsabilidades.

No cenário de atitudes ambivalentes, hora punitivas para reafirmar o poder estatal soberano, hora preventivas, para demonstrar que o mesmo Estado abre mão do monopólio sobre a violência e deixa o mercado como principal guia para as medidas informais de vigilância, como as de auto-proteção, muitas são as perguntas ainda sem respostas ou resultados. Uma delas refere-se ao policiamento comunitário, primeiramente como modelo mais democrático de segurança e, posteriormente, como mais eficaz do que as práticas ortodoxas, constituídas sob a égide das estruturas burocráticas racionalizadas da modernidade.

Com isso, nosso interesse é contribuir para a reflexão sobre as experiências de policiamento comunitário realizadas no mundo inteiro com o questionamento sobre as possibilidades de eficiência e de consolidação da idéia de união e solidariedade pregada pela doutrina, sob a base de teorias elaboradas pela criminologia de fins do século XX e início do XXI, como a das Oportunidades, que enxergam o crime como resultado de ação racional dos atores e de oportunidades construídas no imediatismo da interseção de fatores na vida cotidiana do presente.

O nosso desconforto é com os indícios de que o policiamento comunitário, sob tais amparos científicos, teóricos e, agora, cada vez mais mercadológicos, pode alimentar uma enorme contradição. Isto é, ao mesmo tempo no qual passa a noção de lealdade, cumplicidade entre as pessoas, reunião de esforços para a resolução de problemas, pode fomentar a segregação informacional e espacial em diversos contextos. A proposta de uma segurança participativa, com o desenho de um espaço público democrático, e de revisão e partilha de responsabilidades antes atribuídas ao Estado tem os seus méritos, mas encontrar uma forma mais equânime de construção e disseminação destes conhecimentos nos parece ser o grande desafio.

## Metodologia

A excursão para edificar argumentos e pressuposições sobre as principais mudanças nos comportamentos da sociedade frente às questões de segurança pública e compreender como tais movimentos interferem na construção das respostas começa, acima de tudo, com um convite a um mergulho profundo na pesquisa bibliográfica e documental. A teoria utilizada para o “desenvolvimento do conhecimento e entendimento do mundo” (GARLAND, 2004, p.165, tradução minha) é uma ferramenta essencial para a solidificação de alguma base capaz de sustentar possíveis conclusões, ainda que provisórias, sobre os aspectos despertados.

O cruzamento entre a sociologia e a história representa a certeza de que “a teoria sistemática é o meio de catalogar e refinar as ferramentas ao nosso dispor, explorando suas utilidades, e demonstrando que algumas podem ser usadas produtivamente juntas” (GARLAND, 2004, p.165, tradução minha). Com tal convicção, a essência desta pesquisa foi constituída das investigações de cunho bibliográfico e documental. Estabelecemos um percurso analítico que foi, primeiramente, estruturado por meio de leituras, ora inseridas nos conteúdos das disciplinas do mestrado, ora obtidas através de pesquisas no portal Periódicos CAPES<sup>1</sup> e de indicações contidas nas obras estudadas.

No trajeto intelectual, a estrutura dos tópicos abordados na dissertação foi sendo moldada à medida que se aprofundavam os conhecimentos e surgiam novas descobertas teóricas sobre as questões de segurança pública, em particular, o policiamento comunitário. Logo no começo da pesquisa, a leitura do livro “A Política da Polícia”, do sociólogo inglês Robert Reiner, que discute a história da Polícia Metropolitana de Londres, bem como questões culturais e institucionais relativas à polícia de uma forma geral, foi importante por dois motivos: a) pela primeira vez, tivemos a dimensão da interferência de fatores históricos e sociológicos na constituição de uma instituição policial e na adoção das respostas perante à (in) segurança pública e à (des) ordem; b) foi por meio da leitura desta obra de Robert Reiner que tivemos o contato inicial com alguns dos aportes teóricos do sociólogo americano David Garland, especialmente no que diz respeito às possíveis contradições das políticas públicas de

---

<sup>1</sup> Segundo as informações contidas no portal, ele é um instrumento por meio do qual “Professores, pesquisadores, alunos e funcionários de 163 instituições de ensino superior e de pesquisa em todo o País têm acesso imediato à produção científica mundial atualizada através deste serviço oferecido pela CAPES. O Portal .periódicos. CAPES oferece acesso aos textos completos de artigos de mais de 11.419 revistas internacionais, nacionais e estrangeiras, e a mais de 90 bases de dados com resumos de documentos em todas as áreas do conhecimento. Inclui também uma seleção de importantes fontes de informação acadêmica com acesso gratuito na Internet”. Disponível em: <http://www.periodicos.capes.gov.br/portugues/index.jsp>. Acesso em 11-12-07.

segurança na contemporaneidade, em países como os Estados Unidos e Inglaterra, e à brusca mudança das respostas adotadas pela sociedade ao longo das três últimas décadas.

Esse passo foi essencial para entendermos que o estudo, até então realizado, sobre as teorias do crime e a respeito do policiamento comunitário só poderia ser melhor compreendido e aprofundado com um resgate no passado das práticas e dos dispositivos adotados pela sociedade em resposta aos problemas de (in) segurança e (des) ordem. Uma base comparativa foi, então, sendo sedimentada com o apoio da metodologia genealógica de Garland, inspirada em boa medida na obra do filósofo francês Michel Foucault. Tal estrutura permitiu um avanço nas avaliações nos campos sociológico, penal, e na própria história. Com isso, nos pareceu mais evidente a ligação entre as teorias do crime, as histórias de formação das instituições policiais, as relações de poder em todas as esferas da vida social e, conseqüentemente, as escolhas para a resolução dos problemas emergentes na área, como é o caso do policiamento comunitário.

Tínhamos, assim, o desafio de montar um verdadeiro quebra-cabeça, cujas peças e as imagens que poderiam se encaixar, somente seriam encontradas mediante o esforço da pesquisa bibliográfica e documental. A proposta da organização das informações em rede foi fundamental também para o diálogo com as questões despertadas por intermédio do contato com a realidade, assim como para fazer emergir o senso crítico, tão importante para a avaliação das experiências, articulação das idéias e formulação das hipóteses.

### **Organização do Trabalho**

A dissertação foi dividida em quatro capítulos. No primeiro, com o suporte teórico principal do professor de sociologia da Universidade de *Nova York*, David Garland, buscamos conhecer e interpretar as mudanças históricas dos processos sociais que interferiram (in) diretamente na construção do pensamento atual sobre o crime e, principalmente, deixar explícita a importância de que, muito mais do que simplesmente descrever os nossos passos é necessário um esforço para identificar as estruturas subjacentes que os guiam.

Mostramos, assim, o declínio do estilo moderno de pensamento e ação sobre o crime, caracterizado, sobretudo, pela mudança, conforme sugere Garland (1999a, 2000, 2002, 2004, 2005), de cumprimento estrito da lei para administração da segurança. Isto é, a transição da sociedade disciplinar descrita e interpretada por Michel Foucault (1987, 2003) para a sociedade do controle, anunciada por Gilles Deleuze (1992), é marcada pela flexibilização do

monopólio do Estado sobre a violência e pela conseqüente emergência de um sistema envolvendo parcerias com os cidadãos comuns para a resolução dos problemas e administração dos novos riscos e da sensação cada vez maior de medo. A metodologia genealógica visa, então, evidenciar como o desenvolvimento das políticas públicas torna-se volátil, em meio à politização dos discursos e de respostas conflitantes e como as relações de poder exercem papel central na condução das propostas.

Para Garland, a motivação histórica é coerente quando se institui um interesse crítico em se defrontar com o presente, ao contrário do que simplesmente entender o passado. Sua contribuição é relevante pelo fato de ele desenvolver uma narrativa de como as forças sociais, econômicas e culturais da modernidade tardia “tem reconstruído o pensamento criminológico, as políticas criminais governamentais e as atitudes na cultura popular” (GARLAND, 2005, p.13, tradução minha). Apesar de pouco utilizado ainda no Brasil, talvez pelo fato de boa parte de suas obras apresentarem-se apenas na língua de origem, o inglês, e somente algumas delas em espanhol, o trabalho do sociólogo tem sido um referencial para muitas discussões sobre a configuração dos diferentes contextos da segurança.

A dedicação ao assunto e a procura por desenvolver um diagrama coerente sobre as modificações no sistema de justiça criminal e a participação dos atores envolvidos no espesso processo, ao longo da modernidade e de seus desdobramentos, levaram Garland a escrever a trilogia iniciada com *Punishment and Welfare* (1985). Cinco anos mais tarde, foi a vez de *Punishment and Modern Society* (1990) e, já na virada do século, o volume talvez mais comentado: *The Culture of Control* (2001). A edição em espanhol da obra, *La Cultura del Control* (2005), será utilizada com o suporte de outras publicações do mesmo autor, seus comentadores e pesquisadores da área.

A narrativa histórica de Garland, inspirada, entre outros, no modelo anteriormente adotado por Michel Foucault, na obra *Vigiar e Punir* (1977)<sup>2</sup>, apresenta uma mudança radical no comportamento da sociedade frente ao delito em um curto espaço de três décadas. Mostra como a conjugação de forças em todas as esferas da chamada modernidade tardia<sup>3</sup> tem

---

<sup>2</sup> Apesar de criticar aspectos da obra de Foucault, como a tendência deste em considerar que a disciplina ou sociedade disciplinar se difundiu sem oposição política, Garland reconhece a importância da obra do francês: “como sabemos, em função do impacto fortalecedor do livro de Michel Foucault, *Vigiar e Punir*, os objetivos de delinear padrões de mudança estrutural tendem [...] a produzir um efeito produtivo, estimulando outros estudos empíricos e uma enérgica resposta crítica” (GARLAND, 2005, p.13, tradução minha). Fernando Salla et. al., por exemplo, falam em uma posição por demais funcionalista e instrumental de Garland na análise da obra de Foucault, isto é, “a crítica de Garland [...] baseia-se equivocadamente na idéia de que Foucault pensaria o poder exclusivamente como forma de controle e administração dos corpos individuais” (SALLA et. al., 2006, p. 348).

<sup>3</sup> Garland explica o uso da expressão Modernidade Tardia: “não designa um estado de coisas ou um tipo social. É uma expressão simplificada que faz referência a uma série complexa de tendências de transformação que

reconstruído o pensamento da criminologia, as políticas criminais governamentais e os modelos de ação e reação na cultura popular. O ritmo das respostas é ditado pelos hábitos sociais e formas culturais e a dosagem dos remédios tem a ver com a atual experiência coletiva do crime que, para Garland, ajuda a aumentar o caráter duvidoso e nebuloso de todo o processo.

Perante à densidade do contexto, mais importante do que nos prendermos às medidas penais estatais é avançarmos para o “campo complexo das práticas formais e informais do controle, prevenção e evitamento do delito, junto com as formas de pensamento e sentimentos que organizam e motivam estas práticas” (GARLAND, 2005, p.20, tradução minha). Encontrar e compreender as estruturas subjacentes é uma tarefa que envolve tato apurado do pesquisador, porque tais princípios circulam quase sempre escondidos ou disfarçados em meio a estratégias, racionalidades e culturas. Nas palavras de Garland, “o que resulta mais difícil é observar o marco subjacente que guia estas respostas: os interesses, valores e sensibilidades, os supostos em jogo e os compromissos culturais” (2005, p.21, tradução minha).

Nossas escolhas privadas e as políticas governamentais andam juntas na formação e orientação da cultura e dos costumes sociais. Por isso, precisamos primeiramente entender a ruptura de conceitos e valores nas dimensões da justiça penal e controle do crime sustentados pelas ortodoxias do século XX, bem como a emergência de novas forças sociais e relações de grupos. Com o caráter difuso do (re/des) alinhamento das políticas de segurança, Garland, em *La Cultura del Control*, compara os contextos dos Estados Unidos e da Inglaterra, pelo fato de suspeitar que estruturas semelhantes estejam operando nos dois territórios, mesmo diante de instituições políticas e jurídicas bem diferentes.

No segundo capítulo procuramos mostrar como o pensamento criminológico também se constrói sob a influência da corrente histórico-sociológica e é utilizado como instrumento de operação do poder e de formulação de políticas públicas para combater o crime e a desordem. O esforço maior para mapear a trajetória das teorias das Oportunidades ou “criminologias da vida cotidiana” (GARLAND, 1999a, 2000, 2002, 2004, 2005) é justificado pelo fato de que tais linhas teóricas embasam as principais respostas adotadas pela sociedade tardiomoderna frente às novas incertezas, como o policiamento comunitário.

---

afetaram a maior parte dos países capitalistas avançados durante a segunda metade do século XX” (GARLAND, 2005, p.26, tradução minha). Jock Young (2002) usa a expressão “modernidade recente”, para, no mesmo sentido que Garland, descrever a passagem dos modos de produção fordista, do período pós-guerra (representativo de uma modernidade inclusiva), para o de pós-fordista (marcado pela ascensão do individualismo e o descenso dos laços consensuais do período anterior).



Com o suporte da genealogia, partimos para a compreensão de como os processos sociais moldaram as principais instituições de enfrentamento do crime e da desordem ao longo do tempo. O terceiro capítulo aponta para um cenário complexo de relações conflituosas e de um jogo de interesses na administração do espaço público, no qual a polícia aparece como principal mediadora. Pela narrativa, também entendemos como e porque as instituições policiais reproduzem os valores convencionais da sociedade ao seu redor e de que forma essa ligação interfere no cumprimento de seus objetivos e nas constantes mudanças estruturais e ideológicas pelas quais passaram em seus contextos específicos.

O quarto e último capítulo oferece um cardápio de experiências de atuação e relacionamento de polícias e de comunidades de diferentes países em parcerias para o gerenciamento do medo e para a conquista de um ambiente tranqüilo. O método comparativo ajuda a mostrar como o Brasil reproduz políticas e modelos de países hegemônicos e como são enormes os desafios para a implantação de um projeto mais igualitário de distribuição da segurança. Tal comparação também foi útil para apontar as possíveis incongruências da filosofia de policiamento comunitário sob as bases das teorias das Oportunidades. O capítulo, traz, ainda, algumas análises da experiência empírica em Juiz de Fora, com policiais militares e civis, envolvidos no processo de modificação das estruturas de ação e pensamento das instituições, sob a influência das “criminologias da vida cotidiana” e dos interesses em jogo na modernidade tardia.

De uma forma geral, utilizamos a teoria, conceitos e a narrativa histórica, como acredita Garland, principalmente como meios e não como fins, “como instrumentos de análise ao contrário de que como tópicos de análises” (GARLAND, 2004, p.163-164, tradução minha). Fixamos, assim, a idéia de que teorias e conceitos tendem a modificar-se no decorrer do tempo e serem adaptados a questões de outras pesquisas.

Apesar da ênfase no trabalho bibliográfico e documental, a pesquisa empírica complementou e ajudou a estabelecer a relação entre a teoria e a prática e a consolidar o terreno para algumas das nossas hipóteses.

### **A pesquisa empírica em Juiz de Fora**

É imprescindível reconhecer que a pesquisa, de uma forma geral, foi motivada também pelo interesse construído ao longo dos sete anos da nossa experiência profissional (1997-2004) como jornalista policial, acompanhando as questões referentes à segurança

pública. Os anos de observação e contatos diários com as instituições policiais, abriram as portas para a aproximação e para o estabelecimento e renovação da confiança tão importante para a constituição desse trabalho. Foi fundamental ter conhecido boa parte dos policiais que atuam nas ruas, a linguagem utilizada por eles, o funcionamento da hierarquia, o relacionamento entre as polícias (no caso, especialmente a sensação de competição entre alguns representantes das polícias Civil e Militar) e ter acompanhado de perto as primeiras modificações no discurso da PM, com relação à proximidade com a população em Juiz de Fora.

Ao ingressar no programa de mestrado, em 2006, o subsídio das teorias revelou-se essencial para o amadurecimento de uma proposta de investigação mais coesa e de interesse público. Conforme Chava Frankfort e David Nachmias, a maior escola do pensamento orienta que a teoria deve vir antes, para ser seguida pela pesquisa. Segundo os autores, Karl Popper desenvolveu esta estratégia e argumentou que “o conhecimento científico avança mais rapidamente quando os cientistas desenvolvem idéias e depois atentam para o pensamento da pesquisa empírica” (1996, p.46, tradução minha). Parte-se, assim, do princípio de que “a pesquisa empírica sugere novos problemas para a teoria, chamando por novas formulações teóricas, refinando as teorias existentes e servindo à função de verificação” (FRANKFORT e NACHMIAS, p.47, tradução minha).

Consoante com Bogdan e Bicklen, enfatizamos que a pesquisa qualitativa parte do princípio de que “o mundo seja examinado com a idéia de que nada é trivial, que tudo tem potencial para constituir uma pista que nos permita estabelecer uma compreensão mais esclarecedora do nosso objeto de estudo” (1994, p.48).<sup>4</sup> No complemento do raciocínio, Bryman argumenta que, por causa da preferência de uma aproximação não estruturada para a coleta de dados, os pesquisadores qualitativos adotam métodos pelos quais não se faz necessário o desenvolvimento de perguntas altamente específicas com antecedência: “uma vantagem da natureza não estruturada da inquirição mais qualitativa é que ela oferece a perspectiva da flexibilidade” (2001, p.280, tradução minha).

Inicialmente esclarecemos que a opção pelo foco nos agentes públicos é em função de o processo de implantação da filosofia apoiar-se, sobretudo, na crença de que os policiais são os responsáveis por disseminar a doutrina entre as comunidades, como ressaltou um oficial da

---

<sup>4</sup> Chava Frankfort e David Nachmias (1996) reforçam a idéia de que os cientistas sociais operam em dois mundos: o da observação e experiência e o das idéias, teorias e modelos. Já Lawrence Neuman (2000) enfatiza que os pesquisadores qualitativos desenvolvem muitos, se não o maior número, dos seus conceitos durante as atividades de recolhimento dos dados.

Polícia Militar durante o trabalho de campo: “a iniciativa será nossa. A gente tem que acreditar primeiro para fazer a sociedade acreditar”.

Em Juiz de Fora, apesar de iniciativas apoiadas nos diferentes métodos usados pela doutrina acontecerem desde a década de 1990, como a criação de Conselhos de Segurança (Conseps), a formalização das condutas com padrão estabelecido pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e pelo governo do Estado ganhou contornos mais evidentes em 2007.

O trabalho de campo envolveu duas diferentes etapas. A primeira fase teve o objetivo de conhecer parte das sensações e sentimentos dos agentes públicos perante à filosofia de policiamento comunitário, por meio de nove entrevistas de profundidade em dois diferentes momentos:

a) durante cinco dias do mês de abril de 2007 foram escolhidos oito policiais militares de uma das unidades da Polícia Militar em Juiz de Fora, que identificaremos aqui por ALFA. O departamento foi escolhido porque seus policiais são responsáveis pelo patrulhamento de uma área com características sociais bem heterogêneas, a exemplo da proximidade de bairros periféricos com alguns considerados de classe média alta. A literatura pesquisada, até então, apontava para muitos desafios relativos à convivência entre polícia e comunidade, em regiões com tal perfil.

Na época, o departamento contava com 99 agentes. Entre eles, havia um capitão, três tenentes, 14 sargentos e subtenentes e 81 cabos e soldados.<sup>5</sup> Os militares entrevistados foram selecionados pelo comandante da unidade e a amostra envolveu representantes de todas as patentes. O critério para seleção foi a experiência com o policiamento comunitário. As entrevistas com três soldados, um cabo, dois sargentos, um tenente e um capitão, foram individuais e aconteceram na unidade, no horário do expediente, e tiveram a duração de aproximadamente uma hora, cada uma. O tempo de atuação na Polícia Militar variava entre 5 e 28 anos.

A justificativa para a entrevista com militares de diferentes patentes apóia-se em uma das dificuldades reconhecidas pela PM para a concretização de seu planejamento. O Programa de Polícia Comunitária (2006-2007), por exemplo, estabelece que “as dificuldades internas são aquelas surgidas dentro da própria instituição policial. Dentre os problemas internos, o que mais causa danos à implantação da Polícia Comunitária, certamente, é a resistência” (PMMG, 2006-2007, p.21). Outra orientação importante, foi a de Miriam Goldemberg que

---

<sup>5</sup> É padrão administrativo na Polícia Militar manter no mesmo nível os indicativos numéricos de subtenentes e sargentos e de cabos e soldados.

utiliza a expressão “hierarquia de credibilidade”, cunhada por Howard Becker na discussão sobre os preconceitos do pesquisador. Segundo a autora, na maioria das vezes, as entrevistas são direcionadas aqueles ocupantes de cargos de níveis superiores, pela motivação da falsa crença de que eles podem saber mais sobre o problema estudado. “Uma das maneiras de evitar este *bias* é entrevistar todos os envolvidos, comparando as versões dos superiores com a dos subordinados, evitando, conscientemente, ficar a favor de um lado ou de outro” (GOLDENBERG, 2004, p.48).

Pelo enfoque teórico de Goldenberg de que a intensidade é mais representativa do que a quantidade, limitamos o número de entrevistados a partir do momento no qual percebemos entre os praças que o padrão de respostas começava a se manter o mesmo. Nas palavras de Goldenberg, “o número de pessoas é menos importante do que a teimosia em enxergar a questão sob várias perspectivas” (2004, p.50). Uma das dificuldades da entrevista em profundidade, reconhecida no contexto, é a utilização de gravadores. Levando-se em conta o meio conflituoso e a experiência anterior como jornalista, trabalhamos com a suposição de que o microfone poderia intimidar, principalmente os agentes de posições hierárquicas menores na revelação de suas emoções acerca do policiamento comunitário. Até mesmo o receio pela exposição de uma declaração e de uma possível punição administrativa poderia interferir.

Goldenberg enfatiza o “constrangimento que pode causar ao pesquisado o fato de ter suas informações gravadas ou anotadas pelo pesquisador” (2004, p.56) e sugere que “esta é uma ‘negociação’ que deve ser feita desde logo, para minimizar o problema. O pesquisador deve elaborar um roteiro de questões claras, simples e diretas [...]” (2004, p.56). Por tal prisma, optamos por usar o gravador, a título de comparação, apenas com o comandante da unidade. Apesar de, neste caso, percebermos certa timidez da fonte e a prevalência de um discurso até certo ponto padronizado entre os oficiais (figuras centrais na difusão da doutrina), que pode sim em algumas partes ter sido motivado pelo gravador, o entrevistado foi receptivo à pesquisa e nos deixou à vontade no departamento para a obtenção de qualquer informação ao alcance.

Em todas as conversas com os policiais, o método predominante para o registro das informações foi a anotação de palavras, frases, gestos e demais movimentações dentro da unidade. O compromisso firmado com estes entrevistados foi o de não revelar suas identidades e, por isso, optamos também pelos nomes fictícios, tanto dos agentes quanto da unidade na qual atuavam à ocasião da pesquisa.

b) o segundo momento da primeira fase aconteceu em novembro de 2007, com uma entrevista, também gravada, com um dos oficiais responsáveis pela disseminação da doutrina em Juiz de Fora. Nos mesmos moldes do trabalho anterior, o encontro aconteceu em outra unidade da PM, no horário de expediente, e durou cerca de uma hora.

A outra etapa da pesquisa foi entre os dias 26 e 30 de novembro de 2007. O convite feito por representantes das polícias Militar e Civil para ministrarmos a aula inaugural do curso Nacional de Promotor de Polícia Comunitária abriu caminho para a observação participante de todo o trabalho realizado com 18 policiais militares, entre soldados e capitães, dez policiais civis, entre escrivães, detetives, perito e delegados, dois agentes penitenciários e dois representantes do 4º Batalhão de Bombeiro Militar, além dos professores, também militares ou policiais civis. Com duração de 40 horas semanais, o curso foi financiado pela Secretaria de Defesa Social de Minas Gerais (SEDS), com apoio da SENASP.

As atividades objetivaram trabalhar a formação dos agentes na resolução de problemas, na aproximação e orientação da comunidade para a constituição de parcerias cooperativas com ênfase em direitos humanos. O percurso das aulas revelou um aspecto interessante sobre a noção muito discutida de flexibilidade hierárquica, pelo exemplo de tenentes ministrarem aulas para capitães. As disciplinas seguiram o roteiro da publicação editada pela SENASP em 2007, com o mesmo nome do curso. São elas: a) polícia comunitária e sociedade; b) gestão pela qualidade na segurança pública; c) direitos humanos; d) relações interpessoais; e) mobilização social e estruturação dos conselhos comunitários; f) mediação e demais meios de resolução pacífica de conflitos e a polícia comunitária.

Em boa parte das aulas, os agentes se reuniram em grupos de discussão para análises e sugestões de resolução de problemas. Muitas das observações e sentimentos expostos foram anotados. Interessante também foi perceber a forma como aos poucos a presença do pesquisador foi evoluindo de um desconhecido, no começo, para a maioria, para a de um quase integrante das instituições já nos últimos dias.<sup>6</sup> Segundo um dos oficiais da PM, responsáveis pelas aulas, outros sete cursos semelhantes já haviam sido realizados na cidade. Ele informou, ainda, que os agentes são selecionados depois de passarem por entrevista com uma psicóloga, na qual são priorizados os que apresentam perfil mais flexível para quebra de paradigma.

---

<sup>6</sup> Segundo Neto, a importância da observação participante reside no fato de que podemos “captar uma variedade de situações ou fenômenos que não são obtidos por meio de perguntas, uma vez que observamos diretamente na própria realidade” (1994, p.60).

Ambas as atividades empíricas deram origem a um glossário de expressões (em anexo) também útil à compreensão e interpretação dos pontos ressaltados na dissertação.

Outra experiência que merece registro foi a aula inaugural ministrada no dia 5 de novembro para os integrantes do Curso Especial de Promotor de Polícia Comunitária. Este módulo difere do outro, porque, além de policiais, participam representantes de outros órgãos públicos, como a Prefeitura, e de algumas comunidades. Apesar dos rápidos 40 minutos que se passaram no debate sobre as contribuições do meio científico e os desafios para a implantação da doutrina, a ocasião foi oportuna pelo fato de também ter propiciado um contato com as pessoas ligadas à sociedade civil organizada.

## **CAPÍTULO I: A SOCIOLOGIA E O CRIME: COMO PENSAR UMA TRAJETÓRIA**

### **1.1 - A mudança radical**

Por intermédio da genealogia pleiteamos uma inserção no emaranhado caminho dos interesses políticos e significados culturais que cimentam (ou tornam ainda mais movediças) as estruturas, bem como as estratégias que ligam as instituições de controle do delito com os demais campos sociais (GARLAND, 2005).

Para dar a partida, segundo Garland, é imprescindível perceber que toda a produção do conhecimento e sua aplicação na cultura do controle estão situadas nas dimensões histórica, penalógica e sociológica. Na variável histórica, chama atenção o fato de os últimos empreendimentos para o controle do delito e constituição da justiça penal produzirem uma sensação de perplexidade, em função da surpreendente reversão do padrão preestabelecido. O gene da mutação ganha forma por meio da reaparição de uma política propulsora de sentimentos punitivos, excludentes e antimodernos que se confundem com discursos, ao mesmo tempo, envoltos em expectativas por mais cidadania, prevenção e administração de riscos.

Especialmente nas duas últimas décadas, conforme descreve Garland, a ambivalência é identificada mais objetivamente no campo penal, atualmente divorciado da consciência dos debates e limites consolidados. Na perspectiva penalógica, a volatilidade das políticas públicas, conflitos entre especialistas da área e o quadro político e legislativo dão a dimensão de um terreno flutuante e com uma sinalização confusa sobre qual rota seguir. Defronta-se com a oscilação entre investidas para enfrentar os medos e incertezas e estratégias para fazê-los desaparecer como em um passe de mágica (GARLAND, 1999a).

A confluência de medidas emergenciais de força e exclusão do inimigo com atitudes repetidoras do discurso médico de que prevenir é melhor do que remediar faz parte de um quebra-cabeça cujo reflexo no espelho é o do chamado paraíso perdido, como sugere Zygmunt Bauman, revestido pelo sentido da palavra “comunidade”. A ausência de peças ou a incompreensão de que a cooperação entre elas envolve mais do que um simples encaixe de formas mostram como o espírito de solidariedade pode ser algo distante do nosso conhecimento e principalmente da realidade a qual habitamos. “Talvez seja um paraíso

precisamente por esta razão. A imaginação, diferente das duras realidades da vida, é produto da liberdade desenfreada” (BAUMAN, 2003, p.9, grifo meu).

Dada a complexidade inerente ao processo, só é possível desvelar as marcas deixadas pela liberdade na cultura do controle com o suporte do eixo sociológico. Ele auxilia na percepção de que as instituições do controle do crime e da justiça penal são parte de uma complexa rede governamental e de manufatura de ordem social. Nos países considerados de primeiro mundo, como no caso dos Estados Unidos e Inglaterra, o fluxo incorpora o sistema jurídico, o mercado de trabalho e as instituições de *Welfare State*.<sup>7</sup> Elas estão diretamente entrelaçadas com outras configurações específicas de ação cultural, econômica e política (GARLAND, 2005).

A interdependência dos fatores e as alterações de padrões históricos, penalógicos e sociológicos são produzidas, portanto, como consequência do processo de adaptação aos modos de vida característicos da modernidade tardia.

### **1.1.1 - Qual o significado da reabilitação?**

A pergunta sobre o que fazer com o delinqüente, no caso ressocializá-lo ou excluí-lo, exerce influente papel na conjuntura das atitudes governamentais e privadas e pode ser útil como ponto de partida para as nossas análises histórico-sociológicas. É possível observar, por exemplo, em um período mais recente, representado pelas décadas de 1950 e 1960, que, mesmo diante do crescimento das taxas de crime no mundo, as rédeas da sociedade moderna procuravam realinhar os que saíam do curso normal, ou seja, havia o predomínio da noção de reabilitação, em se tratando de países como Estados Unidos e Inglaterra. Tal postura encontrava-se entre as formulações criminológicas, nos discursos e documentos políticos oficiais e nas abordagens da mídia, numa relação direta com a confiança por parte das várias esferas sociais na capacidade de o Estado administrar o problema (GARLAND, 1999a; WACQUANT, 1999). Notadamente, especialmente nos últimos 30 anos, uma profunda

---

<sup>7</sup> Máximo Sozzo, tradutor da versão inglesa para a espanhola *La Cultura del Control*, explica que esta expressão é usada por Garland para fazer referência “ao conjunto de intervenções sobre a ‘questão social’ estruturadas no marco de uma transformação radical da forma do Estado produzida desde fins do século XIX em diferentes contextos, com modalidades diversas, no entanto que se unem em certos pontos básicos na referência ao ‘*welfare state*’ ou Estado de bem estar” (2005, p.33, tradução minha). Sobre este tema, Giddens prefere a expressão “Estado de inversão social”. Para ele, o conceito de *Welfare State* sugere “algo reativo, que te protege quando as coisas vão mal”. Assim, acredita num modelo de “sistema de prestações positivas (*positive welfare*)”, que é “não somente um sistema social reativo, mas também um sistema de inversões que desenvolve as capacidades das pessoas” (GIDDENS, 2004, p.3, tradução minha). Para outras análises das teorias do *Welfare*, ver também ARRETICHE (1995); ANDERSEN (1991), (1995).



modificação aconteceu na maneira de analisar e lidar com as práticas desviantes e com os responsabilizados por tais atos.

A alteração significativa na forma como as pessoas e as instituições passaram a responder às demandas por segurança da vida na modernidade tardia explica-se, especialmente, pela maior exposição e convivência diante do crime e do medo. A delinqüência transforma-se para a geração atual em um risco cotidiano a ser avaliado e administrado no dia-a-dia (GARLAND, 1999a) e as equações e soluções apresentadas expõem mais claramente o traço bipolar e contraditório da contemporaneidade: por um lado, o pânico social faz surgir políticas de reafirmação do poder soberano, arcaico e antimoderno, com propostas punitivas e incapacitadoras, denominadas neoconservadoras; por outro, o mesmo temor remete a um reposicionamento do Estado liberal moderno: ele, agora, evidencia sua inaptidão para, sozinho, guiar as rédeas de uma sonhada estrutura de bem-estar social. Procura impor e delegar responsabilidades a grupos ou pessoas que, antes, recorriam às suas instituições na procura de proteção contra o crime.

A bipolaridade aparente coincide com a transição para um período no qual as leis reguladoras das condenações penais já não demonstram afinidade com os ideais disciplinadores típicos da modernidade. O próprio sentido ideológico-político mais profundo da tecnologia de poder, adestradora de “corpos dóceis”, como descrito por Foucault, é derrotado ou pelo menos desmembrado e embaralhado. Agora, qualquer possibilidade de reabilitação está submetida a outros objetivos penais. Na linguagem do neoconservadorismo, como que numa viagem no expresso do tempo, as práticas antimodernas recuperam território na (in) consciência das políticas de retribuição, incapacitação, exclusão e gestão do risco (GARLAND, 2005).

Para entendermos de maneira mais nítida o processo de transição de períodos e sua influência na construção dos pensamentos sociais na área, a trajetória seguida por Foucault é útil. Ele basicamente demonstra a passagem de um poder soberano, marco do absolutismo monárquico, para um poder constitutivamente público, especialmente no avanço do período moderno, com o advento das democracias nos séculos XIX e XX. O filósofo francês observou o enfoque normatizador nas estruturas da sociedade moderna do Ocidente. O caráter do Estado regulador, as bases de disciplina e normalização, o projeto de *welfarismo*, o avanço da cultura de profissionalismo e da política social fundada na investigação científica ajudaram a formar a identidade de tal sociedade. (GARLAND, 2005).

Com a cultura da disciplina, as leis, pelo menos teoricamente, embora aplicadas por instituições estatais, operavam em função do interesse público e não mais dos preciosismos e vontades das elites políticas e dos poderosos (GARLAND, 2005). O monopólio do Estado sobre as resoluções do Sistema de Justiça começa a ganhar fôlego ao longo dos séculos XVIII e XIX<sup>8</sup> e o problema histórico passa a ser o de esclarecer o desaparecimento do castigo como espetáculo público de violência contra o corpo, após um processo julgado em silêncio e na esfera privada, para o surgimento da prisão como forma geral de punição moderna (GARLAND, 1999b). Numa passagem do capítulo “Os corpos Dóceis”, de Vigiar e Punir, Foucault descreve bem o significado das novas respostas sociais:

Esses métodos que permitem o controle minucioso das operações do corpo, que realizam a sujeição constante de suas forças e lhes impõem uma relação de docilidade-utilidade, são o que podemos chamar as ‘disciplinas’ (...) as disciplinas se tornaram no decorrer dos séculos XVII e XVIII fórmulas gerais de dominação. Diferentes da escravidão, pois não se fundamentam numa relação de apropriação dos corpos; é até a elegância da disciplina dispensar essa relação custosa e violenta obtendo efeitos de utilidade pelo menos igualmente grandes (...) Uma ‘anatomia política’, que é também igualmente uma ‘mecânica do poder’ está nascendo; ela define como se pode ter domínio sobre o corpo dos outros, não simplesmente para que façam o que se quer, mas para que operem como se quer, com as técnicas, segundo a rapidez e a eficácia que se determina” (1987, p.126-127).

No sentido descrito, a imagem que melhor representa a operação do poder na modernidade, para Foucault, é a do panóptico<sup>9</sup>, sugerido pelo filósofo e jurista inglês, Jeremy Bentham (1748-1832). David Garland ressalta a consideração do efeito produtivo, mais do que repressivo, do poder na concepção foucaultiana da disciplina moderna. Para o

---

<sup>8</sup> José Damião de Lima Trindade (2002) ressalta que a mais típica das antigas e aristocráticas monarquias absolutas da Europa era a da França. No conflito de interesses, além dos camponeses rebelados, a burguesia ganha fôlego e o século XVIII apresenta todos os motivos para ver na razão a potência capaz de entender a natureza e a sociedade, explicar até mesmo a religião. A arma ideológica da burguesia passa a ser o direito natural de base racional. Vera Malaguti Batista acrescenta que “as relações de produção capitalistas criavam um novo conceito burguês de propriedade que aumentava o número de delitos puníveis e o valor das penas. A criminalização da luta de classes concretizou a arquitetura carcerária fundada na privação da liberdade” (2003, p.47).

<sup>9</sup> A idéia do panóptico inverte o princípio da masmorra, ou seja, o olhar constante do vigia e os feixes de luz captam melhor do que a sombra (que protegia). Assim Foucault define esta arquitetura: “na periferia, uma construção em anel; no centro, uma torre: Esta é vazada de largas janelas que se abrem sobre a face interna do anel; a construção periférica é dividida em celas, cada uma atravessando toda a espessura da construção; elas têm duas janelas: uma para o interior, correspondendo às janelas da torre; outra, que dá para o exterior, permite que a luz atravesse a cela de lado a lado. Basta então colocar um vigia na torre central e em cada cela trancar um louco, um doente, um condenado, um operário ou um escolar. Pelo efeito da contraluz, pode-se perceber da torre, recortando-se exatamente sobre a claridade, as pequenas silhuetas cativas nas celas da periferia” (FOUCAULT, 1987, p.177).

funcionamento da engrenagem moderna de disciplina, a interrelação de três ingredientes era vista como essencial: poder, conhecimento e corpo. “Qualquer exercício de poder depende, em certa medida, do conhecimento do ‘alvo’ ou do âmbito de operação a que se dirigirá” (GARLAND, 1999b, p.168). Portanto, o método de sanção imposto aos corpos recalcitrantes, por natureza, envolvia o que Foucault denominou de “normalização”, ou seja, fomentador de atitudes corretivas e não punitivas, capazes de induzir à conformidade ao invés da retaliação.

A estratégia de “racionalidade governamental” (GARLAND, 1999a, p.64) torna-se prioritária e a responsável pelas práticas organizadas racionalmente, com o objetivo de atender às novas demandas sociais. Apesar do caráter aparentemente mais democrático, não há como desconsiderar que os métodos tendiam “a trazer a marca da prática institucional de que provieram” (GARLAND, 1999a, p.65).

O primeiro indicador de que o esquema da modernidade entrava em um processo de desarticulação foi o desmoronamento de ideais de solidariedade, reabilitação e correção. No marco mais expressivo da transformação estão o ressurgimento do modelo de uma justiça retaliativa e mais repressiva, a preocupação com a proporcionalidade e a determinação da sentença penal. Tais iniciativas articulam-se como parte de um projeto político, que utiliza formas atuariais de raciocínio, e estabelecem um contraste com as formas “sociais e legais” prevalentes em amplo período do século XX (GARLAND, 1999a).

O movimento brusco representou, então, o fato de que punir é mais importante e eficaz do que compreender. Por esse caminho evoluíram e continuam a ganhar espaço as formas de descrédito e humilhação públicas, consideradas obsoletas por várias décadas. Em alguns hemisférios, a crença na resposta rápida e eficiente da retribuição do sofrimento na mesma moeda, resgata imagens à semelhança dos suplícios narrados por Foucault, especialmente na Europa do século XVIII.<sup>10</sup> Atualmente, a expressão da ira e do ressentimento público cria o discurso retórico, motivado em boa maioria pela politização do tema da segurança pública. A munição para o tiro certo da oratória política

---

<sup>10</sup> Foucault fala em desaparecimento dos suplícios, como o “espetáculo que se elimina” e o “domínio sobre o corpo que se extingue”, “à expiação que tripudia sobre o corpo deve suceder um castigo que atue, profundamente, sobre o coração, o intelecto, a vontade, as disposições” (FOUCAULT, 1987, p. 20-21). No entanto, reconhece que “a redução do suplício é uma tendência com raízes na grande transformação de 1760-1840, mas que não chegou ao termo. E podemos dizer que a prática da tortura se fixou por muito tempo – e ainda continua – no sistema penal francês” (FOUCAULT, 1987, p.19). Garland explica que a mudança na tecnologia penal, ou seja, do suplício à penitenciária, significa para Foucault uma alteração mais profunda no caráter da justiça. “Neste sistema moderno o enfoque muda: em vez de orientar-se para o delito, analisa questões de caráter, antecedentes familiares e história e ambiente do indivíduo, o que envolve a introdução de peritos (...) o resultado é um sistema para tratar os transgressores (...) mais dirigido a desenvolver indivíduos normais, conformes, ao contrário do que impor castigos (...) um sistema penal que os estadunidenses denominaram adequadamente de ‘correcional’” (GARLAND, 1999b, p.166, tradução minha).

neoconservadora está na valorização corrente do sentimento das vítimas ou de suas famílias ou de uma população amedrontada e revoltada, disposta a apoiar novas leis e políticas penais (GARLAND, 2005).

### **1.1.2 - A descrença no *Welfarismo***

Apesar do monopólio de boa parte das ferramentas de aplicação dos mecanismos de disciplina, o Estado, na opinião de Garland (2005), conduziu as políticas de Lei e Ordem nas chamadas democracias liberais *welfaristas* muito mais como uma obrigação de cumprimento de um contrato, na administração do pacto social para com os cidadãos em acordo com a Lei, do que como um poder hostil e ameaçador. O envolvimento com a segurança e a desordem, de uma forma geral, transformou-se em um dos benefícios públicos principais oferecidos pelo Estado, por intermédio de suas agências, cada vez mais especializadas, sob o signo da profissionalização e burocratização (GARLAND, 2005).

Os primeiros debates revolucionários que questionaram o modelo correccional *welfarista* apoiaram-se na luta pelos direitos dos presos, no início dos anos de 1970. O resultado foi a expansão do movimento como força reivindicatória por mais justiça social, econômica e racial. A pedra fundamental da pauta crítica era a interpelação do uso discriminatório do poder de punir por parte do sistema de justiça penal, principalmente da utilização do encarceramento como método para repressão de minorias e menos favorecidos socialmente. O argumento concentrava-se no fato de que o uso abusivo do poder estatal ocultava-se por detrás das práticas de tratamento individualizado, inerentes ao modelo do complexo de *Welfare State*.

O programa de reformas pleiteava, acima de tudo, a limitação do poder do Estado para castigar. As propostas políticas de maior amplitude estavam voltadas para a mudança social e econômica e para o fortalecimento de comunidades oprimidas. Já pelos fins dos anos de 1960, começou a despontar um novo estilo de criminologia distante das que consideravam o crime como fruto de privação ou patologia, como a maioria dos argumentos da sociedade moderna normalizadora. Garland define as idéias emergentes como “sociologias do desvio”. Elas retratavam o delito como produto de ação racional, originado das relações de poder ao contrário do que de uma enfermidade individual. Segundo Garland, pesquisadores americanos, como David Matza e Howard Becker, focaram na conduta delitativa e sustentavam que os problemas eram fertilizados pelos mesmos processos de controle destinados a

gerenciá-los. Por isso, para tal sociologia, grande parte dos acontecimentos criminogênicos eram normais, uma representação da diversidade humana ao contrário do que uma patologia ameaçadora. Como afirma Garland,

as teorias radicais da rotulação aparecem como um primeiro reconhecimento de que o delito é normal, de que o desvio é endêmico, de que todo mundo o faz. E o que resulta mais interessante disto é que se trata de uma reação despreocupada. Sua mensagem era que o desvio e a ilegalidade eram algo muito difundido, mas se podia viver com eles. A melhor reação era ser tolerante, desdramatizar, evitar reagir de modo excessivo (GARLAND, 2005, p.127, tradução minha).

O informe *Struggle for Justice*, publicado em 1971, pela *Working Party of the America Friends Service Committee*, é o ponto de partida da caminhada na direção crítica ao formato corretivo original do *Welfare*. O aspecto crucial da história é o de que nem mesmo o próprio movimento liberal por direitos igualitários esperava uma mudança tão abrupta, com a aprovação pública e política de métodos repressivos e intolerantes que não faziam parte do projeto inicial. Com o passar do tempo,

a preocupação liberal pela pena justamente merecida, a proporcionalidade e a minimização da coerção penal cedeu seu lugar a políticas mais duras de dissuasão, detenção preventiva e incapacitação (...) e ao encarceramento massivo, políticas que eram completamente contraditórias com os princípios e intenções dos reformadores liberais originais (GARLAND, 2005, p.119, tradução minha).

O deslizamento das crenças nos projetos correccionistas e nas suas instituições começou a por em xeque a credibilidade e a eficácia das agências e métodos de ação. A palavra “contraproducente” refletiu o ascetismo traduzido na idéia de que “nada funciona”. A sensação afetou também a criminologia e, juntamente com o crescimento das taxas de crime, conduziu ao questionamento da capacidade do Estado para controlar a segurança e à reflexão sobre o papel da Justiça Penal. O ataque reacionário ao tratamento individualizado foi, então, o precursor das buscas por alternativas e das respostas para o controle que permanecem até os dias atuais.

Mais uma vez Garland recorre a Foucault para explicar que o novo campo do controle do crime e da Justiça Penal foi desenhado muito mais pelo caráter da sociedade no final do século XX, do que pelos programas dos reformadores ou ideais da criminologia. Foucault já havia utilizado esta mesma justificativa em *Vigiar e Punir* para sustentar que o fenômeno generalizante da prisão no século XIX foi reflexo principalmente da estrutura

crecente de instituições sociais e de poder estatal na modernidade, ao contrário do que simplesmente propostas reformistas (GARLAND, 2005).

Na avaliação de David Garland, as forças propulsoras da alteração histórica radical são fortemente influenciadas pelo dinamismo da produção e do mercado capitalista interagente com os avanços tecnológicos e com o transporte e meios eletrônicos de comunicação. Também exercem papel influente as reconfigurações no âmbito familiar e do espaço no qual vivemos, bem como as mudanças na ecologia social dos municípios e suas regiões, numa espécie de adaptação à democratização da vida social e cultural.

A rede de produção e aplicação dos conhecimentos em experiências voltadas a atender às demandas recorrentes embasa o paradoxo histórico enfatizado por Garland na narrativa. Para ele, as mesmas modificações econômicas e sociais que introduziram o Estado de bem estar, foram responsáveis por derrubar a legitimidade e a eficácia das formas de administração *welfaristas* (GARLAND, 2005).

Apesar da mudança radical dos pontos de vista, não podemos concluir que a alteração histórica tenha transformado ou substituído por completo as formas e práticas institucionais da modernidade. Na opinião de Garland, não se trata de um processo de abolição como ocorreu com os suplícios e a forca e em seu lugar emergiram as penitenciárias. Isto significa que a arquitetura institucional da modernidade penal permanece ereta, assim como o aparato da Justiça Penal. A grande modificação está no funcionamento estratégico e na relevância destes sistemas na esfera social (GARLAND, 2005). Ou seja, as infraestruturas do Estado moderno *welfarista* são agora recobertas por uma cultura política diferenciada e por outros modelos de gestão pública.

### **1.1.3 - O primeiro sinal da Sociedade do Controle**

O alerta precursor do abalo da sociedade disciplinar pensada por Foucault é o do filósofo francês Gilles Deleuze. Seguir adiante sem considerar suas suposições seria um erro, especialmente de construção histórico-sociológica. No processo de substituição das sociedades disciplinares para a de controle, Deleuze leva em conta a “crise generalizada” de todos os meios de confinamento, como a prisão, hospital, fábrica, escola e família. Ele explica que “controle é o nome que Burroughs propõe para designar o novo monstro, e que Foucault reconhece como nosso futuro próximo” (DELEUZE, 1992, p.219).

A perspectiva teórica de Deleuze é útil não somente para acrescentar outro ponto de vista, mas especialmente para clarear, ainda mais, o período de transição. Para o filósofo francês, dois pólos da sociedade disciplinar são importantes para mensurarmos o deslocamento: a assinatura que identifica o indivíduo e o seu número de matrícula referenciador de sua posição na massa. Segundo Deleuze, as disciplinas jamais viram incompatibilidade entre os dois, tendo em vista que o poder atua de forma massificante e individuante, constituindo um corpo único de atuação. Já no contexto do controle, a idéia de “cifra” supera números e assinaturas. Neste terreno, a linguagem numérica do controle se exerce por intermédio de cifras, capazes de atuar como mediadoras do acesso à informação.

Não se está mais diante do par massa-indivíduo. Os indivíduos tornaram-se ‘dividuais’, divisíveis e as massas tornaram-se amostras, dados, mercados ou ‘bancos’. É o dinheiro que talvez melhor exprima a distinção entre as duas sociedades (...) passamos de um animal a outro, da toupeira a serpente, no regime que vivemos, mas também na nossa maneira de viver e nas nossas relações com outrem (DELEUZE, 1992, p.220-221).

O poder de transformação e deformação das cifras institui a marca do capitalismo em mutação, cada vez mais confinado à linguagem do marketing, que se torna instrumento maior para a gestão do controle.<sup>11</sup> A identidade agora sem eixos fixos e fielmente mercantilizada traz reflexos à segurança pública, a começar pela maior dimensão conquistada pelo crime e o medo de vitimização.

#### **1.1.4 - A ascensão do medo e a representação simbólica da vítima**

Os fatores com maior interferência na construção do processo bipolar, ambivalente e contraditório das políticas de segurança na modernidade tardia são, sem dúvida, a ascensão do medo e a representação simbólica da vítima. Durante o percurso das três décadas passadas, o medo pelo crime ganhou maior relevância e tem provocado modificações em todas as estruturas da vida cotidiana. Como afirma Garland, a insegurança “tem levado a considerar-se como um problema em e por si mesmo, claramente distinto do crime e da vitimização reais, e

---

<sup>11</sup> O eixo mais representativo utilizado por Foucault para a sociedade disciplinar, ou seja, o panóptico, ganha na sociedade do controle novas denominações. Leila Ribeiro et. al (2005) argumenta que vivemos em uma versão superespacial do panóptico, representada pelos bancos de dados. “Nossos corpos estão ‘amarrados informaticamente’ nas infovias (...) porém os vigiados entregam voluntariamente seus dados à vigilância”. Desta forma, utiliza a expressão de Mark Pôster (1990): superpanóptico. Sobre novas pressuposições panópticas, ver também TUCHERMAN (2005).

se tem desenvolvido políticas particulares que não buscam reduzir o delito, e sim os níveis de temor” (2005, p.45, tradução minha).<sup>12</sup>

Na convergência de sensações e sentimentos, desaparece a imagem referente ao complexo *welfarista*, que considerava o delinqüente um sujeito desfavorecido e necessitado. A representação do aborrecimento coletivo e de uma exigência moral de devolver a dor na mesma escala substituem o compromisso de investigação de propostas justas ou de caráter social humanitário, nos moldes do que pensou Garland ao cunhar a expressão *penal-welfare complex*, no livro *Punishment and welfare* (1985).<sup>13</sup>

A figura simbólica da vítima é o carro chefe do novo imperativo político, tanto para propostas já denominadas como neoconservadoras, quanto para os remédios neoliberais, que trazem na bula as (contra) indicações médicas amparadas no ditado “prevenir é melhor do que remediar” e em planos privados de “saúde” da segurança. A representação da vítima como personagem marcante do processo retórico, se transfigura numa experiência comum e coletiva, ao contrário do que individual ou mesmo incomum.

As imagens publicitadas de vítimas reais servem como a metonímia personalizada, própria da vida real – poderia ser você! – de um problema de segurança que se tem convertido em um traço definitivo da cultura contemporânea (GARLAND, 2005, p.47, tradução minha).

As inevitáveis reformulações culturais, significações coletivas do sentido de ser vítima e relações entre o que Garland chama de vítima individual, simbólica e as instituições públicas de justiça penal e controle do crime interferem na constituição do paradigma vigente. Se anteriormente o índice de crime registrado pouco provocava alarme, o assunto esquivava-se da dimensão política e a proteção pública estava distante de ser a chave mestra das tomadas de decisões, hoje são intensificadas as aberturas de trincheiras para salvaguardar a população do inimigo, conter o perigo e gerenciar o maior número possível de riscos.

Por tal diretriz, um aspecto significativo e ilustrador da ruptura com as práticas disciplinares da modernidade é o caráter populista e politizado, enxertado nas políticas públicas. Grupos profissionais especializados até então dominadores das iniciativas saem de

---

<sup>12</sup> No Brasil, Vera Malaguti Batista disserta sobre o medo interpretado estrategicamente pelas elites para administração dos padrões hierárquicos e argumenta que “no limiar entre o século XX e o XXI, o medo não é só uma conseqüência deplorável da radicalização da ordem econômica, o medo é um projeto estético, que entra pelos olhos, pelos ouvidos e pelo coração” (2003, p.75).

<sup>13</sup> Aqui, conforme explica Máximo Sozzo, o autor faz referência à configuração peculiar das “estratégias e instituições de controle do crime no ápice do Estado de bem estar no contexto britânico desde fins do século XIX” (2005, p.35).



cena e passam a ver, à distância, o espetáculo com roteiro repetitivo e incisivo de grupos e assessores políticos, consoantes com o senso comum (GARLAND, 2005).

A opinião pública como fonte privilegiada das investidas políticas provoca, então, uma reversão no padrão histórico no qual o poder de castigar era centrado na autoridade dos peritos e administradores profissionais. Como consequência, assiste-se o rígido consenso ao redor de medidas penais, tidas como duras e saciadoras das angústias do público amedrontado.

O sucesso da investida se concretiza com o reposicionamento da instituição medular, a espinha dorsal indispensável da ordem social contemporânea: a prisão. Agora, ao invés de atuar como mecanismo de correção, ressocialização ou adestramento, legitima-se como engenho de incapacitação e punição unicamente para afastar do convívio da “boa sociedade” os homens “maus”. Os prisioneiros não são mais vistos como frutos da estrutura na qual estão inseridos, e sim como aberrações distantes de qualquer conceito de humanidade ou como atores racionais que optaram por uma “carreira”.

### **1.1.5 - A criminologia**

A criminologia prevalecente nos anos do pós-guerra constituiu-se como uma mistura de teorias psicológicas, referentes à anormalidade, e sociológicas, como a da anomia, privação relativa e rotulagem (GARLAND, 2005).<sup>14</sup> A criminalidade era observada como problema de pessoas ou famílias desestruturadas e até como resultado de expectativas frustradas, da injustiça social e do conflito de regras culturais. A base do argumento explicativo estava na privação social, expressão adaptada posteriormente para privação relativa. A solução para o desvio consistia em tratar, corrigir individualmente. A iniciativa associava-se ao apoio e acompanhamento das famílias e a ações de reforma social para um quadro mais otimista de bem estar, a se destacar os esforços nas áreas de educação e criação de emprego (GARLAND, 2005).

A partir da década de 70, a radicalização de pontos de vista também se faz presente na formulação e aplicação de conceitos criminológicos. As teorias do controle trazem em seu corpo a estampa frontal de que o delito não é uma questão de privação, mas sim de controle inadequado.

---

<sup>14</sup> Uma breve trajetória destas teorias será desenvolvida adiante.

As teorias do controle partem de uma visão muito mais pessimista da condição humana. Supõem que os indivíduos se vêem fortemente atraídos em direção a condutas egoístas, antisociais e delitivas a menos que se vejam inibidos por controles sólidos e eficientes (...) enquanto a antiga criminologia exigia maiores esforços nas iniciativas orçamentárias de ajuda e bem estar social, a nova insiste em ajustar os controles e reforçar a disciplina (GARLAND, 2005, p.52-53, tradução minha).

Desta forma, a criminologia tardiomoderna, assim como aquelas primeiras do movimento reacionário ao *Welfare State*, trata o delito como um aspecto rotineiro da nossa sociedade. A prática de crimes também é associada a indivíduos considerados normais, racionais, conscientes de seus atos. No entanto, tais criminologias contemporâneas provocam uma reversão completa das propostas de intervenção reacionárias contra o *Welfare State*, iniciadas pelo *Struggle for Justice*. Agora, ao invés de falar em limitação do poder do Estado para castigar, em desdramatização, o neoconservadorismo, em específico, fomenta vínculos com as políticas punitivas e de dissuasão e opera sob o roteiro de redramatização.

Por outro lado, prevenir, na linguagem do neoliberalismo, é a palavra mestra na era do gerenciamento dos riscos e medos. Nesta cultura de substituição da cura pela prevenção, aparecem “as criminologias da vida cotidiana” (GARLAND, 2005, p.53, tradução minha). Elas são compostas pelas teorias da Escolha Racional, Atividades de Rotina, do Crime como Oportunidade e da Prevenção Situacional do Delito. Vistas como recurso essencial para a política, estas concepções teóricas reforçam a “consciência” tardiomoderna dos delitos como eventos inseridos no dia-a-dia da vida social e contemporânea, ao contrário do que algo desencadeado por alguma motivação especial, patologia ou anormalidade.

O desvio do foco para a existência de oportunidades criminais e situações criminogênicas marca o trajeto no qual se deve ficar atento não aos indivíduos, mas nos hábitos de interação, nos traços espaciais e na estrutura de controles e incentivos para possíveis investidas desviantes. A aplicação do que Garland chama de “engenharia situacional” para tapar as brechas deixadas pela “engenharia social” dá origem a projetos de enfrentamento dos problemas relacionados à segurança que têm como objetivo primário influenciar a conduta das vítimas potenciais. Também é crucial municiar alvos vulneráveis, reforçar a segurança em zonas avaliadas como perigosas, muitas vezes denominadas de “*hot-spots*”, e principalmente incutir nas pessoas a convicção de que é necessário tomar todos os cuidados, repensar e replanejar os passos na rotina da vida cotidiana (GARLAND, 1999a).

Na formação da identidade do novo processo é influente a característica de ruptura dos limites entre o público e o privado e a conseqüente extensão das linhas definidoras do controle

para além das fronteiras institucionais do Estado. Isto quer dizer que, hoje, cidadãos, comunidades e empresas estão engajados na utilização de técnicas diferentes das empregadas pelas agências tradicionais. A “estratégia de responsabilização”, como define Garland, é peculiar de um Estado que delega sua responsabilidade no combate ao crime a organizações privadas e pessoas comuns da sociedade civil. “Fala-se em ‘movimentar as comunidades’, em estabelecer uma ‘cooperação entre organismos’ e criar uma nova geração de ‘cidadãos ativos’” (GARLAND, 1999a, p.67-68).

O significado político do processo neoliberal tem relação direta com o descrédito do projeto de *welfare* e de incremento da influência do mercado sobre condições essenciais do bem estar da comunidade. Garland observa que a relação política entre cidadão e governo dá lugar ao contrato comercial entre comprador e fornecedor. Assim, a obtenção de recursos e equipamentos de segurança é cada vez mais imposta, muito mais pelas forças econômicas do que pelas próprias políticas públicas, tendo em vista o fato de o mercado ganhar relevância. O discurso que desloca a responsabilidade dos resultados para os clientes, como o das polícias em boa parte do mundo (estas enfatizam que é obrigação do indivíduo agir cautelosamente, se proteger contra possíveis ataques de criminosos), nada mais é do que o preço a ser pago pelo cidadão comum diante da incapacidade do Estado de exercer o controle na área.

O papel da criminologia sempre foi relevante para a definição de políticas e para a adoção de estratégias formais e informais de segurança. Agora, os modelos teóricos e as conseqüentes respostas bipolares dão à criminologia uma identidade definida por Garland como “esquizóide” (1999a, p.74). O dualismo dos antídotos da criminologia contemporânea e das políticas “polarizadas e esquizofrênicas” é representado pelo autor por duas expressões. Para ele, existe uma “criminologia do eu” que caracteriza os desviantes como consumidores racionais e normais, e há “uma ‘criminologia do outro’, do desajustado atemorizante, do estranho ameaçador, o ressentido e excluído” (GARLAND, 2005, p.231, tradução minha).

A “criminologia do eu”, pela lógica do pensamento, refere-se ao crime como algo cotidiano e, portanto, à implementação das estratégias para a redução do medo, ou seja, à prevenção. Por tal prisma, o delinqüente é uma pessoa como outra qualquer, como “eu”, um consumidor hedonista capaz de calcular os custos e benefícios de uma atitude exclusiva para o bem estar próprio. Já o “outro” é um delinqüente envolvido em uma ação de extrema violência, até mesmo surpreendente. A melhor medida é declarar guerra e classificá-lo como uma anomalia, um demônio merecedor do castigo construído pelas vozes populares, sedentas

pela devolução do sofrimento em peso igual ou até maior se possível. Não há espaço para compreensão mútua.

O percurso histórico evidencia, então, no movimento transitório, uma criminologia intermediária entre as duas, identificada por Garland como *welfarista*. Ela descrevia o desviante como alguém desfavorecido, pouco socializado e apontava para a responsabilidade do Estado, através das políticas penal e social. A tendência pela busca de recursos com o suporte *welfarista*, também caracterizada como “socialdemocrata”, não desapareceu por completo, mas perde cada vez mais espaço para as suas duas concorrentes.

A dualidade das táticas contra o crime também provoca uma divisão aparente entre atores envolvidos no sistema: enquanto a máquina administrativa de agências do Estado, como a polícia, sob a pressão por reformas em seus sistemas profissionais burocráticos, trabalha com a ideologia preventiva, do “eu”, a máquina política se reforça e se legitima com a voz do povo e o projeto punitivo do “outro” (GARLAND, 2005).

Uma interpretação atenta dos dispositivos históricos, sociológicos e penalógicos revela, em primeira instância, que as formas de ação e reação dos homens são escolhidas e avançam rapidamente conquistando novos aliados, porque marcam os problemas e identificam as respostas que se encaixam na ideologia da cultura dominante e da estrutura de poder sob a qual ela se sustenta. Por isso, a sociedade se defronta com o paradoxo de abrir as comportas para a liberdade de avanço necessária à política neoliberal americana e, ao mesmo tempo, dar conta de práticas de controle com a finalidade de fechar os espaços, impedir os deslocamentos, por em vigilância setores inteiros da população, reforçar estigmas e discutir limites (GARLAND, 2005).

### **1.1.6 - A administração dos riscos**

O paradoxo da sociedade tardiomoderna, discutido por Garland, é também a peça chave do debate sugerido pelo sociólogo alemão Ulrich Beck, embora sua teoria não esteja diretamente ligada ao crime. Segundo ele, com a perspectiva dialética, Marx questionou como poderíamos repartir a riqueza produzida socialmente de forma desigual e ilegítima, quando discutiu o conceito da sociedade industrial de classes. Beck, então, reformula a pergunta para a atualidade: como poderemos evitar, canalizar os riscos e perigos emergentes na veloz modernização e “limitá-los e reparti-los de tal modo que não coloquem obstáculos ao

processo de modernização e nem sobrepassem os limites suportáveis?” (BECK, 1998, p.25, tradução minha).

O tema da sociedade do risco ganha relevância no sentido de reforçar a compreensão das respostas desencadeadas nas esferas privadas e públicas para a segurança. Estudiosos do mundo inteiro têm se dedicado ao assunto e identificam, na linguagem dos riscos, as mesmas atitudes descritas por Garland (1999a) na formação da “criminologia esquizóide” dos nossos dias.

A contribuição de Ulrich Beck é no sentido de nos fazer entender os problemas enfrentados pela sociedade face aos desenvolvimentos técnico-econômicos. Para o autor, as estampas fundamentais, deficiências e contradições da primeira modernidade são postas em um novo tabuleiro, com jogadores que pensam, têm visões diferentes sobre o mundo e sua formação. Tal sinergia caracteriza a chamada modernização reflexiva (BECK e ZOLO, 2000).

O diálogo intelectual de Beck com Anthony Giddens<sup>15</sup> e Scott Lash trata de uma visão macro-sociológica na qual em primeiro plano está a diferença produzida entre as modernidades, pela expressão “reflexiva”. Apoiada nesta palavra, a comunidade agora globalizada deve encontrar respostas radicais aos desafios e aos riscos produzidos no primeiro momento no qual privilegiava-se a tradição de uma sociedade industrial clássica. Portanto, é uma radicalização da modernidade, capaz de apoderar-se das premissas da sociedade industrial e desbravar novos rumos para outra espécie de modernidade.

A explicação de Beck para o processo transitório e para a distinção dos períodos é muito próxima à desenvolvida por Garland. Segundo Beck, na emergência da sociedade de risco, em uma primeira fase, se produz um estágio no qual efeitos e auto-ameaças são constituídos, sem alcançar a esfera pública ou o domínio político, à maneira da típica sociedade *welfarista*. No fluxo das transformações, os perigos da sociedade industrial em desenvolvimento ganham destaque central em conflitos e debates políticos, sejam eles públicos ou privados, à semelhança dos desdobramentos da modernidade tardia. Por isso,

---

<sup>15</sup> Giddens é incisivo na afirmação de que prefere a expressão Reflexividade Institucional à Modernização Reflexiva. Justifica tal escolha, por entender que este último termo aparenta idéia de “conclusão” da modernidade, quando estamos em um período de abertura para construção do que ele chama de crítica ativa e confiança ativa sobre os processos e transformações pelas quais passam as instituições da vida social. Isto quer dizer que a idéia de se pensar em um “*welfare state* gigantesco e redistributivo” deve ser pensada agora “como medidas eficazes para se combater o desprivilégio. Ou seja, elas devem levar em conta – e utilizar – a reflexividade dos indivíduos (...)” (1997, p. 220). Na leitura que faz de Giddens, Scott Lash esclarece que a confiança ativa aparece “quando as instituições tornam-se reflexivas e as proposições dos especialistas estão abertas à crítica e à contestação”. Portanto, “a reflexividade institucional implica a afirmação dialógica da responsabilidade por meio das instituições ou da confiança ativa mediada” (1997, p.232).

instituições da sociedade industrial “tornam-se produtores e legitimadores das ameaças que não conseguem controlar. O que acontece aqui é que alguns aspectos da sociedade industrial tornam-se social e politicamente problemáticos” (BECK, 1997, p.16).

O contexto de “incertezas fabricadas” (GIDDENS, 1997, p.219) é o ambiente ideal para germinar o processo de individualização que, conforme alerta Beck, não deve ser encarado como uma era do vazio, como fazem muitas teorias refutadoras do individualismo. A individualização significa a desintegração das certezas e garantias da sociedade industrial e o desejo compulsivo por descobrir novas bases seguras, num movimento de interdependência entre as pessoas a nível global (BECK, 1997).

A possibilidade de encontrar tais certezas reflexivamente, especialmente por meio de políticas de segurança, como o policiamento comunitário, é um dos eixos do debate posterior.

## 1.2 - Risco e Perigo

O sociólogo Jock Young oportunamente oferece um ponto de vista similar ao paradoxo descrito por Beck. Para Young, as mesmas forças responsáveis por tornar nossas identidades precárias e nosso futuro incerto provocaram um aumento freqüente das nossas expectativas por cidadania, “engendrando (...) um sentido disseminado de demandas frustradas e desejos não satisfeitos” (YOUNG, 2002, p.15).

Indispensável para a compreensão da modernidade tardia, o risco é um elemento relevante para explicar a transposição dos períodos modernos. Garland lembra que até há cerca de 50 anos atrás, o risco ocupava lugar marginal no vocabulário do pensamento social ou em comentários culturais e foi raramente debatido fora de publicações científicas. Numa corrente oposta, nos dias atuais, são inúmeras as significações conquistadas pela expressão. Uma relação muito comum é a com a palavra perigo. Para Garland (2002), uma distinção é necessária: perigo traduz a idéia de algo sujeito a causar dano, injúria ou adversidade de alguma forma. Já o risco é a medida de exposição para o perigo, de probabilidade e extensão da perda.

A incansável procura por vias mais seguras e, portanto, menos expostas ao risco, minimiza perdas e danos. Na cultura da prevenção, o mercado, especialmente representado pela indústria do seguro, aparece como anjo da guarda mais eficaz e estabelece uma estrutura de recompensas para possíveis prejuízos. A institucionalização do risco parte do princípio de que ele é **condicional**, porque está relacionado a possíveis adversidades e é mensurado e

avaliado por alguém, para algum propósito específico. O risco é, ainda, **reativo**, em função da relação com as atitudes e as ações que as pessoas adotam em direção a ele, ou seja, muitas das condutas são alteradas a medida que os trajetos são avaliados como mais ou menos arriscados; sendo assim, o risco é **calculado, compensado, interativo e social**, já que nossa exposição depende das ações dos outros e das adversidades suportadas por estas pessoas (GARLAND, 2002, grifos meus).

Se a concepção de risco é fundamentada na percepção social<sup>16</sup>, parece sensata a definição do sociólogo americano de risco objetivo e percebido. No primeiro caso, o risco é cientificamente estabilizado, por meio da utilização de boa avaliação de dados e conhecimento. O risco percebido refere-se a impressões meramente subjetivas. A relação entre ambas as hipóteses deixa uma incógnita sobre a oposição frequentemente criada entre objetividade e subjetividade. Na maioria das vezes, são as diferentes convenções para observação, mensuração e avaliação que irão definir o padrão cognitivo. Conforme afirma Garland, as impressões subjetivas podem ser fortes, as “afirmações científicas podem ser consideradas ceticismo e indivíduos depositam mais confiança em suas próprias experiências ou de amigos e vizinhos do que nas afirmações de experiências de governo” (2002, p.57, tradução minha).

O raciocínio estabelece uma ponte com dois aspectos marcantes das estratégias de segurança na modernidade tardia: as respostas são oferecidas no âmbito formal, representado pelo neoconservadorismo das agências estatais, e agora também pelo incremento das atitudes informais, subsidiadas pelo mercado privado de especialistas e pela maior responsabilização do cidadão no contexto neoliberal.

No campo cognitivo conflitante, por um lado está a maior aposta e cobrança na polícia para resolução dos problemas de criminalidade. Isto faz com que os agentes do Estado sejam, pública e politicamente, pressionados a oferecer informações corretas, a disponibilizar a chave-mestra para a colonização do futuro em campos férteis e com o mínimo de riscos, mesmo ao custo de ações arbitrárias e violentas aos considerados “impostores” do desenvolvimento sustentável. Por outro, a política estatal de dividir com a sociedade os custos da exposição aos riscos e perigos faz aumentar as instituições que vivenciam o medo e buscam antídotos para gerenciá-lo e cria um ambiente ainda mais ambíguo, sem um marco referencial. Instaura-se, a partir daí, o grande problema da confiança e das relações públicas

---

<sup>16</sup> Ulrich Beck ressalta, de forma semelhante, que “a definição do perigo é sempre uma construção cognitiva e social” (BECK, 1997, p.17).

com as autoridades. A difícil convivência entre atores leigos e especialistas científicos tem sido um marco central de nossa sociedade (GARLAND, 2002).

No Estado moderno liberal, os aparatos de segurança tinham como principais símbolos o seguro desemprego e as pensões familiares, como forma de permitir a liberdade das ações autônomas nas esferas social e econômica. Portanto, o Estado de bem-estar social tem a identidade reguladora, ou seja, por este aspecto, é o Estado seguro. Assim, segundo Baldwin e Rosanvallon, citados por Garland (2002), o Estado *welfarista*, como administrador do risco, foca a atenção para fora dos conflitos sobre meios de produção e direciona para aqueles referentes aos meios de segurança social.

A transição para o período pós-moderno, neoconservador/liberal, provoca uma reversão nos padrões clássicos de gerenciamento do risco estabelecidos pelo Estado do pós-guerra. Agora, o descrédito na cultura welfarista, baseado na noção de que o Estado deve evitar o seguro social aos mais necessitados e impor a eles uma doutrina moral, obrigando-os a trabalhar, desloca as intenções para a desregulamentação dos mercados e instituições financeiras, com ênfase nos livres empreendimentos. Assim, altera-se a concepção de riscos e responsabilidades entre os indivíduos e a administração das incertezas na modernidade tardia cria a mais complexa e mais social imposição de deveres e responsabilidades aos cidadãos. Nas palavras de Garland,

Como prisioneiros de uma interdependência crescente e de códigos morais divididos, cada vez em menor escala, a administração do risco torna-se uma tecnologia moral necessária, operacionalizando uma dupla preocupação liberalista para maximizar a liberdade de ação e para reduzir as conseqüências de danos destas liberdades (2002, p.63 e 64, tradução minha).

### **1.2.1 - Administração do risco na segurança pública**

Na segurança pública, no debate sobre o crime e a desordem, em particular, prevalece, geralmente, a visão negativa dos riscos, ou seja, a idéia referente aos discursos de possibilidade de perdas e de vitimização, cada vez mais alimentados pela racionalidade do cálculo na indústria do risco (GARLAND, 2002).

Com o passar do tempo, a capacidade para colonizar o futuro e controlar o risco tem sido profundamente revolucionada, especialmente diante do desenvolvimento das economias capitalistas e do crescimento de técnicas racionais derivadas de números e estatísticas computadorizadas. Na opinião de Garland, o que distingue a sociedade moderna “não são os



esforços para dominar o risco e colonizar o futuro, mas a invenção e a adoção ampla do racional, de métodos sistemáticos para formalmente e efetivamente fazê-los” (2002, p.72, tradução minha).

A ênfase nas interferências políticas, nas relações de poder, nos interesses e nas demandas e desafios diversificados impostos pelos atores sociais no curso da história aproxima a teoria de Garland com a de Beck. Embora Beck não trate especificamente da segurança pública, suas avaliações contribuem para o objetivo de desvelar as estruturas subjacentes que comandam nossas respostas. Segundo ele, os riscos e perigos de hoje se diferenciam daqueles da Idade Média em função da globalidade de sua ameaça e por suas causas modernas. São, assim, “riscos da modernização. São um produto global da maquinaria do progresso industrial e são agravados sistematicamente com seu desenvolvimento ulterior” (BECK, 1998, p.28, tradução minha).

O diálogo entre os autores sobre o risco na sociedade moderna e a conexão de suas teorias é representado por aspectos significantes resumidos nos quadros 1 e 2.

**Quadro 1 - David Garland: Risco e Modernidade** (Garland, 2002, p.71, tradução minha)

a) Riscos e nossos esforços para controlá-los são resultados de ações propositais e são então elementos onipresentes da experiência humana.
b) As sociedades modernas têm tido mais sucesso na administração do risco favorável ao desenvolvimento da teoria da probabilidade, de estatísticas e de técnicas sistemáticas de medida e controle.
c) Como resultado, técnicas sistemáticas de administração do risco têm penetrado em organizações e instituições modernas.
d) Questões que se sustentam sobre a administração do risco têm se tornado a fonte de considerável ansiedade na cultura contemporânea, por causa do incremento das expectativas, queda nos níveis de confiança e novas fontes de insegurança.
e) Nós não somos a “sociedade do risco” no sentido de sermos expostos para mais e mais graves perigos. Se somos a sociedade do risco, é porque estamos caminhando para nos tornarmos mais conscientes dos riscos ao redor e mais intensamente engajados em esforços para medi-los e administrá-los.

**Quadro 2 - Ulrick Beck: arquitetura social e a dinâmica política dos potenciais de autoameaça civilizatória: cinco teses (Beck, 1998, p.28, 29 e 30, tradução minha)**

a) Os riscos gerados no nível mais avançado do desenvolvimento das forças produtivas causam danos sistemáticos e às vezes irreversíveis. Permanecendo invisíveis, se baseiam em interpretações causais, já que só se estabelecem no saber (científico ou anticientífico), e no saber podem ser transformados, ampliados ou reduzidos, dramatizados ou minimizados, já que estão abertos em uma medida especial aos processos sociais de definição. Com isso, os meios e as posições de definição do risco se convertem em posições sóciopolíticas chave.

b) Com a divisão e o incremento dos riscos surgem situações sociais de perigo. Estas seguem a desigualdade das situações de classe, no entanto fazem valer uma lógica de distribuição diferente: os riscos da modernização afetam mais cedo ou mais tarde também aqueles que os produzem ou se beneficiam deles. Têm um efeito *boomerang*. Isto não somente para os perigos relativos à saúde, mas também para a legitimação, a propriedade e o lucro: ao reconhecimento social dos riscos da modernização vão juntas desvalorizações e expropriações ecológicas que se encontram em contradição com os interesses de lucro e de propriedade que impulsionam o processo de industrialização.

c) A expansão dos riscos não rompe em absoluto com a lógica do desenvolvimento capitalista e sim a eleva a um novo nível. Os riscos da modernização são um *big business*. São as necessidades insaciáveis que buscam os economistas. Os riscos da civilização são um barril de necessidades sem fundo. Isto significa que a sociedade industrial produz com o aproveitamento econômico dos riscos causados por ela as situações de perigo e o potencial político da sociedade do risco.

d) Pode-se possuir a riqueza, no entanto pelos riscos estará afetado; estes são designados civilizatoriamente. Nas situações de classes, o ser determina a consciência, enquanto que nas situações de perigo a consciência determina o ser. O saber adquire um novo significado político. Por conseguinte, há que se esclarecer e analisar o potencial político da sociedade do risco em uma sociologia e uma teoria do surgimento e difusão do saber dos riscos.

e) Os riscos conhecidos socialmente têm um conteúdo explosivo muito peculiar. O que até o momento se havia considerado apolítico se torna político. Há uma disputa pública sobre a definição dos riscos: não só das conseqüências para a saúde, mas dos efeitos secundários sociais, econômicos e políticos destes efeitos secundários. Na sociedade do risco surge assim o potencial político das catástrofes. A defesa e a administração das mesmas pode incluir uma reorganização do poder e da competência. A sociedade do risco é uma sociedade catastrófica. Nela, o estado de exceção ameaça a converter-se em estado de anormalidade.

O esforço de analisar e propor um link entre as teorias de Garland, Beck e Giddens tem por objetivo reconstruir, agora com mais substância, o paradoxo destacado no início: o chamado “fim da tradição” corresponde ao processo neoliberal da modernização, no qual as estruturas de classe, gênero, trabalho e localidade têm relaxado suas forças e poderes sobre os indivíduos, dividindo tais responsabilidades com outras instâncias. Por outro lado, como forma de enfrentar os riscos eminentes e surpreendentes da corrida do desenvolvimentismo, assiste-se o surgimento de condutas recarregadas por uma nova aura política, atraídas pelas estratégias antimodernas.

Em outras palavras, no duelo público sobre a definição dos riscos e da afirmação de posições sócio-políticas, conforme indica Beck, presencia-se o rápido crescimento de uma geração de indivíduos mais livres, mais móveis, com mais possibilidades de escolhas e poder para moldar suas identidades em formatos não-tradicionais. Em sentido adverso, projetam-se paisagens nas quais os cidadãos ou grupos cognitivamente fechados clamam por mais vigilância e por vias mais seguras, seja por métodos desmedidos de lei e ordem ou pelo investimento no chamado novo paradigma da prevenção.

A descrença e a superação de tradições e de normas de grupos estáveis, para os quais, antes, recorria-se em caso de escolhas mais complexas, e o conseqüente desmembramento das instituições dá ao processo de modernização o caráter racional da (pseudo) especialização. Especificamente no período tardiomoderno, conforme Garland, são os conflitos entre as opiniões dos peritos, a variedade de metas e valores que melhor definem a identidade. Ou seja, o fluxo líquido, sem um sentido definido, disperso em muitos afluentes, provoca um cenário de incertezas ainda maiores, no qual muitas respostas se transformam em fonte de frustração, mais do que de tranqüilidade.

Como resultado, presenciamos o crescimento e a complexidade de um quebra-cabeças, cujo o desencaixe das peças, provoca o aumento endêmico da sensação de vulnerabilidade,

representada pela expressão insegurança ontológica<sup>17</sup>, discutida por Jock Young. Ele explica que,

devido à insegurança ontológica, há tentativas repetidas de criar uma base segura. Isto é, de reafirmar valores como absolutos morais, declarar que outros grupos não têm valores, estabelecer limites distintos do que é virtude ou vício, ser rígido em vez de flexível ao julgar, ser punitivo e excludente em vez de permeável e assimilativo (YOUNG, 2002, p.34 e 35).

Nas expedições à procura do tesouro perdido, representado por expressões como legitimidade, solidariedade, cooperação e confiança, a edificação de uma base na qual se possa repousar confortavelmente, livre de infortuitos, se dá sob tons variados de respostas. Como forma de dissecar melhor o significado das atitudes correspondentes às medidas ambivalentes e de ampliar o discurso crítico sobre as estruturas subjacentes, buscaremos apoio na perspectiva teórica do australiano Pat O'Malley. Para ele, o governo baseado no gerenciamento de riscos foi valorizado porque contribui para manter a liberdade em sociedades nas quais a incerteza também é instituída como condição necessária do bem estar geral.

Em parceria com o canadense Steven Hutchinson, O'Malley confirma a hipótese de que tem sido amplamente aceito o fato de o crescimento da prevenção do crime possuir fortes ligações com a convergência de forças sociais associadas com a “sociedade do risco” e a ascendência de uma administração neoliberal dos anos de 1970 em diante (O'MALLEY E HUTCHINSON, 2007). O trabalho do australiano e do canadense realça o discurso de Garland e Beck, mais especificamente, no que diz respeito à assertiva de que a prevenção baseada no risco não é um fenômeno recente. Ainda no século XIX, técnicas preventivas foram a célula de muitos programas governamentais de segurança urbana, desenho ambiental e redução do risco. A diferença hoje é a de que as abordagens correntes individualizam o risco e responsabilizam o cidadão, seja pela proteção de seu corpo ou de seus outros bens.

Percebe-se, por tal abordagem, que, sob a influência dos governos neoliberais, a prevenção baseada no risco estaria sendo reinventada ao contrário do sentido de algo propriamente novo. A distinção entre as respostas oferecidas nos dois períodos, portanto, é a

---

<sup>17</sup> A expressão “segurança ontológica” foi desenvolvida por Giddens da seguinte forma: “a consciência prática é a âncora cognitiva e emocional da sensação de segurança ontológica característica de amplos segmentos da atividade humana em todas as culturas” (GIDDENS, 2002, p. 40). Este significado pode ser melhor entendido a partir da definição do mesmo autor do que é ser ontologicamente seguro: “é ter, no nível do inconsciente e da consciência prática, ‘respostas’ para questões existenciais fundamentais que toda vida humana de certa maneira coloca” (GIDDENS, 2002, p.49).

de que os modelos de regulação da sociedade do controle têm a intenção de reduzir perdas e danos ao contrário do interesse pela reforma moral.

A prevenção do crime tinha sido, ao contrário do que uma questão latente, pensada para ser largamente efetuada através da engenharia social, da forma exemplificada pelas abordagens da 'Escola de Chicago', e através dos efeitos dissuasivos do sentenciamento. Pelos anos de 1990, a prevenção do crime não apenas foi reconhecida como mais central, mas também como permeada pelo foco no risco neoliberal na responsabilidade financeira que uniu a prevenção do crime com as análises de custo e benefício (O'MALLEY E HUTCHINSON, 2007, p.374, tradução minha).

Sendo assim, os autores asseguram que a criminologia identifica três tendências no controle do crime: uma com tecnologias preventivas atuariais; outra com redes de administração do crime além da polícia e do estado, especialmente o exemplo da indústria do seguro; e a terceira com foco na redução de oportunidades situacionais. O potencial político das técnicas atuariais desperta o interesse de O'Malley sobre as suposições do risco também na Justiça Criminal. Ele questiona as abordagens que reúnem as especificações do risco em uma categoria singular, como as criminologias da vida cotidiana, e as contrasta com outras iniciativas de governo. O pesquisador trabalha, então, com a diversidade de formas de risco, consideradas importantes ferramentas para o pensamento sobre as promessas e os limites das opções para gerenciar as ameaças contemporâneas.

Desta forma, O'Malley estabelece um contraste entre a chamada Justiça Atuarial e os demais esquemas de administração do medo, com a finalidade de observar se, por exemplo, as técnicas específicas de tratamento do risco são inclusivas ou excludentes. A preocupação de O'Malley com o potencial político-governamental de tais ferramentas aproxima-se da identidade de boa parte da teoria social crítica do lugar do risco na sociedade hodierna.

A tese de Beck, mesmo sem ter o foco para o crime, é citada por O'Malley como uma das mais famosas. Ele reintroduz a questão acima debatida por Garland e Beck e afirma que, se por um lado, em boa parte das situações, o cálculo dos riscos mostra-se ineficiente como técnica para governar o futuro dos nossos ambientes, por outro a demanda popular por segurança promove a "consciência do risco". Como reflexo, a população clama pelas opiniões de cientistas e especialistas para refinar suas contabilidades. Estabelece-se, então, um círculo vicioso, no qual mais riscos são descobertos e a insegurança pública é generalizada (O'MALLEY, 2004).

### 1.2.2 - A linguagem atuarial

O pesquisador australiano refina o pensamento de Garland e Beck ao discordar das teorias (como as criminologias da vida cotidiana, citadas por Garland) que pensam as ameaças como sendo operacionalizadas como uma soma nula, quer dizer, um jogo entre vítimas potenciais e ofensores, no qual o risco de uma parte é criado pela outra. Tais proposições, segundo O'Malley, supõem a existência de uma perícia capacitada de conhecimento incontestável com base no qual o risco pode ser avaliado e administrado. Reencontramos, então, o “conteúdo explosivo” da moral política, ditado por Beck, e utilizado como pano de fundo por Garland.

Para O'Malley, existe a possibilidade de o risco ter ampla diversidade de formas que “refletem os objetivos nos quais é posto. Isto significa que o risco não é nunca tecnicamente neutro. É sempre uma forma moralizada de governo e as fundações morais específicas devem ser explícitas” (O'MALLEY, 2004, p.5, tradução minha). Por isso, o autor estabelece três categorias de Justiça Criminal centradas no risco: Justiça Atuarial; minimização dos danos das drogas, e programas sociais para gerenciar os riscos de crime. Consideramos a primeira suposição a mais importante, porque ela esclarece o significado, acima de tudo político-ideológico da expressão “atuarial”.

Sustentado pelo conceito de Feeley e Simon, O'Malley define a Justiça Atuarial como estratégia ascendente da Justiça Criminal baseada no risco. Na opinião dele, ela é predictiva e estatística, ou seja, a sentença é baseada na ameaça representada por um ofensor, e as punições meramente incapacitadoras tomam o lugar das políticas reintegradoras e correccionais. Portanto, a Justiça Atuarial estabelece conexão direta com o processo contemporâneo de controle, como descrito acima, principalmente pelo fato de O'Malley (2004) reconhecer que se trata de uma criação explicitamente política.

As expressões “atuarial” e “econômica”, usadas para caracterizar as respostas da sociedade frente à insegurança, representam outra forma de trazer de volta a tensão entre as práticas neoliberais e neoconservadoras. Garland (2005) também admite que a adoção de estratégias de guerra contra o crime, sob amparo da lei e ordem, descartam por completo a linguagem econômica e adotam um estilo mais abertamente moralista e intransigente. Ao invés de usar a expressão “Justiça Atuarial”, Garland recorre à “forma expressiva”, mais preocupada em afirmar o poder soberano. Já o estilo econômico é empresarial, relativista, consciente sobre os custos e orientado para a obtenção de um balanço positivo. O processo de

revezamento entre as duas tendências é apontado como fundamentalmente político (GARLAND, 2005).

Com a mesma intenção de demonstrar a incompatibilidade e incongruência dos dois modelos de ação, O'Malley mais uma vez se apóia em Feeley e Simon para pontuar a importante diferença: a abordagem econômica é aquela que trata o ofensor como o elemento capaz de desenvolver uma escolha racional - (leia-se, segundo Garland, "criminologia do eu"). Já a Justiça Atuarial, "trata o ofensor como passivo, do ponto de vista da influência na tomada de decisão" (FEELEY e SIMON apud O'MALLEY, 2004, p.7, tradução minha) - (leia-se, segundo Garland, "criminologia do outro"). Assim, o raciocínio econômico é associado à dissuasão e a incapacitação à resposta atuarial.

O traço político marcante da teoria criminológica de O'Malley, que o aproxima de autores como Garland (2005; 1999a) e Wacquant (2001; 1999), está na sua suposição de que as propostas atuariais são implementadas para as populações de classe baixa, vistas como permanentemente excluídas da integração econômica pela reestruturação global da economia. "Não apenas a dissuasão é imaginada como inexequível para esta categoria subeconômica, mas também a reintegração e reabilitação são dadas como irrelevantes" (O'MALLEY, 2004, p.9, tradução minha). Por isso, em contraste com as tecnologias do risco que desdobram o ator racional universal como seu sujeito, os elementos da estratégia atuarial não são abstratos-universais, nem são normais, ou sujeitos à normalização. "A esses 'outros' – que não são como nós e não podem se parecer conosco – são aplicadas estratégias de risco categoricamente excludentes" (O'MALLEY, 2004, p.9, tradução minha).

A vitimização da subclasse é entendida como o produto da racionalidade política neoconservadora, fundamentalmente, manufaturado no período transitório marcante da sociedade disciplinar para a de controle, no qual o bem estar do *Welfare State* foi sendo desenhado como contraprodutivo e caro. A população de classe baixa é rotulada como perdedora da vontade (e não da oportunidade) para trabalhar e da capacidade de cuidar de suas vidas. Os traços deixados pelo caminho e as pistas descobertas entre as entranhas do sistema levam o autor a concluir que o risco é simplesmente o veículo ou significado pelo qual as políticas de direito reconstituído tem sido traduzidas dentro de uma forma excludente e categórica de Justiça Atuarial. Riscos e incertezas, enquanto categorias científicas, estatísticas, preditos pelo conhecimento dos peritos, não podem ser tratados como destituídos de ideologias políticas ou de suposições culturais (O'MALLEY, 2004).

Para O'Malley, a questão moral ou amoral das ideologias têm peso considerável. Ele enfatiza que nas investidas neoliberais dentro dos modelos de *Welfare State* de administração atuarial dos riscos, as ameaças se tornam altamente carregadas de uma moral. Por isso, no campo do controle do crime, a politização e os interesses submersos são identificados nos discursos baseados no risco que investem na “responsabilidade moral dos ofensores para criação dos danos; em vítimas para criação de oportunidades para sua própria vitimização criminal; e na responsabilidade moral do trabalho com usuários de droga e motoristas alcoolizados” (O'MALLEY, 2001, p.90, tradução minha).

### 1.2.3 - O isolamento de grupos “perigosos”

O caráter político da discussão sobre o risco é também ponto base da proposta acadêmica do sociólogo francês Loic Wacquant. Ele oferece uma contribuição notória ao ampliar a noção de poderio da linguagem atuarial.<sup>18</sup> Para Wacquant, especialmente no contexto neoliberal dos Estados Unidos, a intenção primária da nova penalogia é a de isolar os grupos percebidos como perigosos e impedir seus avanços pela gestão aleatória dos riscos. Wacquant descreve três séries causais interligadas com a finalidade de tornar o encarceramento a forma de punição preferida no cenário americano.

A primeira delas refere-se às mudanças internas no sistema judiciário que acompanharam o declínio dos ideais de reabilitação e o favorecimento do endurecimento das penas. O segundo gerador da energia punitiva é a denominada “mutação dos usos político-midiáticos da criminalidade”, isto é, a classe política, com o amparo da mídia, utiliza-se da “luta contra o crime” como forma de contra-atacar o crescimento do Estado Social. O link dos dois aspectos iniciais remete à conclusão de Wacquant de que “o sistema penal em parte substituiu e em parte juntou-se ao gueto como mecanismo de controle racial” (WACQUANT, 1999, p.45-46-47).

No profundo estudo no qual faz emergir a conceitualização da passagem de um “Estado Providência” para um “Estado Penitência”, ou de um território político-ideológico de “*welfare*” para “*workfare*”, Loic Wacquant reforça nossa narrativa histórica instituída com a

---

<sup>18</sup> Quem também utiliza a bibliografia de Wacquant para adotar este ponto de vista é o sociólogo canadense, John Hagan. Na análise do que denomina “nova penalogia”, Hagan também fala da mudança da ênfase na reabilitação e tratamento para as medidas de incapacitação, dissuasão e retribuição: “Na criminologia esta transição envolve a ressurreição de velhas teorias que enfatizam a dissuasão do crime e a proteção da sociedade, bem como a emergência de novas perspectivas que enfatizam o uso da eficiência da punição para gerenciar populações perigosas” (HAGAN, 1994, p.158, tradução minha).



base do trabalho de Garland. Ele confirma a hipótese do sociólogo americano sobre a rápida expansão do modelo liberal-conservador dos Estados Unidos para outros países de primeiro mundo situados na Europa, como Inglaterra e França.

Na opinião de Wacquant, a expressão maior do investimento na punitividade e no alargamento do complexo carcerário, como “máquina varredora da precariedade” (2001, p.143)<sup>19</sup> é a teoria denominada de *Broken Windows*, ou Janelas Quebradas, fomentadora do discurso das iniciativas de Tolerância Zero. A teoria foi elaborada por George Kelling e James Wilson e publicada em um artigo, em 1982, na revista *Atlantic Monthly*. “Adaptação do ditado popular ‘quem rouba um ovo, rouba um boi, essa pretensa teoria sustenta que é lutando contra os pequenos distúrbios cotidianos que se faz recuar as grandes patologias criminais” (WACQUANT, 2001, p.25).<sup>20</sup>

#### 1.2.4 - Risco e comunidade

Baseado no processo de desaparecimento do Estado como personagem central para a correção das injustiças sociais e do fortalecimento da sociedade vigilante, do controle, o sociólogo polonês Zygmunt Bauman, com outras palavras, mantém o nível político do raciocínio e faz emergir o paradoxo tão enfatizado: a segurança e a liberdade são valores imensamente desejados e que podem ser bem ou mal equacionados, mas jamais totalmente ajustados e conjugados sem atrito. Numa visão diferente, e porque não dizer mais pessimista, das possibilidades de transformação por meio da reflexividade proposta por Beck e Giddens, o polonês trabalha com a hipótese de que “a tensão entre segurança e liberdade e, portanto, entre comunidade e a individualidade, provavelmente nunca será resolvida” (BAUMAN, 2003, p.10).<sup>21</sup>

A moral política é evidenciada por Bauman, num estilo narrativo próximo ao de Wacquant, no debate sobre o real significado de comunidade nas sociedades contemporâneas. Para ele,

---

<sup>19</sup> Vera Malaguti Batista afirma que “se as prisões do século XVIII e XIX foram projetadas como fábricas de disciplina, hoje são planejadas como fábricas de exclusão” (2003, p.99).

<sup>20</sup> No capítulo seguinte, a discussão sobre esta teoria, bem como a exposição mais detalhada de seu conteúdo, será importante para entender como se transformam nossas atitudes frente à (in) segurança na modernidade tardia e como podem ser diferentemente interpretadas as criminologias da vida cotidiana para a implementação de políticas públicas ou estratégias de ação e agentes públicos ou privados.

<sup>21</sup> No último capítulo de *La Cultura del Control*, Garland (2005) considera que “o futuro não é inevitável”, ou seja, reafirma que nossas respostas são moldadas pelas instituições políticas e pelos compromissos culturais, mas que poderiam ter sido e ainda podem ser mudadas.

dada a intensidade do medo, se não existissem estranhos eles teriam que ser inventados. E eles são inventados, ou construídos, diariamente: pela vigilância do bairro, pela tevê de circuito fechado, guardas armados até os dentes (...) graças a elas, o estranho é metamorfoseado em alienígena, e o alienígena, numa ameaça” (BAUMAN, 2003, p.105)

Sendo assim, não podemos nos deixar “enganar, porém, pela aparente simplicidade da urgência da ‘segurança na comunidade’; ela encobre profundas diferenças nas condições de vida socialmente determinadas” (BAUMAN, 2003, p.107). O pressuposto de Bauman é se o que chama de “comunidades cabide”, nas quais apenas penduramos nossas angústias, riscos, medos e percepções culturais individuais, irá disponibilizar o seguro coletivo contra todos os problemas.

A perspectiva “sem retorno” desenhada por Bauman contrasta, de uma certa forma, com a questão despertada por Giddens, na pauta das transformações pelas quais passam o *Welfare State* na sociedade Européia moderna. O sociólogo inglês analisa a incompatibilidade entre o multiculturalismo e a solidariedade. O ponto de partida é saber em qual grau é compatível o nível de solidariedade que o Estado de bem-estar criou no passado, com uma sociedade mais diversa culturalmente. Na análise, Giddens ressalta a diferença no desenvolvimento das estruturas de *Welfare* nos Estados Unidos e Inglaterra.<sup>22</sup> Para ele, o modelo americano se mostra mais débil que o Europeu, por causa da endêmica divisão étnica ou racial, batizada como “apartheid americano”, numa referência à segregação próxima aos índices encontrados há algum tempo no sul da África.

Da reflexão nasce a pergunta: “estará disposta a maioria a compartilhar riscos – o Estado de bem-estar implica isso – com pessoas que são consideradas diferentes da maioria cultural?” (GIDDENS, 2004, p.6, tradução minha). Ao reconhecer os desafios similares aos dos Estados Unidos, impostos pelas imigrações no território europeu, Giddens aponta que a resposta, primeiramente, implica o abandono do paradigma americano e a adoção de “políticas de segundas oportunidades” e de um “efetivo acordo cultural”. Só assim encontraríamos a saída para a pobreza e outros problemas relacionados à qualidade de vida e ainda uma opção de fortalecimento da participação dos trabalhadores de outros continentes no cenário social do Velho Mundo (GIDDENS, 2004).

A trajetória teórica oferece a dimensão da complexidade e das diferentes abordagens para o tema da segurança pública. É claro que o capítulo não esgota as possibilidades de

---

<sup>22</sup> Como já exposto, Garland reconhece estas diferenças institucionais. No entanto, alerta para a expansão do modelo neoliberal americano para o cenário europeu.

construções e reelaborações sobre os diferentes aspectos expostos. No entanto, propõe um alerta sobre a importância do conhecimento histórico e da inserção de avaliações normativas abstratas para a discussão. Objetivamos também abrir caminho para a explicação da composição e do trajeto formulador das chamadas criminologias da vida cotidiana, utilizadas hoje pelas polícias do mundo inteiro, para embasar uma das principais filosofias de atuação frente ao crime: o policiamento comunitário. Antes, porém, de avançar ao segundo capítulo, acrescentaremos à pesquisa as avaliações e sugestões de outros autores sobre a perspectiva elaborada com os princípios da metodologia de Garland.

### 1.3 - Reconstruções da narrativa histórica

Na busca por descortinar as estruturas subjacentes que guiam nossas respostas num quebra-cabeças histórico e sociológico, David Garland procurou identificar as estruturas, as mentalidades dominantes e as estratégias. Além disso, examinou o campo em uma perspectiva histórica, contrastou sua estrutura reconfigurada com planos anteriores, observou modificações nos valores dominantes, estilos de raciocínio e orientação. O caráter complexo e contraditório mostra a existência de conflitos, incertezas crônicas, de limites de ação vagamente percebidos, de suposições não confiáveis, de fatos socialmente adaptados e politicamente deslocados.

Comprendemos o valor dado à obra de Foucault e ao método genealógico com um olhar em outras publicações de Garland.<sup>23</sup> Ele compara o francês com o filósofo alemão Friedrich Nietzsche, por exemplo, no que diz respeito à utilização da genealogia, capaz de buscar o significado do presente, pelo caminho de sua construção e pela ênfase no corpo.<sup>24</sup> Já a equiparação à linha teórica do sociólogo alemão Max Weber, parte da análise de que Foucault recorre ao conceito implícito de modernidade como uma organização sempre mais racional de poderes e habilidades (GARLAND, 1999b).<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Para análise crítica comparativa entre as obras de David Garland e Michel Foucault, ver Voruz (2005).

<sup>24</sup> Giddens também reconhece esta influência: “os temas nietzschianos são muito proeminentes nos últimos escritos de Foucault (...) incluem não apenas o caráter onipresente do poder, sua prioridade em relação aos valores e à verdade, mas também a idéia de que o corpo é a superfície sobre a qual o poder atua” (GIDDENS, 1998, p.317, tradução minha). No Brasil, Luiz Eduardo Soares chama Foucault de “o mestre da genealogia pós-nietzscheana” (2003, p.86).

<sup>25</sup> Garland lembra que a análise mais detalhada das disciplinas e de sua lógica operativa foi também tratada por outros autores clássicos, como Erving Goffman (GARLAND, 1999b). Goffman alerta, por exemplo, que “uma organização formal instrumental não se limita a usar a atividade de seus participantes. (...) também delinea quais devem ser os padrões oficialmente adequados de bem-estar, valores conjuntos, incentivos e castigos. Tais concepções ampliam um simples contrato de participação numa definição da natureza ou do ser socialmente pensante” (GOFFMAN, 1999, p.152).

No conjunto da narrativa de Garland aparecem aspectos como as mudanças nas relações de gênero e papéis sexuais, vistos como fundamentais para a constituição do que ele descreve como o trajeto da modernidade tardia e também importantes para definir o caráter da cultura do controle (GARLAND, 2001). A transformação na posição econômica, política e social da mulher aparece como tema chave no fim do século XX na organização da sociedade. A este respeito, Garland afirma que se o aumento da escolha individual e a variedade maior de trajetórias de vida definem a modernidade tardia, então as mulheres são beneficiárias primárias das novas liberdades. No entanto, o preço do livre arbítrio é a insegurança. A experiência do medo relacionado à mulher e de sua vitimização desempenha papel importante, proeminente, na política de lei e ordem, por exemplo. Isto porque mexe com temas centrais da Cultura do Controle, como crimes sexuais e violência doméstica.

O objetivo crítico do trabalho de Garland é, portanto, atribuir responsabilidade pelo desenvolvimento da Cultura do Controle a atores e processos que não são habitualmente suspeitos. “Quis demonstrar que esses desenvolvimentos tiveram as suas raízes em compromissos culturais e escolhas rotineiras feitas por indivíduos, famílias e corporações da ‘sociedade civil’, bem como por agências governamentais e políticos” (GARLAND, 2004, p.185).

O reconhecimento do valor intelectual da obra de Garland pode ser mensurado por meio dos inúmeros trabalhos que utilizam suas perspectivas como suporte. As análises de Joachim Savelsberg são um exemplo. Ele ressalta que, com as mudanças refletidas no contexto histórico, o discurso político, por um lado, apontou para temas neoliberais com sua reafirmação da disciplina de mercado e disseminação da idéia de um Estado fraco; por outro, o discurso neoconservador apóia-se na disciplina moral e no Estado forte. Sendo assim, as adaptações da vida cotidiana tornaram-se racionalizadas pelos criminólogos e “comercializadas” pelos políticos; nossos pensamentos, sentimentos, linguagem e comunicação sobre o crime e a insegurança tornaram-se institucionalizados” (SAVELSBERG, 2002, p. 690-691, tradução minha).

A sustentação de Savelsberg de que outras jurisdições devem ser acrescentadas ao pensamento “generalizante” de Garland abre caminho para alguns refinamentos. Em primeiro lugar, Savelsberg afirma que as ansiedades observadas por Garland como características da modernidade tardia não são traduzidas uniformemente no interior das tomadas de decisões políticas e jurídicas em todos os países. Na opinião dele, as reações cognitivas perante à insegurança passam, ainda, por filtros institucionais específicos de cada nação antes de

produzirem a cultura do controle. Por isso, além da burocratização, devem ser considerados diferentes graus de integração entre a sociedade civil e o Estado e de centralização política “para entender como as pressões sociais, mesmo em escala global, podem resultar totalmente diferentes, como múltiplas culturas do controle específicas de cada país” (SAVELSBERG, 2002, p.695, tradução minha).

A importância de variáveis adicionais na narrativa, como as culturas sedimentadas historicamente, incluindo as religiosas, e contingências históricas é outro aspecto relevante. Savelsberg põe em dúvida o porquê de as respostas para as incertezas contribuírem para a cultura do controle como descreve Garland. O questionamento parte do princípio pelo qual as pessoas podem responder de várias formas às inseguranças ontológicas. Savelsberg enfatiza, por exemplo, que a história alemã suporta o argumento weberiano de que o papel das fundações de culturas, particularmente agrupadas em doutrinas religiosas, bem como o de contingências históricas, é altamente levado em conta na busca pelas explicações das mudanças sociais (SAVELSBERG, 2002).

Outra hipótese é a de que o real avanço da criminologia ocorreu apenas na modernidade tardia, diferentemente do pensamento de Garland. Para Savelsberg, várias tendências consideradas por Garland como sintomáticas para o controle social moderno apenas começaram a se desenvolver no final da era moderna e foram totalmente consolidadas no período caracterizador da modernidade tardia. Para ilustrar a suposição, ele cita o profissionalismo da Justiça Criminal, o aumento e a maturidade das pesquisas criminológicas e seu divórcio das disciplinas tradicionais e a mudança de responsabilidades das agências de Justiça Criminal orientadas pelo *Welfare*.

A quarta questão remete à discussão de que outros tipos de criminologia, consideradas por Garland fora de sincronia com a modernidade tardia, ainda mantém presença. Um dos exemplos é a pesquisa de Uggen (2000). Ele descobriu que programas de trabalho para criminosos contribuíam significativamente para suas mudanças no processo de ressocialização (SAVELSBERG, 2002). O último ponto é o de utilização do modelo dos tipos ideais da teoria de Max Weber para análises empíricas concretas. Savelsberg expõe estudos por meio dos quais os pesquisadores puderam mensurar, com alguma precisão, a distância entre a realidade empírica e os tipos ideais. Desta forma, o autor aposta que o “modelo de estágio sociológico”, baseado nos tipos ideais weberianos, pode auxiliar o “modelo de estágio histórico”, de Garland, a reconhecer como o presente envolve aspectos do passado (SAVELSBERG, 2002, p.708, tradução minha).

Numa nova perspectiva também crítica e complementar, Bruce Western defende a idéia de que as políticas do direito americano, nos anos de 1980 e 1990, nunca foram fortemente neoliberais. Para ele, estas estiveram dominadas muito mais pelo autoritarismo moral, característico do neoconservadorismo ditado por Garland. Portanto, Western não se mostra convencido de que a cultura do controle nasceu da tensão entre a ideologia de livre mercado do neoliberalismo e o autoritarismo moral do neoconservadorismo.

Na minha visão, neoliberalismo na América não tem sido influente na política pública. Ao contrário, o impulso neoconservador tem sido dominante, apoiando-se num sentimento racista entre eleitores brancos, adotando o papel punitivo para a política pública e um papel ativista para o Estado na área do controle social” (WESTERN, 2004, p.37, tradução minha).

O segundo aspecto apontado por Western parte da pergunta se a cultura do controle pode ser considerada epifenomenal. A suposição dele é a de que esta cultura espalha as sementes para a sua própria reprodução. Para iluminar sua hipótese, Western nos convida a pensar no exemplo do cárcere: “se o emprisionamento em massa nos Estados Unidos contribui significativamente para a marginalização dos americanos africanos somos levados a pensar que o sistema está se auto-reproduzindo” (WESTERN, 2004, p.40, tradução minha). A conclusão parte da suposição de que homens encarcerados tendem a ser propensos ao crime, porque a prisão mina dois princípios essenciais para a desistência da carreira criminal: emprego e relações familiares estáveis. Sendo assim, o poder político dos prisioneiros tende a ser desconsiderado e sua personalidade criminogênica é confirmada na percepção pública de sua alta taxa de encarceramento. Western conclui que, diante da significativa marginalização de homens negros pobres, o imprisonment em massa não é apenas um produto da estrutura social da modernidade tardia, mas um forte elemento para ampliar profundas desigualdades de raça e classe (WESTERN, 2004).<sup>26</sup>

O discurso de Garland é também baseado em uma genealogia semelhante à identificada por Jock Young, principalmente diante do alerta inicial deste autor de que precisamos compreender a revolução cultural, entre os anos de 1960 e 1970, e a crise

---

<sup>26</sup> Erving Goffman utilizou a expressão “mortificação do eu” para se referir ao crescimento do sentido de injustiça comum e de amargura contra o mundo externo, que marca um importante movimento na carreira moral do interno. O ingresso em instituições totais, significará, assim, que o interno adotou o *Proactive Status*: “não apenas sua posição social relativa dentro das paredes é radicalmente diferente da que costumava ser no lado externo, mas, também ele passa a aprender, quando sair, que sua posição social do lado externo nunca mais será a mesma (...)” (GOFFMAN, 1957, p.321)

econômica, com força maior entre 1980 e 1990, como fenômenos distintos, mas que se entrelaçam em boa parte do tempo. Da esfera cultural nasceu e se desenvolve um individualismo capaz de minar laços familiares e concepções de comunidade, enquanto a economia volta-se para um processo social de exclusão (YOUNG, 2002).

Young ressalta o impacto sofrido pela teoria criminológica diante do aumento do crime em períodos férteis de desenvolvimento da sociedade entre os anos 60 e 70. Em tal período, houve então o enfraquecimento das teorias amparadas no positivismo social, que consideravam o crime produto de más condições sociais, em função de os índices de criminalidade crescerem no momento no qual o ocidente enriquecia. É por tal percurso transitório que, à direita, alavancou-se a denominada teoria do controle, com as pesquisas de nomes como Travis Hirschi, James Q. Wilson<sup>27</sup>, entre outros. Basicamente, as causas do crime deslocaram-se dos níveis sociais para os individuais, “e o papel dos processos informais de controle social passaram a ter prioridade sobre os controles formais do sistema de justiça criminal” (YOUNG, 2002, p. 62). Pela esquerda, as propostas firmaram-se na idéia de que o crescimento da criminalidade aparecia não em decorrência de alterações em taxas “reais” de crime, mas sim de aumentos das respostas governamentais e públicas ao problema. Como exemplo, aparecem as proposições rotulacionistas, que passam a entender o delito não como algo objetivo, mas como fruto de definições socialmente construídas.

No Brasil, Luiz Antônio Francisco de Souza descreve os objetivos de Garland como crítico e documental. O primeiro refere-se ao quadro da reversão das teorias e das práticas criminais especialmente nos últimos 30 anos e a consequência para as respostas sociais frente ao delito. O tom documental se fixa no reconhecimento da extensa pesquisa evidenciada na obra de Garland (SOUZA, 2003).

Já Fernando Salla, Maitê Gauto e Marcos César Alvarez ressaltam a importância do trabalho de Garland para maior nitidez do cenário brasileiro. Na opinião deles, a contribuição também é “relevante para se tentar esclarecer como e por quê no Brasil a sociedade em geral dá aval a práticas punitivas que correm muitas vezes à revelia da lei ou que se limitam a alcançar os estratos mais pobres (...)” (SALLA et al., 2006, p.349).

Todos os pontos de vista contribuem para o processo de desenvolvimento da criminologia. Pesquisas e teorias apareceram sustentadas pela ampla e complexa participação do homem como agente transformador do meio social. O objetivo, a partir de agora, é

---

<sup>27</sup> No segundo capítulo serão dissertados os principais aspectos das teorias destes e de outros autores que ajudaram a pavimentar a via das chamadas criminologias da vida cotidiana.

constituir o roteiro que fundamentou e ainda dá amparo às Teorias das Oportunidades, ou basicamente, às criminologias da vida cotidiana.



## **CAPÍTULO II: ORIGENS CRIMINOLÓGICAS E DEBATES ACERCA DAS TEORIAS DAS OPORTUNIDADES**

“A irrelevância da teoria criminológica para explicação do crime vem da atribuição às causas do crime a fatores distantes, como práticas educacionais, composição genética e processos sociais e sociológicos” (FELSON e CLARKE, 1998, p.1, tradução minha). A frase de Marcus Felson e Ronald Clarke demarca uma discussão substancial presente na criminologia entre teorias que explicam o delito como originário de problemas biológicos, psicológicos e sociais e aquelas com reforço para causas ambientais e de ação racional dos indivíduos perante às interações e novos movimentos impostos pelas rotinas cotidianas. Como defensores e idealizadores de boa parte dos argumentos das “criminologias da vida cotidiana”, Felson e Clarke trabalham com a idéia de que explicações não submetidas ao velho ditado “a oportunidade faz o ladrão” estão além do alcance de práticas diárias e suas combinações são complicadas para o entendimento da criminalidade.

Os teóricos, em outras palavras, apóiam-se na certeza de que a oportunidade como fonte principal das ocorrências criminais deve ser tratada com a mesma relevância dada anteriormente às variáveis pessoais e sociais. Com a suposição, acreditam na formação de uma criminologia capaz de oferecer resultados mais concretos e relevantes para a política e para a prática da segurança pública.

Mais importante do que a simples exposição das idéias é a percepção de que todo o processo se edifica sob os movimentos sociais e relações de interesse em todas as esferas em diferentes contextos e momentos históricos. É notar, conforme sugere Vera Malaguti Batista, que “o discurso criminológico está sempre no marco histórico do poder mundial, seja na revolução mercantil, seja na revolução industrial, e depois na tecnológica exercida como globalização” (2003, p.95).

Coerentemente, o objetivo do capítulo é contextualizar o roteiro de desenvolvimento da Teoria das Oportunidades e apontar que a criminologia não é construída em um vácuo social. Pelo contrário, sempre emergiu e fez ressurgir questões inerentes aos períodos e convenções sociais, políticas, econômicas e culturais específicas de cada época. Portanto, muito além de descrever os percursos de (re) formulações das criminologias, pretendemos despertar o senso crítico para observação do caráter de “utilidade” das teorias para o

funcionamento dos sistemas, bem como observou Foucault (1987; 2003) nas considerações sobre as relações de poder.

A utilização do discurso científico, especialmente nas sociedades modernas alimentadas pelo avanço do capitalismo, é um exemplo. O ideal reformador, reabilitador que começou a ganhar identidade em fins do século XVIII, com a substituição dos suplícios pelas prisões adestradoras, revela um sentido mais amplo e complexo, compreensível com um olhar para a história. Foucault é uma referência na explicação de que a necessidade de proteção da riqueza produzida pelos novos processos de produção do capital fez emergir a necessidade de novos instrumentos e maquinarias de regulação social.

Foi absolutamente necessário constituir o povo como um sujeito moral, portanto separando-o da delinqüência, portanto separando nitidamente o grupo de delinqüentes, mostrando-os como perigosos não apenas para os ricos, mas também para os pobres, mostrando-os carregados de todos os vícios e responsáveis pelos maiores perigos (FOUCAULT, 2003, p.133).<sup>28</sup>

A ênfase dada por Foucault às relações de poder e de dominação, especialmente considerando-se o corpo e o conhecimento como pilares estratégicos da reforma moral, deve ser levada em consideração nas análises dos discursos da criminologia. É claro que um aprofundamento das questões seria tema para outra dissertação e novas pesquisas. No entanto, merece atenção a necessidade de uma metodologia teórica capaz de perceber formulações, muitas vezes abstratas para alguns, como as do chamado “cinismo” da burguesia na adoção de uma “tecnologia de reforma” (FOUCAULT, 2003, p.138) e sua influência na construção de relevantes processos, como as Revoluções Francesa<sup>29</sup> e Industrial e seus desdobramentos na contemporaneidade.

Por tal premissa, a abordagem baseada na “genealogia moral”<sup>30</sup> de Foucault, para além do cientificismo, com suporte de outros autores, aparece como investimento primário nesta

---

<sup>28</sup> Luiz Eduardo Soares explica que “o que causa repugnância a Foucault não é a natureza burguesa do domínio, é o domínio como prática de poder” (2003, p.85).

<sup>29</sup> José Damiano de Lima Trindade chama atenção para as idéias expostas e, principalmente para as não contempladas, pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada no dia 26 de agosto de 1789, na França. “Por mais que tivessem bebido nas fontes filosóficas iluministas dos ‘direitos naturais e universais’, seria excessivo esperar que esses burgueses legisladores se mostrassem dispostos, de *motu proprio*, a pavimentar uma estrada jurídica que apontasse para alguma espécie mais real de igualdade social” (2002, p.56).

<sup>30</sup> Foucault, em *Microfísica do Poder*, apresenta uma definição de uma genealogia com potencial para “libertar da sujeição os saberes históricos, isto é, torná-los capazes de oposição e de luta contra a coerção de um discurso teórico, unitário, formal e científico” (2003, p.172). Alvarez mostra-se condizente com este processo, sobretudo no que diz respeito aos estudos referentes ao controle social, quando diz que “deve-se ultrapassar uma visão por demais instrumentalista e funcionalista do controle social como uma misteriosa racionalidade voltada para a manutenção da ordem social e buscar, em contrapartida, formas mais multidimensionais de pensar o problema” (2004, p.170).

pesquisa. Observa-se a criminologia como método de “assepsia” que substituiu os rituais de suplício. Com os dispositivos de separação entre os considerados normais e anormais na sociedade industrial emergente demarcou-se a passagem de um poder soberano para um poder disciplinar, voltado para a administração dos corpos e de seus atos. A relação desenvolveu-se por meio de mecanismos de vigilância ao contrário do que por sistemas de taxas e obrigações disseminadas no tempo (FOUCAULT, 2003).

A transição de modelos, por sua vez, não representou, como explica Foucault, a retirada, por completo, do conteúdo teórico da regras de soberania das novas táticas penais e de administração dos espaços capitalistas. A teoria da soberania se faz importante, então, “a partir do momento em que as coações disciplinares tinham que funcionar como mecanismos de dominação e, ao mesmo tempo, se camuflar enquanto exercício efetivo de poder” (FOUCAULT, 2003, p.189). Em um processo de justaposição verifica-se uma organização do direito com as bases da soberania<sup>31</sup> e uma aplicação de mecanismos coercitivos fundados em ideologias disciplinares. Tais procedimentos deram origem ao que Foucault chamou de “sociedade de normalização”.

As rápidas considerações acerca da constituição de saberes e do desenvolvimento de instrumentos de operação dos conhecimentos põem num primeiro plano o debate sobre as relações de poder entre diferentes classes e suas influências na engenharia do discurso criminológico e do Sistema de Justiça Penal como um todo. O fato de Foucault reconhecer que os aparelhos de saber são construções ideológicas, não significa, no entanto, uma afirmação no sentido de que a tecnologia originou-se simplesmente a partir de interesses de determinados indivíduos ou grupos dominantes sobre seus dominados: é preciso reconhecer a força dos processos, das condições dos variados contextos e de como eles influenciam nas nossas respostas no dia-a-dia. Aqui se percebe o ponto nodal entre os pensamentos de David Garland e Foucault. Todas as reações descritas por Garland como oriundas do “complexo do crime na sociedade tardiomoderna” (GARLAND, 2000, p.367, tradução minha) são caracterizadas pela reunião de atitudes, crenças e suposições.

A preocupação com as estruturas subjacentes, com o caráter político e com as possíveis e evidentes utilizações das máquinas institucionais nas relações de poder e dominação é, de certa forma, descrita por todos os autores. A existência de uma moral seja ela

---

<sup>31</sup> Foucault explica que “é a pedido do poder real, em seu proveito e para servir-lhe de instrumento ou justificação que o edifício jurídico das nossas sociedades foi elaborado”. Para ele, a “ressurreição do Direito Romano foi efetivamente um dos instrumentos técnicos e constitutivos do poder monárquico autoritário, administrativo e finalmente absolutista” (2003, p.180).

política ou econômica como pano de fundo de boa parte das estratégias é reconhecida, embora a radicalização no uso do significado do poder na sociedade seja relativizada por alguns, como o próprio Garland, que sugeriu tratar-se o poder como conceito relativo, ou seja, ele nem sempre significará repressão por meio da imposição de normas. Daí a necessidade de avaliar os objetivos e os meios utilizados pelas instituições ou conjuntos sociais (Garland, 1999b). Sendo assim, é claro que não é pretensão manusear o poder, como também se referiu Giddens, como “primazia lógica sobre a verdade” (1998, p.323), no sentido no qual normas e significados são sempre relacionados ao potencial máximo ou até mítico de dominação constituído pela expressão.

Apesar de ter recebido críticas, como a de Giddens e até de Garland, por um suposto tratamento radical do poder, Foucault também entendia a necessidade de desconstruir a visão “reducionista” deste poder, como explica Alvarez ao citar as considerações de Lacombe: “fica evidente que a noção de poder em Foucault não pode ser reduzida nem a um simples diagnóstico da intensificação do controle social nem a uma visão do poder como unidimensionalmente repressivo (...)” (ALVAREZ, 2004, p.173).

O objetivo da introdução do capítulo, portanto, é solidificar o teor crítico e histórico-sociológico no qual se apóia a pesquisa. A explicação do trajeto da criminologia até à Teoria das Oportunidades ou às “criminologias da vida cotidiana” precisa levar em conta o jogo de interesses, os desdobramentos e as relações estabelecidas ao longo dos anos. Conseqüentemente, a descrição das pesquisas em torno das criminologias contemporâneas servirá de suporte para as discussões acerca das respostas para o crime na contemporaneidade, especialmente no que diz respeito à filosofia de policiamento comunitário no Brasil e no mundo.

## **2.1 - Uma trajetória para a criminologia**

Se a sociedade disciplinar marcou um contexto de separação entre normais e não normais, reforçado por algumas teorias fundamentadas no positivismo biológico e sociológico, as teorias da chamada sociedade do controle buscam, inicialmente, uma reação à demarcação de fronteiras entre os homens e ao uso dos instrumentos disciplinadores quase que exclusivamente pelo Estado. O pilar social positivista do modernismo também começou a encontrar dificuldades para explicar, primeiro, como a criminalidade estava crescendo, apesar de algumas melhorias nas estruturas dos países *welfaristas*. Em segundo lugar, a própria

natureza dos índices de crime foi questionada, já que podiam aumentar “em função dos interesses investidos dos que controlam o sistema de justiça criminal ou da ‘histeria’ do público” (YOUNG, 2002, p.63).

O uso da máquina racional e científica do Estado visto como ameaça aos direitos de liberdade levou pensadores interacionistas, como Howard Becker, a idealizar uma forma de nivelar, em um mesmo patamar, o potencial de todos os seres humanos para a prática delinqüente. A Teoria da Rotulação, portanto, sugere a desdramatização da questão do crime, um entendimento como algo normal das atividades cotidianas. No entanto, o que se viu em seguida, anos depois, especialmente em fins da década de 70 e início dos anos 80, foi a utilização do mesmo argumento de “normalização” do crime, mas com o intuito de redramatizar e restimular a demarcação dos limites, agora tendo o público, o cidadão comum, passando de um papel de coadjuvante para ator principal, lado a lado com o discurso político envolvente.

A idéia de remarcação das fronteiras, explica-se pelo fato de que a sociedade disciplinar dividiu os indivíduos em categorias distintas, mas suas respostas buscavam reinserir os “anormais” de volta ao contexto considerado “normal”. Já a sociedade do controle, potencializa a capacidade de todos cometerem crime, mas sob a linguagem neoliberal do mercado, utiliza dispositivos de vigilância, agora mais sofisticados para fora dos muros das instituições e alimenta outras formas de segregação. Conjuntamente, com o caráter neoconservador atuarialista não pensa em “ressocialização”. O objetivo agora, retomando O’Malley e Hutchinson (2007), é muito mais voltado à redução de perdas e danos do que à reforma moral.

O quadro complexo deixa nítida a sensação de uma inevitável interdisciplinaridade entre as teorias no desenvolvimento dos processos e na formulação das políticas públicas subseqüentes. A multiplicidade e a velocidade das transformações em todas as esferas da vida tardiomoderna aumentam a espessura da superfície na qual se constroem nossas respostas em relação ao crime. O teor do debate fica mais denso em função da dificuldade de conceitualizar quem são os desviantes e quem são os seguidores fiéis das normas sociais. Estudiosos contemporâneos sugerem que todos transgredimos, de alguma forma, às regras de comportamento geralmente aceitas, o que faz emergir uma aura de incertezas cada vez maiores no campo (GIDDENS, 2000; HAGAN, 1994). Como alerta Jock Young, “as causas são disseminadas demais para serem atribuídas a um só grupo adventício” (2002, p.47).

A subdivisão das teorias em linhas e correntes de pensamentos ilustra a complexidade das idéias, nos diversos momentos históricos, e impõe o desafio de observar os interesses e aplicações nos inúmeros contextos. Numa classificação mais geral, Giddens (2000) e Liska (1987) distribuem as teorias em perspectivas biológicas, psicológicas e sociológicas. Tais abordagens dão margem a subdivisões intelectuais usadas por estes e outros autores<sup>32</sup> para explicar o crime.

A primeira contribuição no campo da criminologia foi formulada pelo criminalista italiano Cesare Lombroso (1835-1909), especialmente na década de 1870. O argumento principal de sua teoria sustentava-se na possibilidade de identificar o criminoso pela forma do crânio. Os registros indicam que Lombroso aceitava, até certo ponto, a justificativa de aprendizagem social para o comportamento delinqüente. Por outro lado, sua aposta era na certeza de que delinqüentes eram degenerados ou anormais em decorrência de questões biológicas (GIDDENS, 2000; LISKA 1987). A teoria do “criminoso nato”<sup>33</sup>, como destaca Alvarez, foi então a marca registrada do pensamento lombrosiano.

Alvarez explica que, junto com Raffaele Garofalo (1852-1934) e Enrico Ferri (1856-1929), Lombroso buscou estabelecer uma abordagem científica do crime. Ele criou uma teoria evolucionista, por meio da qual explicava-se os criminosos como pessoas reprodutoras física e mentalmente de características primitivas do ser humano. Com o ponto de vista, estabeleceu uma oposição “entre a *Escola Clássica*, desenvolvida, desde o século XVIII, a partir das idéias de Cesare Beccaria (1738-1794) e Jeremy Bentham (1748-1832), e a *Escola Positiva*, defendida pelo próprio Lombroso (...)” (ALVAREZ, 2002, p.678). Sob o signo da chamada “antropologia criminal”, Lombroso e seus seguidores ficaram conhecidos como pioneiros intelectuais do movimento denominado “Escola Positiva” ou “Determinista” ou “Italiana” de direito penal (ALVAREZ, 2002).

A abordagem refinadora da teoria de Lombroso mais conhecida foi a desenvolvida por Sheldon (1949) e Glueck e Glueck (1956). Para eles, pessoas com formas estruturais físicas musculosas e, portanto, mais ativas, eram mais propensas a se tornarem delinqüentes, ao

---

<sup>32</sup> No Brasil, por exemplo, Cerqueira e Lobão acreditam que as teorias sobre as causas da criminalidade desenvolvem-se em duas direções; “naquela das motivações individuais e na dos processos que levariam pessoas a se tornarem criminosas” (2004, p.235). Eles citam também a divisão em cinco grupos feita por Cano e Soares: “a) teorias que tentam explicar o crime em termos de patologia individual; b) teorias centradas no homo *economicus*, isto é, no crime como uma atividade racional de maximização do lucro; c) teorias que consideram o crime como subproduto de um sistema social perverso ou deficiente; d) que entendem o crime como uma consequência da perda de controle e da desorganização social (...); e) correntes que defendem explicações do crime em função de fatores situacionais ou de oportunidades (CANO E SOARES apud CERQUEIRA E LOBÃO, 2004, p.236).

<sup>33</sup> Alvarez (2002) explica que a expressão foi originalmente criada por Ferri.

contrário do que homens com constituição magra ou mais gorda (GIDDENS, 2000; LISKA 1987).

Se por um lado as concepções biológicas fundamentam-se em tipos físicos, as teorias psicológicas ligam o crime com certas classes de personalidade (GIDDENS, 2000). Por isso, estes aportes teóricos também desconsideram o estudo do desvio como definição social e focam em violações das normas. O foco nas características psicológicas individuais está geralmente relacionado a experiências sociais passadas vivenciadas pelo agente (LISKA, 1987). Um dos exemplos citados por Liska, é o da relação desvio-crime com a baixa inteligência. “Mais recentemente Gordon (1967) argumentou que a baixa inteligência conduz ao crime porque esta inibe o processo de socialização” (LISKA, 1987, p.11, tradução minha). Os modelos têm sido criticados pela ênfase em personalidades anormais ou raras e por desconsiderarem ou minimizarem as situações sociais presentes, bem como ignorarem o estudo do crime como definição social (GIDDENS, 2000, LISKA 1987).

A argumentação de que “qualquer explicação satisfatória da natureza do crime deve ser sociológica, porque a definição do delito depende das instituições sociais de uma sociedade” (GIDDENS, 2000, p.235, tradução minha) sempre exerceu enorme influência na criminologia. O link entre a sociologia e as respostas sociais frente aos problemas de segurança e desordem abre importante caminho para a compreensão da postura dos diferentes atores em seus contextos e desdobramentos históricos, a começar pela identificação das relações de poder embutidas nas estruturas subjacentes.

Na trajetória que desenvolve da sociedade disciplinar, Alvarez ressalta o papel essencial da sociologia no empreendimento de construção da nova ordem urbana industrial, social e política. A tentativa de “autocompreensão da modernidade” e de encontrar ferramentas para operar a “reorganização da sociedade” (ALVAREZ, 2007, p.28) pode ser primeiramente identificada em Émile Durkheim (1858-1917). Alvarez percebe, então, a proximidade do trabalho de Durkheim com o projeto da sociedade disciplinar, especialmente o destaque dado à educação: “(...) para Durkheim a ação educacional seria uma ação sobretudo de autoridade, capaz de impor os sentimentos de dever, de regra e de disciplina às novas gerações” (ALVAREZ, 2007, p.29).

Mesmo tendo sido fomentados a partir das últimas três décadas, os projetos e discursos proativos e de prevenção situacional estão associados a uma conjuntura histórica

importante de aplicações teóricas da criminologia. A perspectiva funcionalista<sup>34</sup> de Durkheim, nasce em um contexto histórico-social, como mostra Alvarez (2007), que posteriormente vai influenciar pesquisadores interessados em descobrir os efeitos do comportamento da sociedade, de seus indivíduos e de suas instituições. No sistema disciplinar vigente, sustentado pela racionalidade do movimento capitalista, Durkheim buscou a compreensão da formação da chamada “consciência coletiva”. Ele refletiu que o “conjunto das crenças e dos sentimentos comuns à média dos membros de uma mesma sociedade forma um sistema determinado que tem sua vida própria: poderemos chamá-lo: a consciência coletiva ou comum” (DURKHEIM, 1978, p.40).

Compreender tal significado é importante, porque Durkheim definiu o ato criminoso como algo que ofende os estados da consciência coletiva. Daí a idéia de que o crime é capaz de aproximar as consciências honestas, porque o ato infracional cometido provoca em suas testemunhas a mesma indignação. A partir disso, Durkheim assegurou que a punição tem a função de satisfazer à consciência comum, atingida pelo ato criminoso praticado por um integrante da coletividade, conforme explicita Raymond Aron: “ela exige reparação, e o castigo do culpado é esta reparação feita aos sentimentos de todos” (1993, p.303).

O enfraquecimento espontâneo da velha estrutura social despertou a preocupação do clássico francês com o surgimento de uma sociedade formada por indivíduos desorganizados e um Estado hipertrofiado. A consequência de uma desorganização poderia ser relatada como “monstruosidade sociológica” (DURKHEIM, 1978, p.19).

### 2.1.1 – Anomia

A idéia funcionalista se sustenta na convicção de que a sociedade é um grande sistema formado por subsistemas, que se afetam mutuamente. A partir daí, é necessário conhecer os efeitos e as extensões provocados pelas estruturas. Nesse sentido, Robert Merton (1938)<sup>35</sup>, com a **Teoria da Anomia** (grifo meu) ou da tensão (*strain theory*), delineia a discussão para os indivíduos e seus comportamentos. Seu objetivo era descobrir como algumas estruturas

---

<sup>34</sup> Hagan explica que as análises do funcionalismo-estrutural “vêm o crime como resultante de uma quebra ou tensão nos processos sociais que produzem conformidade” (1994, p.31, tradução minha). Traub e Little complementam com a argumentação de que as “análises funcionais, identificadas com pessoas cujas idéias são consideradas para serem teoricamente e politicamente conservadoras, estão ligadas à técnica que explora as dimensões principais dos problemas, olhando para as funções latentes ou características que manifestam disfunções” (1994, p.421, tradução minha).

<sup>35</sup> Traub e Little consideram Merton “o mais bem conhecido funcionalista” (1994, p.422, tradução minha).



sociais exercem pressão sobre certas pessoas, ao ponto de estimulá-las a seguirem conduta não conformista. Para Merton, o ser humano apresenta comportamentos desviantes não pelo fato de tendências biológicas diferentes, mas porque ele está “reagindo normalmente à situação social na qual se encontra” (1970, p.204). Em um cenário no qual a integração social é norteadada pela cultura, a disjunção clássica entre metas e resultados a serem alcançados pelos indivíduos em diferentes posições na estrutura deve ser levada em consideração. “A cultura dominante faz exigências incompatíveis, para os indivíduos situados nas camadas inferiores da estrutura social” (MERTON, 1970, p.219).

Como numa espécie de refinamento da teoria de Merton, Robert Agnew deduz que a disjunção entre objetivos e conquistas também provoca sensações, emoções que devem ser relacionadas aos estados negativos. Ele argumentou que “a tensão pode resultar não apenas do fracasso de realizar positivamente os desejos, mas também da incapacidade de escapar legalmente de situações dolorosas” (AGNEW, 1992, p.149, tradução minha).

### **2.1.2 – Escola de Chicago**

No percurso, a idéia durkheimiana da anomia<sup>36</sup> também oferece sustentação às primeiras pesquisas voltadas à desorganização social desenvolvidas pelos intelectuais da **Escola de Chicago de Sociologia Urbana** (grifo meu). Para Freitas, os trabalhos dos sociólogos de Chicago, especialmente entre os anos de 1920 e 1930, foram importantes por causa do pragmatismo e das inovações, como “o método da observação participante e o conceito de ecologia humana [...]” (2004, p.55). Entre os conceitos citados pelo autor, merece destaque o direcionado à perspectiva ecológica, porque ela prevê o fato de o comportamento humano ser modelado pelas condições sociais presentes nos meios físico e social, que limitam o poder de escolha do indivíduo.

---

<sup>36</sup> Giddens explica que, no contexto durkheimiano, “existe anomia quando não há normas claras que guiem o comportamento de uma determinada área da vida social” (2000, p.236, tradução minha). Traub e Little ressaltam que Durkheim sugeriu que à medida que as regras sociais tornam-se menos obrigatórias, diminui o consenso na sociedade complexa e as pessoas sentem-se menos constrangidas pelas normas sociais. “Como consequência, a evidência do desvio tal como crime e suicídio é tida para aumentar” (1994, p.3, tradução minha). Esta condição social foi, então, tratada por Durkheim como anomia, enquanto os teóricos de Chicago a chamaram de desorganização social. “Ambos supuseram que as taxas crescentes do desvio são o resultado de condições estruturais na sociedade” (TRAUB E LITTLE, 1994, p.3, tradução minha).

Mirian Goldenberg faz a importante lembrança de que, desde o final do século XIX, o interacionismo simbólico<sup>37</sup> exercia profunda influência sobre a sociologia de Chicago, por meio de George Herbert Mead e do filósofo americano John Dewey. “Dewey, que lecionou em Chicago de 1894 até 1904, trouxe para o interacionismo o pragmatismo, uma filosofia de intervenção social que postula que o pesquisador deve estar envolvido com a vida de sua cidade e se interessar por sua transformação social” (2004, p.26).

Com a base teórica, os pesquisadores da Escola dedicaram-se a analisar a variedade de tópicos específicos, atentando para a “descrição e explicação da distribuição espacial de formas fixas, constantes (estrutura social) da atividade urbana, tais como comércio, negócios, indústria, casas e comportamento não convencional (como delinquência [...])” (LISKA, 1987, p.60, tradução minha). Os nomes de Robert Park<sup>38</sup> e Ernest Burgess são apontados como referência para os estudos iniciais da desorganização social. Burgess (1925) desenvolveu o modelo dos círculos concêntricos nas cidades e argumentou que o comportamento desviante tende para o perímetro central, onde as atividades comerciais e residenciais convergem (LISKA, 1987). A teoria da desorganização social urbana foi, então, descrita em dois estágios gerais: a industrialização e a urbanização. A primeira cria as “condições para a concentração de trabalho, aumentando desse modo o tamanho e a densidade da população (urbanização) de migrantes e imigrantes” (LISKA, 1987, p.62, tradução minha).

O choque cultural e a dificuldade de adaptação ao meio pelas pessoas de outras regiões ainda não urbanizadas eram considerados provedores de desordem. Sendo assim, a desorganização social foi descrita como matriz de uma redução interna e externa do controle social. Entre suas características apareciam os conflitos de valores e normas, mobilidade, mudança cultural e relações primárias enfraquecidas (LISKA, 1987). A origem da expressão “ecologia urbana”, segundo Liska, está na apropriação de conceitos, como competição, luta pela sobrevivência, simbioses e área natural, na descrição do processo social e da ordem. “Eles identificaram os processos ecológicos (...) espacialmente distribuídos dentro das áreas urbanas como corrompedores do processo de controle social, bem como resultando no comportamento desviante” (LISKA, 1987, p.63, tradução minha).

---

<sup>37</sup> Hagan afirma que as teorias ligadas ao interacionismo “ampliam o foco do estudo do interesse funcionalista com valores que incluem a consideração de formas e definições sociais que ajudam a produzir o comportamento criminoso numa ampla variedade de ambientes. Com o tempo, a atenção desta série de teorias mudou de como significados e definições são cultivados pelas pessoas e dentro de grupos, para as formas nas quais significados e definições são impostos pelos membros e agentes de outros grupos que se tornam oficialmente estranhos” (1994, p.45, tradução minha).

<sup>38</sup> Park dedicou atenção especial ao fenômeno do desenvolvimento urbano e concluiu que “na cidade, os tipos divergentes encontram um meio no qual, para o bem ou para o mal, suas disposições e talentos dão frutos” (1967, p.69).

### 2.1.3 – Associação Diferencial

Já no final dos anos 30, alguns membros da Escola conceitualizaram áreas da cidade como diferentemente organizadas e em freqüente conflito com a ordem social convencional. Com o conceito de organização diferencial, os pesquisadores direcionaram os estudos para o processo pelo qual as pessoas nestas áreas são socializadas em subculturas desviantes (LISKA, 1987). Numa extensão do pensamento, Edwin Sutherland, sob influência do interacionismo simbólico, desenvolveu a **Teoria da Associação Diferencial** (grifo meu) e defendeu que o comportamento desviante não é biologicamente apropriado. Para Sutherland, uma pessoa torna-se delinqüente por causa da exposição ao

excesso de definições capazes à violação da lei, que se sobrepõem às definições desfavoráveis à violação da lei. Isto é o princípio da associação diferencial. Ele refere-se tanto a associações criminais como a anticriminais e tem a ver com a neutralização de forças. Quando as pessoas se tornam criminosas, o fazem por causa do contato com modelos criminais e também por causa da isolação de modelos anticriminais. Qualquer pessoa inevitavelmente assimila a cultura circundante a menos que outros modelos estejam no conflito (1999, p.193, tradução minha).<sup>39</sup>

Traub e Little (1994) esclarecem que Sutherland fez emergir dois pontos importantes da teoria da anomia. O primeiro refere-se à explicação do crime fora dos contextos de classes mais baixas. O problema seria, então, o de como justificar o desvio entre aqueles com acesso aos meios legítimos para obtenção de seus êxitos. Em segundo lugar, está o padrão de uma teoria adequada, com método de indução analítica, que deve ser aplicada a cada caso em especial. Portanto, em contraste com a teoria da anomia de Merton, “que trata das taxas de comportamentos desviantes em circunstâncias específicas, a teoria da associação diferencial concentra-se em aspectos interativos (aprendizagem) para que alguém se torne desviante” (TRAUB E LITTLE, 1994, p.4, tradução minha).

---

<sup>39</sup> Akers explica que, mais tarde, Donald Cressey fez uma revisão do texto apresentado por Sutherland, na quarta edição, em 1947. Cressey deu ênfase a alguns erros literários destacados por críticos da associação diferencial: “primeiro, a crítica que a teoria não é válida, porque nem todo mundo que tem contato com criminosos torna-se criminoso” (AKERS, 1973, p.39, tradução minha). Cressey também ressaltou a idéia, assim como outros autores, como Matza e Sykes (1957), de que o conformismo é enfraquecido por definições neutralizantes: “...Cressey, Sykes e Matza (1957) depois expuseram várias técnicas de neutralizações. Eles explicitamente afirmam que essas neutralizações são tipos de definições favoráveis à violação da lei aprendidas por delinqüentes. Como no conceito de Cressey da racionalização, essas definições são congruentes com o comportamento delinqüente, porque permitem que o delinqüente "neutralize" definições antidelinqüentes e faça as suas delinqüências parecerem muito boas” (AKERS, 1973, p.42 e 43, tradução minha).

#### 2.1.4 – Controle Social

Os anos de 1960 trouxeram discussões responsáveis por fomentar a **Teoria do Controle Social** (grifo meu). Liska (1987) esclarece que alguns dos trabalhos desenvolvidos podem ser creditados como a extensão contemporânea da escola de desorganização social. No entanto, os teóricos do controle social contemporâneo não se mostraram interessados com as macro-causas e conseqüências da desorganização social. O foco da análise destes estudiosos estava na descoberta de como a deterioração no controle social convencional conduz ao desvio. A teoria buscava, por exemplo, explicar o porquê de muitas pessoas estarem desligadas das instituições e organizações que controlam o comportamento dito normativo na sua região, mesmo em comunidades e vizinhanças bem organizadas.

Travis Hirschi centrou suas avaliações na ligação entre indivíduos e a sociedade convencional e enumerou quatro elementos fundamentais para estes laços: crença, conexão, compromisso e envolvimento. A crença, por exemplo, estaria submetida ao controle interno do cidadão, enquanto os outros três suportes, privilegiavam o controle externo. Para Hirschi, quanto maior o nível de pessoas no envolvimento social, menor a probabilidade de as normas serem violadas (LISKA, 1987).<sup>40</sup>

#### 2.1.5 – Aprendizagem Social

O processo de aprendizagem do crime descrito por Sutherland orientou a **Teoria do Aprendizado Social** (grifo meu), que teve como seu principal representante Ronald Akers (1973). De acordo com Freitas, à concepção de que o comportamento criminoso é o normalmente aprendido acrescentaram-se argumentos oriundos de teorias mais modernas que “sustentam que o aprendizado também pode ocorrer através de interações diretas com o meio, independentemente de associações com outras pessoas” (2004, p.110).

A sustentação de Akers é a de que a forma e as razões pelas quais o comportamento operante ocorre, contudo, dependem das condições instrumentais. “Isto é, o comportamento é

---

<sup>40</sup> Segundo Cerqueira e Lobão (2004, p.11), Gottfredson e Hirschi consideram que a diferença daqueles com comportamentos desviantes para os que seguem as regras está no fato de os primeiros não terem desenvolvido mecanismos psicológicos de auto-controle na fase entre os 2 ou 3 anos até o período pré-adolescente. Gottfredson e Hirschi enfatizam que a escola, neste caso, exerce papel influente principalmente quando os jovens não são suficientemente socializados pela família. “Os não socializados suficientemente pela família podem eventualmente aprender o auto-controle pela operação de outras instituições ou sistemas de sanção. A instituição que tem responsabilidade principal por esta tarefa na sociedade moderna é a escola” (1990, p.105, tradução minha).

adquirido ou condicionado por efeitos, resultados, ou conseqüências que ele tem no ambiente pessoal” (AKERS, 1985, p.48, tradução minha). Aqui, o desvio está relacionado a uma subcultura que vai de encontro à cultura dominante. O conceito de reforço diferencial, por exemplo, é fundamental para entendermos que o comportamento é condicionado por recompensas e punições e produz efeitos. A explicação trabalha com a idéia de que todo comportamento é influenciado pelos seus resultados. Eles serão reforços para que o indivíduo continue agindo ou não da mesma forma.

Akers, acrescenta que a força do comportamento afastado dos padrões está diretamente relacionada à “quantidade, freqüência, e probabilidade do seu reforço” (1985, p. 46, tradução minha). O reforço diferencial, portanto, determina a probabilidade de um ato ser cometido ou repetido. Para ele, a maioria dos resultados advém de trocas sociais, que podem conduzir a outras recompensas e punições.<sup>41</sup>

### **2.1.6 – Rotulação**

A Teoria da Rotulação aparece no movimento contrário aos instrumentos de adestramento e manuseamento do poder pelo Estado, numa etapa já quase transitória da sociedade disciplinar para a dita como do Controle, como mostrou Garland (2005). Numa tentativa de “normalizar” a questão do crime na sociedade e, portanto, de afrouxar as amarras do Estado e de colocar num mesmo patamar os então considerados “normais” e “anormais”, Howard Becker argumentou que “os grupos sociais criam o desvio ao fazer regras cuja infração constitui desvio e ao aplicar essas regras a pessoas particulares e rotulá-las como marginais e desviantes” (BECKER, 1977, p.59-60).

Becker retoma a sustentação na corrente do interacionismo simbólico, ao defender que muitas atividades desviantes surgem de motivações socialmente apreendidas. Ele tenta mostrar que a percepção das situações criadas na reunião do grupo, propiciadas pela interação face a face, contribui para a construção da identidade do indivíduo. Portanto, todos que estão na interação estão condenados a se reinterpretem.

Jock Young explica que as teorias rotulacionistas e suas críticas à criminologia tradicional trouxeram boa parte dos temas pós-modernos. Para o autor, a noção de construção social do rótulo é a precursora do que ele denomina de “desconstrutivismo” (2002, p.59). Pelo

---

<sup>41</sup> Gary Jensen explica que Akers propõe quatro conceitos distintos ou variáveis como as características centrais de processos de aprendizagem social: “1) associação diferencial, 2) definições 3) reforço diferencial, e 4) imitação” (JENSEN, 1999, p.4, tradução minha).

ponto de vista, o crime não é mais visto como algo objetivo, óbvio, “que está lá”, que pode ser mensurado com precisão, como pressupunham os preceitos da modernidade. A conduta delitiva é vista como “um produto de definições socialmente criadas: o desvio não é inerente num item de comportamento, mas é aplicado a ele pela avaliação humana” (YOUNG, 2002, p.67). Para os pensadores rotulacionistas, duas questões são essenciais na determinação da taxa real de violência: “que mudanças de comportamento podem ser consideradas violentas, e que mudanças há na tolerância do público à violência? Este reconhecimento da natureza diádica da criminalidade é a maior realização da tradição rotulacionista” (YOUNG, 2002, p.68).

### **2.1.7 - Conflito**

A relação entre rotulação e punição e vice-e-versa apresenta-se em uma trajetória permanente e, aparentemente, como uma panacéia sem fim na história da sociedade contemporânea. Ao escrever sobre as mudanças na esfera da produção e do consumo, Jock Young as aponta como motivadoras de efeitos sobre as causas da criminalidade e do desvio e sobre as reações sociais, introduzindo um dos princípios da **Teoria do Conflito**. Com destaque para o significado político, a teoria considera a legislação um mecanismo privilegiado para estabelecer controle sobre as minorias e as classes menos privilegiadas, na maioria das vezes de forma desproporcional. Por isso, o crime passa a ser visto, também, como um conceito político. Young chama de díade do crime a combinação entre privação relativa e individualismo, fruto da modernidade recente e excludente, e a considera como uma “causa poderosa de criminalidade em situações em que soluções políticas não são possíveis: ela engendra criminalidade, mas também engendra crimes de uma natureza mais conflituosa e cruenta” (YOUNG, 2002, p.36).

### **2.1.8 - A “Nova Criminologia”**

A hipótese de uma sociedade dominada por uma elite que utiliza a lei criminal como meio de controlar “ameaças” aos poderes e posições de determinados atores também sustenta as principais construções de estudiosos da “nova criminologia”. Para Meier, por exemplo, “a maximização de ganhos pessoais é o motivo predominante que guia a maioria, se não todos, os comportamentos da elite neste sistema de acordos sociais, políticos e econômicos” (1994,

p.416, tradução minha). Na opinião de Meier, conforme explicam Traub e Little (1994), a nova criminologia está muito próxima, na verdade, de explicações já levadas em conta por outras teorias clássicas, particularmente aquelas referentes à perspectiva da patologia social, Escola de Chicago, Funcionalismo e Teoria da Rotulação.

Assim, compreende-se a linha de pesquisa como aquela capaz de focar sua atenção nos custos da desigualdade social (HAGAN, 1994). Na opinião de Hagan, três processos interligados de desinvestimento de capital intensificam os problemas de crime em comunidades mais desorganizadas: segregação residencial, desigualdade racial e concentração de pobreza. A nova sociologia do crime sugere, então, que por meio da expansão das oportunidades sociais e econômicas “é possível oferecer a base para a participação ampla dos cidadãos na produção da riqueza econômica e na redução dos custos sociais do crime” (HAGAN, 1994, p.99, tradução minha).

Se por um lado a ausência de acesso ao espaço público como cidadão pode ser um fator criminogênico, por outro, o conceito de capital social<sup>42</sup> ganha nova implicação quando relacionado aos crimes de colarinho branco, anteriormente tratados por Sutherland (1940). Hagan explica que o excesso de capital social, traduzido na expressão confiança, pode ser a fonte de liberdade e poder para atitudes ligadas ao colarinho branco. O caráter global<sup>43</sup> do problema é tratado em função do crescimento dos objetivos dos empreendimentos financeiros e das vantagens que a dispersão geográfica da atividade criminal podem oferecer para se evitar prisões e sanções (HAGAN, 1994).

O potencial de cruzamento e diálogo entre as teorias para a explicação do crime e da desordem justifica nosso esforço em empreender tal narrativa. A crise de legitimidade das instituições disciplinares e de seus métodos de adestramento, aliada à crença de que “nada funciona”, diante das angústias, desafios e riscos da sociedade tardiomoderna, faz surgir outros paradigmas teóricos na criminologia. Embora possam parecer absolutamente inovadores, como sugerem alguns pesquisadores, eles carregam a herança de discursos clássicos, adaptados agora pelo avanço da tecnologia e das mudanças sociais. Como sugere Alvarez, vivemos, sem dúvida, por um lado, “crise permanente das instituições disciplinares, mas sem o fim destas [...]; de outro, formas novas de controle, mas sem que essas formas substituam plenamente as práticas disciplinares” (2007, p.35). O uso da prisão justifica, por exemplo, a avaliação histórica e crítica das instituições disciplinares. O método descritivo da história das teorias, portanto, serve de base comparativa para o argumento de como a prisão se

---

<sup>42</sup> Uma discussão mais substancial desta expressão está no capítulo quatro.

<sup>43</sup> Sobre este assunto, ver também Mark Findlay, 1999.

transformou de instrumento de normalização, sob as rédeas da sociedade disciplinar, para um instrumento de atuarialismo, com os códigos da sociedade do controle. Pelo lema das teorias das oportunidades e sua cultura segregadora da vigilância, autores como Wacquant (2001, 1999), também asseguram que o isolamento em guetos de grupos socialmente desfavorecidos exercem função análoga a das prisões.

### **2.1.9 - O crime como Oportunidade**

Todos os enfoques foram fundamentais para a compreensão das transformações pelas quais passaram e ainda passam as respostas perante à segurança pública, bem como para a percepção dos interesses e das relações de poder. A partir de agora, começamos a perceber, com mais clareza, que nos últimos 30 anos, o controle e a punição são tratados pelo reforço no enfoque ambiental, com raízes da Escola de Chicago, mas com objetivos e ações diferentes, sejam elas privadas ou públicas. As chamadas **Teorias das Oportunidades** (grifo meu) são compreendidas inicialmente em três perspectivas: a da **Escolha Racional, Deterrence (Dissuasão) e Atividades de Rotina** (grifo meu). Assim como as teorias da Rotulação e do Conflito, a Teoria da Escolha Racional expõe seu caráter político, na medida em que, conforme Cornish e Clarke, foi desenvolvida “para fornecer aos provedores de políticas uma base útil para guiar o pensamento na prevenção e controle do crime” (1987, p.944, tradução minha).

Para a Escolha Racional, o indivíduo comete o crime depois de pesar os prós e os contras. Os afastados dos padrões tomam decisões calculadas, e os impedimentos mais eficazes contra o desvio comportamental são os projetados para minimizar as oportunidades de este ocorrer (TRAUB E LITTLE, 1994). Segundo Scott, o que distingue a teoria das demais é o fato dela desconsiderar a existência de alguma outra forma de ação diferente da racional e calculista. O pioneirismo da perspectiva é atribuído a George Homans (1961) e suas contribuições são tidas como orientações matemáticas direcionadas à microeconomia. “Basicamente, para todas as formas da Teoria da Escolha Racional a suposição é que o fenômeno social complexo pode ser explicado em termos de ações individuais elementares das quais eles são compostos” (SCOTT, 2000, p.127, tradução minha).

Na Dissuasão, o foco está basicamente em três dimensões da punição: severidade, celeridade e certeza. Allen Liska (1987) explica que a severidade é traduzida em dureza ou grau da punição; a celeridade é a rapidez da punição, o intervalo entre a violação da Lei e a experiência da punição; e a certeza refere-se à probabilidade de experimentar a punição. O professor da *University of Southern California* Marcus Felson (1979) é o principal expoente das Atividades de Rotina. Em linhas gerais, a idéia é a de que a estrutura da vida social pode facilitar ou dificultar



a oportunidade para as pessoas realizarem seus desejos, inclusive os contrários às normas vigentes. Útil, entretanto, será perceber e entender as construções originais das propostas das “criminologias da vida cotidiana”, suas adaptações e reformulações projetadas por outros pesquisadores.

## **2.2 - Teoria das Oportunidades: construções e reavaliações**

A proposta do pesquisador da *North Carolina State University* James Brunet (2002) para identificar *links* entre a Teoria das Atividades de Rotina e outras construções, como a Escolha Racional, Prevenção Situacional do Crime e Desorganização Social, guiará nosso debate. Brunet tem, inicialmente, dois objetivos: a) descobrir os elementos chave na Teoria das Atividades de Rotina reformulada com o passar dos anos; b) verificar as aplicações da teoria para novas áreas de pesquisa. Sendo assim, ele acredita na possibilidade de identificar as formas em expansão de intervenção no crime especialmente por meio de remédios civis.

Cohen e Felson (1979) investigaram as características do evento criminal ao invés das particularidades do criminoso. Eles argumentam que o crescimento dramático das ocorrências criminais, desde a Segunda Guerra Mundial, deve-se à mudança das atividades caseiras de rotina, para as funções em ambientes externos (BRUNET, 2002).<sup>44</sup> Felson explica, portanto, que o crime é resultado da convergência entre pessoas e todas as instituições e objetos sobre o tempo e o espaço. O movimento, no entanto, acontece sem uma conformidade de opiniões, é um produto de escolhas não coordenadas, assimétricas (FELSON, 1986).

Felson acredita no potencial das modificações na vida diária da comunidade para alterar o montante de oportunidade criminal. Assim, para a formulação original da teoria, um ato criminal deve ser entendido a partir de três elementos básicos: “um ofensor motivado, um alvo disponível e a ausência de guardiões capacitados para prevenir o crime” (FELSON, 1986, p.121, tradução minha). Brunet esclarece que, em 20 anos de pesquisas, os elementos da Teoria das Atividades de Rotina têm sido refinados. Um dos primeiros aspectos despertados por Brunet é a alteração na terminologia de “ofensor motivado” para “ofensor provável”. Isto aconteceu porque foi adotado o conceito de um ofensor que premedita suas

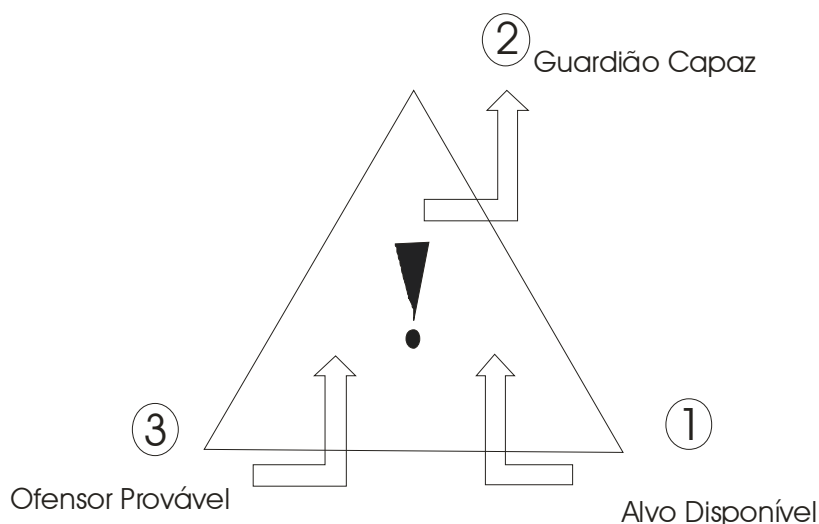
---

<sup>44</sup> Felson e Clarke ressaltam que a abordagem das Atividades de Rotina oferece a melhor explicação para o aumento nos assaltos nos Estados Unidos e na Europa Ocidental durante os anos de 1960 e 1970. “Como as pessoas gastam mais tempo com estranhos e fora de suas próprias casas, seus riscos de vitimização pessoal ou de algum bem aumentam” (1998, p.5, tradução minha).

ações em termos utilitaristas, usado pela teoria da Escolha Racional. A figura 1, desenhada por Felson e Clarke (1998, p.4, tradução minha), ilustra a passagem:

**FIGURA 1**

A Química para o Crime



Com base nos três aspectos, Felson retrata a eficácia da ideia de controle informal sobre o crime, considerando, por exemplo, o fato de a figura do guardião mais relevante ser atribuída não a um policial, mas a um morador comum de determinada região, como uma dona de casa ou um pedestre (FELSON, 1986, 1998). Em uma avaliação conjunta com Clarke, Felson acredita na relevância no termo “alvo” sobre a própria vítima, já que esta pode estar ausente na cena do crime, por exemplo em um caso de furto. “Alvos do crime podem ser a pessoa ou um objeto, cuja posição no espaço e no tempo coloca este como mais ou menos propensos ao ataque criminoso” (FELSON E CLARKE, 1998, p.5, tradução minha). Sob tal certeza, os dois pesquisadores, em outra perspectiva de aprimoramento das ideias originais, fazem referência a quatro elementos principais capazes de influenciar o risco de o alvo ser atacado, conforme mostra o quadro 3 (1998, p.5, tradução minha):

**Quadro 3: Elementos que influenciam a possibilidade de vitimização**

VALOR	Ofensores são apenas interessados em alvos que eles valorizam, por qualquer razão.
INÉRCIA	Tem a ver com o peso do item. Pequenos aparelhos são os mais furtados.
VISIBILIDADE	Refere-se à exposição dos alvos para os ofensores.
ACESSO	Refere-se aos padrões das avenidas, disposição de bens próximos à porta ou outras características da vida diária que criam facilidades para o ofensor pegar os alvos.

Brunet relata que Miethe e Meier (1994) sugeriram três proposições complementares à teoria de Felson e Clarke: a primeira aposta na crença de que altos níveis de atividade fora de casa aumentam os riscos de vitimização, por causa da maior visibilidade e acessibilidade como alvo de possíveis crimes; a segunda hipótese é a de que elevados níveis de auto-proteção devem diminuir os riscos individuais; por último, considera-se que pessoas e propriedades com valores subjetivos ou materiais elevados, na visão dos criminosos, estão expostas a riscos maiores (BRUNET, 2002).

Farrel et. al apresentam uma perspectiva interessante de ampliação dos conceitos com o balanço da reincidência de vitimização em áreas de altas taxas de crime. Duas teorias complementares ilustram o processo: a) a do Risco Heterogêneo faz valer a idéia de que os riscos entre os alvos são heterogêneos. Então, os mesmos alvos aparecem atraentes para diferentes criminosos e são, conseqüentemente, vitimizados repetidamente. Cria-se, por isso, a concepção de "alvos frouxos"; b) já a do Evento Dependente ajuda a compreender que os ofensores aprendem vitimizando sucessivamente o alvo que está disponível e que se este permanecer sem modificações eles podem igualmente vitimizá-lo de novo. Sendo assim, "o sucesso no crime apóia-se na probabilidade de repetição" (FARREL et. al, 2005, p.3, tradução minha).

Os pesquisadores acreditam que o melhor julgamento que um criminoso pode fazer antes do primeiro crime é o de que a vítima é um alvo presumido. A conclusão, no caso, é a de que a vitimização muda a percepção do ofensor para o alvo disponível. Em alguns registros, o ofensor motivado freqüentemente prefere buscar alvos estabilizados como disponíveis, ou seja, aqueles nos quais ele já tem a certeza de maximização dos benefícios. Daí, nasce o chamado "efeito rede", que torna maior a probabilidade de vitimização e faz surgir os conceitos de "super alvos disponíveis" ou "super vítimas". Em outras situações, os

riscos de ataque do criminoso podem ser reduzidos, mesmo após uma ocorrência. Isto é possível quando o delinqüente passa por uma experiência ruim na primeira ação ou quando as vítimas alteram de alguma forma a disponibilidade e disposição dos alvos, tornando-os “não disponíveis” (FARREL et. al, 2005, p.16, tradução minha).

### **2.2.1 - Atividades de Rotina e Escolha Racional**

A aproximação entre a Atividades de Rotina e a Escolha Racional é o primeiro link teórico estabelecido por Brunet. Para ele, “enquanto a Atividade de Rotina trata de como os criminosos tomam decisões, a Escolha Racional apresenta o criminoso racional que busca maximizar a utilidade individual” (2002, p.69, tradução minha).

Por tal perspectiva, Felson refinou a idéia utilitarista de Jeremy Bentham de que os indivíduos minimizam custos e maximizam prazeres. Neste sentido, argumenta que a maior parte das pessoas decidem cometer crimes sem pensar demais e sem formular concepções complexas. “Se eles pensassem muito sobre onde estas ações os levariam, conseqüentemente, não cometeriam os crimes. A maior parte dos atos criminais não são altamente arriscados, mas implicam riscos moderados” (FELSON, 2005, p.4, tradução minha). A relativização está ligada ao fato de este pesquisador reconhecer os limites da racionalidade de um delinqüente. Com a convicção de que o ofensor raramente tem o quadro completo de todos os variados custos e benefícios do crime, Felson e Clarke (1998) apostam na idéia de que as decisões são limitadas pela quantidade de tempo, esforço e qualidade da informação disponível.

### **2.2.2 - Atividades de Rotina, Escolha Racional e Prevenção Situacional do Crime**

Se o *modus operandi* do indivíduo desviante é o interesse central da Teoria da Escolha Racional, como sugerem Felson e Clarke (1998), então podemos identificar outro link, desta vez com as propostas da Teoria da Prevenção Situacional do crime, formulada para apontar a importância da redução de oportunidades. Brunet (2002) oferece três bases fundamentais interligadas e inseridas na definição popular da idéia de prevenção situacional. A primeira delas diz que a teoria auxilia na adoção de medidas para redução de oportunidades, indicadas para formas de crime amplamente específicas. A segunda envolve a administração, desenho ou manipulação de um ambiente. Assim, caracterizando a terceira assertiva, busca-se tornar o

crime ou o risco de este acontecer mais difícil, ou pelo menos fazer com que as recompensas sejam minimizadas.<sup>45</sup>

Para Felson e Clarke, esta é uma técnica associada à Teoria dos Padrões de Crime, que compõem a tríade das abordagens teóricas do que chamam de “novas Teorias das Oportunidades” (1998, p.4, tradução minha). Na opinião dos autores, os padrões de crimes locais podem nos fornecer informações substanciais sobre como as pessoas interagem com seus ambientes físicos e produzem mais ou menos oportunidades para os delitos. Felson e Clarke, portanto, estabelecem três conceitos principais para a compreensão da linha teórica, como mostra o quadro 4 (1998, p.6, tradução minha):

#### **Quadro 4: Conceitos inseridos na Teoria dos Padrões do Crime**

NÓS	Termo de transporte: refere-se à idéia de movimento, para onde as pessoas se deslocam. Os crimes podem ocorrer não apenas dentro de tais lugares, mas também nas proximidades.
CAMINHOS	Cada criminoso pesquisa os alvos ao redor das atividades (tais como casa, escola e áreas de diversão) e os CAMINHOS entre eles. Isto gera mapas do crime para diferentes horas do dia e dias da semana.
LIMITES	Refere-se às fronteiras de áreas nas quais as pessoas vivem, trabalham, compram ou se divertem. Alguns crimes são mais prováveis de acontecer às margens, como ataques raciais, roubos e arrombamentos a lojas. Isto porque as pessoas de diferentes localidades que não se conhecem caminham juntas nestas fronteiras. A distinção entre conhecidos e estranhos ajuda a entender a importância dos limites.

Desta forma, Felson e Clarke acreditam que a conexão entre as teorias ecológicas, sob o suporte da Atividades de Rotina, Padrões de Crime e Escolha Racional, nos mostra como a sociedade, com sua distribuição nos espaços e no tempo, pode mudar as oportunidades para o crime. Com a certeza do princípio geral de que a oportunidade faz o “crime” ou o “ladrão”, eles estabelecem, então, dez subprincípios considerados essenciais, como mostra o quadro 5 (1998, p.9, tradução minha):

---

<sup>45</sup> Em um estudo interessante, Kuo e Sullivan (2001) argumentaram que, embora a vegetação em algumas áreas seja apontada como fator facilitador de ocorrências criminosas, existem evidências do contrário. A pesquisa desenvolvida por eles revelou que moradores de regiões cercadas por vegetação demonstraram baixos níveis de medo, menor incivilidade e comportamentos menos agressivos e violentos.

### Quadro 5: Subprincípios da Teoria das Oportunidades

1 – As oportunidades exercem influência em todas as causas de crime.
2 – As oportunidades para o crime são altamente específicas.
3 – As oportunidades para o crime são concentradas no tempo e no espaço.
4 – As oportunidades para o crime dependem dos movimentos da vida diária.
5 – Um crime produz oportunidades para outro.
6 – Alguns produtos oferecem mais atração para as oportunidades de crime.
7 – Mudanças sociais e tecnológicas produzem novas oportunidades para o crime.
8 – Oportunidades para o crime podem ser reduzidas.
9 – A redução de oportunidades não desloca, usualmente, o crime para outras áreas.
10 – A redução engajada de oportunidades pode produzir amplos declínios no crime.

#### 2.2.3 - Atividades de Rotina e Teoria do Controle

Em uma das explicações sobre revisões da Atividades de Rotina, Brunet afirma que Felson, na apresentação de suas idéias originais, admite considerar o criminoso “como dado” pelas oportunidades. Entretanto, ele corrigiu e ampliou o foco pela incorporação dos efeitos do controle social informal dentro do modelo. Isto foi possível pela união da Atividades de Rotina com aspectos da Teoria do Controle, de Hirschi (BRUNET, 2002).

Os quatro elementos de controle social informal desenhados por Travis Hirschi (1969 - crença, conexão, compromisso e envolvimento) são resumidos por Felson na tradução da expressão *handle*. Ela pode ser compreendida como a idéia de cuidar de um problema, agir para a prevenção. Com o pressuposto, Felson aprimora o modelo inicial do triângulo do crime (figura 1) e diagrama o quadro de uma rede de controle informal do delito com destaque para quatro pontos essenciais: a) o ofensor motivado, alguém que pode ofender e também ser vigiado; b) um *intimate handler*, ou seja, uma pessoa íntima, um “cuidador” bem conhecido da comunidade, que também pode interferir na constituição de um alvo disponível; c) um alvo disponível para o crime; d) e um guardião capaz de evitar tal violação (ver figura 2- FELSON, 1986, p.122, tradução minha).

Com base no aprimoramento da teoria original, Brunet ressalta, novamente, o refinamento de outras expressões. Primeiro, o conceito de guardião, concebido originalmente para a relação direta entre protetor e alvo, estende-se para três tipos de relações de

monitoramento: “guardião/alvo; cuidador/criminoso; administrador/espaço” (BRUNET, 2002, p.71, tradução minha). Em seguida, o *intimate handler* passa de um “cuidador íntimo” para “cuidador pessoal”, capaz de monitorar os prováveis criminosos. Para entender melhor o processo, Brunet ressalta que o monitoramento das relações entre o cuidador e o delinqüente é a extensão da idéia inicial de guardião. O autor, desta forma, assim como fez Felson, desenha o modelo teórico reformulado da Atividades de Rotina, que reflete as relações informais de desencorajamento do crime. No que denomina de “Superestrutura em uma rede de prevenção do crime”, como mostra a figura 3 (BRUNET, 2002, p.72-73, tradução minha), o pesquisador separa os “promotores de crime” dos “evitadores do crime”.

**FIGURA 2<sup>46</sup>**



**FIGURA 3**



A Rede de Desencorajamento do Crime

<sup>46</sup> Em ambas as figuras as expressões “ofensor provável” e “cuidador pessoal” são adaptações minhas à figura original, que traz as expressões oriundas da formulação original.

Nas áreas nas quais o ofensor não é vigiado a figura do *intimate handler* é inexistente. “Neste caso, os quatro elementos mínimos são reduzidos para três: ofensor, alvo e guardião” (FELSON, 1986, p.122-123, tradução minha). Assim, o controle social informal é tido como compacto, apenas quando todos os quatro componentes estão em contato físico direto e quando as pessoas relevantes no processo conhecem bem umas às outras. Brunet acrescenta que, no contexto, os indivíduos com baixos níveis de auto-controle podem estar sujeitos a mecanismo formais de regulação social, como por exemplo o encarceramento (BRUNET, 2002).

Para sustentar seu argumento, Felson crê que as modificações impostas pela vida social diária alteram a probabilidade pela qual um ofensor e um alvo disponível convergirão, sem a presença de um guardião ou de um “cuidador”.

A tecnologia dos automóveis dispersa as pessoas sobre o espaço e o tempo, distantes de suas propriedades, guardiões, e cuidadores. A organização da vida diária nas metrópoles modernas reúne ou dispersa as pessoas para o trabalho, escola, shoppings e lazer em uma moda que convida ao crime (1986, p.126, tradução minha).

Portanto, as decisões sobre o estilo de vida interferem no risco de vitimização, assim como os planejamentos do sistema público também têm conseqüências nas taxas de crime. Com a premissa, Felson nos convida a pensar que não é possível entender o crime pelo raciocínio de um só ator. Para compreendermos a ordem racional do crime, temos que estudar o volume e a composição das pessoas e propriedades, as suas relações, e os seus movimentos “segundo o mapa, o relógio e o calendário” (FELSON, 1986, p.128, tradução minha).

A partir da ênfase na administração dos riscos e na racionalidade do emprego dos recursos para tais objetivos, Felson ressalta a “ignorância do povo sobre a prevenção” (FELSON, 2000, p.249, tradução minha) e reconhece que a indústria privada da segurança, muitas vezes, oferece serviços de custo elevado para as classes de menor poder aquisitivo, sem disponibilizar informações sobre alternativas com preços reduzidos ou que não impliquem em gastos. Na opinião dele, faz-se necessária uma nova fonte de construção de informações capazes de orientar as pessoas sobre como reduzir os riscos de vitimização e evitar perdas e danos. Os principais recursos para gerenciar os problemas estariam, então, sob as bases das pesquisas e dos princípios de prevenção situacional e de minimização das ameaças através de desenhos ambientais.



A alternativa mais racional e mais equânime em termos de distribuição e aproveitamento dos recursos é, para o pesquisador, a **prevenção do crime por serviços de extensão** (grifo meu). A idéia é estabelecer um processo contínuo de cooperação e parcerias, para (re) produção de conhecimentos relacionados ao controle informal, ou seja, para o diagnóstico e medidas de prevenção do crime. As iniciativas devem começar a ser implantadas em áreas metropolitanas, em conjunto com os departamentos das principais universidades. Assim, o foco central dos esforços deve ser, primeiramente, sobre os comerciantes privados, especialmente aqueles de pequenos negócios, já que as áreas nas quais eles estão situados e o tipo de empreendimento são considerados os mais atraentes para as ações delituosas do dia-a-dia. A proposta de solidariedade deve ser ampliada, de acordo com Felson, com a participação de outras instituições, como igrejas e associações de moradores, e também de governos municipais por meio de incentivos de custo baixo em setores estrategicamente ligados ao controle social, como as escolas.

O foco central de Felson sobre o aprendizado pela experiência e a observação dos movimentos da vida diária alimenta a crítica ao que ele rotula como criminologia abstrata, ou seja, que relaciona os problemas a causas sociais, geralmente ligadas a processos de longa duração. Para ele, as iniciativas da rede de informações devem sempre estar sustentadas por uma criminologia clínica. “A criminologia também precisa estar ligada a problemas práticos e ajudar a resolvê-los” (FELSON, 2000, p.251, tradução minha). Isto significa que o sucesso das redes cooperativas depende do aprendizado de como o negócio e a indústria são organizados, e também de como os setores públicos funcionam na prática: “este conhecimento deve ser ligado a compreensões tangíveis de como os ofensores se orientam sobre as atividades legais e esculpem seus nichos ilegais” (FELSON, 2000, p.255, tradução minha).

Quando fala em parcerias, principalmente entre policiais e comunidade, Felson destaca que a polícia nos Estados Unidos tem forte tradição de agir reativamente, buscando prender os criminosos, ao invés de pensar na prevenção. Para o pesquisador, quando medidas de redução de riscos são incentivadas, as idéias que as norteiam são estreitas, como dicas para utilização de cadeados, trancas nas portas, alarmes e não sair tarde demais de casa. De acordo com o autor, o modelo de Herman Goldstein (1979), de um policiamento voltado para solução de problemas, tem modificado a realidade, embora muitos departamentos ainda não estejam suficientemente preparados para abrir suas portas à participação popular e nem mesmo têm conhecimento sobre os diversos aspectos de governo e de formação de uma comunidade (FELSON, 2000).

## 2.2.4 - Atividades de Rotina e Desorganização Social

Pesquisas que estabelecem a divisão entre micro e macro relações sobre crime e contexto social põem em evidência as bases ecológicas da Teoria das Atividades de Rotina, que dispõe seus três elementos centrais (ofensor, alvo e guardião) no contexto social (BRUNET, 2002). Processos causais chave têm sido reformulados em modelos que agregam fatores internos e externos referentes à organização de comunidades, que buscam detalhar as relações entre os indicadores (KUBRIN e WEITZER, 2003).

O trabalho do professor da *University of Chicago*, Robert Sampson, é um dos mais conceituados na área. Ele destaca primeiramente o desafio de incorporação de novas realidades urbanas dentro da compreensão sobre o crime e, conseqüentemente, de observação das respostas políticas. Sampson parte do pressuposto de que os cerca de 100 anos de pesquisas com a tradição ecológica já revelaram a concentração de violência interpessoal em certas vizinhanças, como aquelas conhecidas pela pobreza, segregação racial de grupos minoritários, além das famílias monoparentais (SAMPSON, 2004b).

Com tal premissa, o autor procura explicar a trajetória dos estudos da desorganização social e, numa reconstrução teórica, a partir da Escola de Chicago, na década de 1920, lembra da evolução do conceito, desde a relevância inicial a variáveis, como baixo status econômico e instabilidade residencial, à importância de considerar o desequilíbrio social como fruto da inabilidade da comunidade para desenvolver valores comuns entre seus moradores e manter o respeito às regras.<sup>47</sup>

Segundo Sampson, uma das versões mais influentes e revitalizadoras da discussão intelectual recente, neste sentido, é a de Robert Putnam, com a idéia popular de “capital social”. O conceito faz referência às redes, normas e confiança que facilitam a coordenação e cooperação para benefícios recíprocos entre as pessoas. O link entre a desorganização social e a idéia de capital social apóia-se na suposição de que comunidades com baixo capital social são menos aptas para desenvolver valores comuns e, portanto, manter o controle para a segurança de todos (SAMPSON, 2004b).

---

<sup>47</sup> Kubrin e Weitzer lembram que a teoria foi primeiramente refinada por Clifford Shaw e Henry Mckay. “Eles descobriram que altas taxas persistiam em Chicago, em certas comunidades, por longo tempo, apesar das mudanças na composição étnica e racial - uma descoberta que levou a conclusão que as condições ecológicas da vizinhança modelam as taxas de crime sobre e acima das características individuais dos moradores” (2003, p.374, tradução minha).

Apesar de reconhecer a popularidade da convivência entre as teorias, Sampson questiona a relação de laços sociais fortes com baixas taxas de crime, a partir de três pontos chave, como mostra o quadro 6 (SAMPSON, 2004b, p.159, tradução minha).

#### **Quadro 6: A relação entre laços sociais fortes e baixas taxas de crime**

1 – Em algumas vizinhanças, laços fortes podem impedir esforços para estabilizar o controle social. Por exemplo, em comunidades pobres, estes laços podem acontecer, sem necessariamente gerar recursos coletivos para o controle.
2 – Laços sociais fortes podem promover coesão social, mas ao mesmo tempo alimentar o crescimento de redes que impedem esforços para livrar as comunidades de organizações criminosas, como as de traficantes e gangues.
3 – Expectativas compartilhadas para o controle social e conexões estratégicas que produzem a ação podem ser criadas na ausência de densos laços entre vizinhos.

A proposta de Sampson é oferecer uma alternativa mais viável e eficaz para o controle social. Ao rejeitar a suposição de que vizinhanças são caracterizadas pelos vínculos densos e íntimos, ele as define em termos ecológicos e põe na balança as variações constantes no trabalho de confiança e nas disposições compartilhadas dos moradores. Com tal certeza, Sampson chega ao seu mais importante conceito: o de Eficácia Coletiva (SAMPSON, 2002, 2003, 2004a, 2004b; SAMPSON et al., 2002). O seu objetivo é expor a importância da ligação entre confiança e coesão, de um lado, e expectativas compartilhadas, por outro.

Saindo do foco dos laços sociais privados, o termo Eficácia Coletiva é tido para significar uma ênfase em crenças compartilhadas nas capacidades conjuntas das vizinhanças para agir para obter um efeito desejado, e conseqüentemente um sentido ativo de engajamento por parte dos moradores (SAMPSON, 2003, p.58, tradução minha).

Assim, o autor deixa claro que redes sociais de trabalho dão força às condições sobre as quais a eficácia coletiva pode florescer, mas não são suficientes para o exercício do controle, já que o capital social pode ser direcionado tanto para metas positivas, quanto negativas. Sampson crê na eficácia coletiva, mas reconhece as dificuldades para obtê-la, especialmente em função de condições estruturais de muitas comunidades. Sendo assim, as ações dependem das “conexões entre organizações, conexões que não são necessariamente

densas ou refletoras de uma estrutura de laços pessoais na vizinhança” (SAMPSON, 2004b, p.162, tradução minha).

O projeto ideológico de Sampson se materializa com a ênfase dada à variável espaço (SAMPSON, 2002, 2003, 2004a, 2004b; SAMPSON et al., 2002). Ele parte da hipótese de que redes de trabalho não precisam ser definidas apenas em termos pessoais. Sendo assim, é preciso observar as comunidades em estruturas nodais, em ampla rede de relações espaciais. A convicção fomenta o discurso de que “há boas razões para acreditar que as redondezas das vizinhanças são cruciais para entendermos a violência em uma determinada comunidade [...] políticas que focam apenas as características internas das vizinhanças são insuficientes” (SAMPSON, 2004b, p.164, tradução minha).<sup>48</sup> Sendo assim, a figura 4 (SAMPSON, 2004b, p.163, tradução minha) ilustra os principais fatores que interferem no processo da Eficácia Coletiva.

**FIGURA 4**



Com todas as contribuições, Sampson argumenta ainda que não é tão forte o *link* direto entre desordem e crime, estabelecido, segundo ele, fundamentalmente pela Teoria das Janelas Quebradas, que sugere que signos físicos da desordem, como janelas quebradas e beber em público, demonstram a má vontade dos moradores para o confronto com estranhos, para agir contra o crime ou acionar a polícia. Para o autor, são necessárias pesquisas mais

<sup>48</sup> Kubrin e Weitzer utilizam o conceito de “autocorrelação espacial” para tratar do mesmo enfoque: “atos de violência podem gerar uma seqüência de eventos que conduzem a mais violência em formas espacialmente difundidas [...] crimes de homicídio que ocorrem em uma vizinhança podem levar a mortes por retaliação em vizinhanças próximas” (2003, p.393-394, tradução minha).

densas a fim de diagnosticar se a desordem é etiologicamente análoga para o crime. Questões metodológicas, como seleção diferenciada de indivíduos nas comunidades e preconceitos<sup>49</sup> simultâneos, representam, no ponto de vista do autor, sérios problemas para o desenho de conclusões sobre a formação dos contextos sociais das vizinhanças (SAMPSON et. al, 2002).

### **2.2.5 - Novas propostas para os estudos da Desorganização Social**

As culturas das vizinhanças têm sido apontadas como mais uma variável importante na análise conjunta com laços sociais, capital social e eficácia coletiva. Kubrin e Weitzer (2003) enfatizam a necessidade de realização de mais pesquisas para observar as influências das subculturas no controle social do crime. Segundo eles, estudos têm revelado como os criminosos justificam seus atos delinquentes pela invocação de códigos culturais de rua.

O foco prioritário dado ao controle informal nas pesquisas de desorganização social também é alvo de críticas de Kubrin e Weitzer. Os pesquisadores da *George Washington University* acreditam na relevância do conhecimento acerca das práticas e efeitos de controle formal dentro das comunidades, ou seja, da supervisão exercida pelas autoridades para manter a ordem e impor os códigos legais e regulatórios. O que acontece comumente, na opinião dos autores, é que “o controle informal é também visto como mais provável para prevenir o crime do que é o controle formal pelas autoridades, que freqüentemente tomam parte após o fato. Mas a negligência do controle formal é problemática para a teoria da desorganização social” (KUBRIN E WEITZER, 2003, p.381, tradução minha).

Kubrin e Weitzer explicam que o controle formal pode ser importante por duas razões: a) por diretamente influenciar no crime e na desordem; b) pela interferência nas práticas de controle informal dos moradores. A partir do primeiro ponto, eles supõem que a quantidade e a qualidade da atividade policial em uma determinada área afetam as taxas de crime, especialmente nas regiões em desvantagem na escala social e econômica, pelo fato de serem geralmente, as menos favorecidas com serviços e proteção policial. Pelo segundo aspecto, os autores concluem que, quando a polícia não é vista como um suporte para a obtenção de recursos, os membros da comunidade são relutantes a arriscar alguma intervenção para resolver problemas do bairro ou da região, e o pior: “o controle informal inadequado pode criar um vácuo por meio do qual ofensores locais administram suas próprias formas de

---

<sup>49</sup> Esta questão é considerada por Sampson et al. como o maior desafio para a pesquisa nas comunidades.

controle informal ou ‘justiça’ para os outros na comunidade” (KUBRIN E WEITZER, 2003, p.383, tradução minha).

A segunda hipótese de Kubrin e Weitzer para o salto de qualidade da teoria da Desorganização Social refere-se à percepção da influência das forças políticas e econômicas urbanas no processo de construção de ambientes seguros. Se Felson, por exemplo, valoriza a observação das práticas e movimentos do presente e as intervenções a curto-prazo, Kubrin e Weitzer argumentam que “[...] pesquisadores da desorganização social não têm examinado mudanças em processos de longo-prazo no desenvolvimento urbano [...] mudanças nas estruturas ecológicas podem influenciar fortemente os níveis de controle social, laços e eficácia coletiva” (2003, p.387, tradução minha).<sup>50</sup>

Com tal convicção, os pesquisadores acreditam na relevância de fatores exógenos e, assim como Sampson, reconhecem a importância da dependência espacial, isto é, da noção de que muitos crimes interpessoais, como assaltos e homicídios, são baseados em interações sociais que podem ultrapassar as fronteiras de uma vizinhança. No entanto, Kubrin e Weitzer alertam que, apesar das evidências de alguns efeitos de estratégias envolvendo conceitos, como os de laços sociais, capital social e eficácia coletiva, “a teoria da Desorganização Social deve ser amplamente enriquecida pelo exame empírico dos papéis da cultura, controle social formal e forças políticas-econômicas urbanas na influência das taxas de crime [...]” (2003, p.396, tradução minha).

## **2.2.6 - Atividades de Rotina, Escolha Racional e algumas críticas**

Brunet estabelece algumas preocupações que emergem de estudiosos no mundo inteiro sobre as teorias dedicadas a avaliar o crime como oportunidade. Elas fazem referência, especificamente, a Atividades de Rotina, e também aos remédios civis de desencorajamento do crime.

---

<sup>50</sup> Andrew Goldsmith disserta sobre modificações no Governo para o início do estabelecimento da confiança legitimadora de reformas. “Pode ganhá-la pela realização honesta e eficaz, reformando práticas corruptas, protegendo novas liberdades, e fornecendo política que responda a problemas públicos” (Goldsmith, 2005, p.458, tradução minha). Renauer (2007) desenvolveu um *survey* com 505 moradores de 10 comunidades diversas nos Estados Unidos, por meio do qual buscou observar se há relação entre o medo emocional do crime e a percepção dos moradores sobre as atividades do governo, da polícia ou do controle social informal nas vizinhanças. Os resultados indicaram que ambos os controles, informal e formal, influenciam na formação do medo emocional do crime. Sendo assim, este autor trabalha com a questão: “como podem os moradores de uma comunidade, a polícia e as instituições do governo local coexistirem de maneira que melhorem a coesão social, percepções do policiamento, responsabilidade do governo, e desordem social e reduzam o medo?” (p.57, tradução minha).

Uma das críticas mais conceituais ancora-se na hipótese de que a prevenção do evento criminal em determinada região não reduz a probabilidade de que um crime similar seja cometido pelo ofensor em outro espaço e em outro horário. A idéia é a de que os guardiões sempre deslocam o crime de uma área para outra. A sinergia propiciada pelos controles informais, portanto, pode estimular o que Jock Young (2002) chamou de cordão sanitário de controle na dialética da exclusão da modernidade recente. Ou seja, enquanto uns buscam se defender dos outros, são estabelecidas fronteiras entre grupos nucleares e os “de fora”, que seriam os bodes expiatórios para os problemas da sociedade em geral,

e a conduta atuarial de policiamento, zoneamento e prevenção diferenciais ajuda a manter esta situação; [...] na medida em que desloca o crime das áreas bem protegidas de classe média para [...] menos protegidas das camadas mais baixas [...], esta linha atuarial agrava o problema (YOUNG, 2002, p.43).

A suposição de deslocamento do crime foi refutada por Felson e Clarke, a exemplo do subprincípio número 9 das Teorias das Oportunidades. Para eles, os estudos de deslocamento do crime mostram que, mesmo quando ele ocorre, está distante de se realizar na plenitude e que importantes redes de redução dos delitos podem ser formadas pelas medidas de redução de oportunidades (FELSON E CLARKE, 1998).

Sobre os remédios civis para prevenção, Brunet põe em pauta casos nos quais indivíduos são forçados a realizar certas funções de policiamento contra seus desejos e a pequena evidência empírica, que dá suporte à alegação de que ações preventivas evitam o crime (BRUNET, 2002). Neste sentido, Scott identifica três problemas interligados, que põem em xeque os empreendimentos descritos sob as bases da Escolha Racional. O primeiro diz respeito à ação coletiva, ou seja, à idéia de que atores racionais não têm incentivo individual para suportar atitudes conjuntas. Por isso, “eles calculam que os custos da relação com outros membros são altos e que sua participação pode não ter efeito significativo no poder de barganha da organização” (SCOTT, 2000, p.132, tradução minha). Configura-se, assim, a suposição de que se cada integrante potencial de uma instituição ou comunidade fizer o mesmo cálculo, aos moldes da Escolha Racional, então ninguém aceitará a união.

O segundo aspecto refere-se à proposição de que a racionalidade instrumental não oferece explicação completa da ordem social e do cumprimento de normas e obrigações. Segundo Scott, teóricos da Escolha Racional argumentam que onde trocas sociais são recorrentes é possível haver cooperação emergente da estratégia racional, pois as pessoas

aprendem que a ação mútua conduz a vantagens múltiplas, mesmo se esta não produzir o efeito máximo esperado. Scott apresenta, então, a crítica de que as normas de reciprocidade pacíficas não podem ser explicadas em termos de atos contratuais específicos de troca. Ao citar Heath (1976), descreve que enquanto as considerações racionais explicam porque indivíduos introduzem e cumprem particularmente normas sociais, “elas não explicam como estas normas são internalizadas [...] não explicam porque as pessoas devem mudar os seus valores [...] devemos introduzir mecanismos psicológicos adicionais” (SCOTT, 2000, p.135, tradução minha).

O problema da estrutura social marca o último e talvez mais importante ponto da contestação de Scott. De acordo com ele, o individualismo metodológico, adotado em boa medida pelos teóricos da Escolha Racional, procura explicar que as características da vida social, convencionalmente chamadas de estrutura social, são apenas correntes de ações individuais interligadas. Para Scott, a Escolha Racional desconsidera a autonomia ou o poder das forças das estruturas sociais.

### **2.3 - Qual caminho seguir?**

Para pensar em uma resposta à pergunta, voltamos para a observação do sentido da frase de Felson e Clarke, que abriu o capítulo. Ela pontua um embate corrente na criminologia que contribui, em boa parte das vezes, para criar um ambiente ainda mais ambíguo. Felson e Clarke, quando afirmam que “as críticas erroneamente assumem que as causas precoces e mais remotas são as mais significantes” e defendem que “ao contrário, as causas mais imediatas são freqüentemente mais poderosas na produção do crime” (1998, p.3, tradução minha), põem em defesa a tese de que análises histórico-sociológicas, por exemplo, “estão além das práticas diárias e suas combinações são extremamente complicadas para os que querem entender o crime” (1998, p.1, tradução minha).

O objetivo do capítulo foi e é o de acentuar, por meio da trajetória das teorias, especialmente a das Oportunidades, o quanto se torna fundamental para pesquisadores da área, provedores de políticas públicas e comunidade em geral, conhecer e avaliar os contextos formulados em meio a trajetórias “complicadas” sim, mas essenciais para a compreensão do presente. O imediatismo da Teoria das Oportunidades apresenta aspectos relevantes, a começar pelo reforço de que todos estamos sujeitos à prática de algum delito nas interações do dia-a-dia, mas não pode ser reproduzida a “ferro e fogo”, com a inobservância das relações



históricas de poder em estruturas informais das comunidades, bem como em alicerces formais das instituições. Da mesma forma, fatores exógenos, como propuseram Kubrin e Weitzer (2003), exercem importante papel.

A avaliação das dificuldades aparentes, medidas empiricamente e traduzidas por softwares em séries de números e estatísticas, na linguagem matemática e econômica da Escolha Racional, deve ser considerada apenas como parte de um amplo processo, que sem dúvida é muito mais complexo. É neste sentido que esforços para análises a nível também abstrato devem ser incorporados a todas as incursões e projeções, principalmente de políticas públicas para a segurança, promotoras de relacionamentos entre diferentes pessoas.

Afinal de contas, de que estética e de qual moral fala-se em recuperar, com as medidas de prevenção situacional? O que pode significar um espaço público deteriorado? Será que as dificuldades de integração entre polícia e comunidades, por exemplo, podem ser mensuradas tão simplesmente por modelos científicos, revestidos agora com o véu da tecnologia? Não seria preciso enxergar aquilo que as Teorias das Oportunidades não vêem, ou seja, que atitudes criminosas podem ser originárias da ausência das oportunidades, como pensa a “nova criminologia”? A incongruência, a politização dos discursos, aliados ao fascínio pela capacidade de operacionalização dos computadores em processamento rápido de dados, com suas inúmeras ferramentas interativas para apresentação dos mesmos em grandes públicos, explicam, em boa parte, a frustração e a nebulosidade que muitos pesquisadores observam entre a teoria de algumas políticas públicas e a prática dos contextos sociais? A frustração, com a impossibilidade de levar adiante o que está no papel e com o descumprimento de prazos e promessas, alimenta ainda mais a crise de legitimidade entre instituições e seus agentes?

Será que podemos descartar tão facilmente a hipótese de que a utilização das “criminologias da vida cotidiana” para projetos de prevenção, que estimulam o controle social informal, formação de laços fortes e eficácia coletiva, estaria alimentando uma enorme contradição? Ou seja, propostas que incentivam parcerias comunitárias com as instituições públicas, como a polícia, para a resolução dos problemas de segurança, como o policiamento comunitário, ao utilizarem as teorias das Oportunidades, estariam, ao invés de ampliar o espaço público da discussão e da participação, reforçando ainda mais o culto do “horror ao estranho”, da “repulsa aos intrusos”, com o cultivo da intolerância? As chamadas “comunidades fechadas”, como mostrou Garland, com cordões sanitários de controle (YOUNG, 2002), ou “comunidades cabide”, por meio das quais busca-se o seguro coletivo

para incertezas individuais, com altos investimentos em sistemas eletrônicos de vigilância, como relatou Bauman (2003), seriam a mais obscura ferramenta de atuarialismo, no sentido de exorcizar do convívio da elite cosmopolita os “indesejáveis”, os “alienígenas”?

As práticas neoliberais de prevenção, regidas pela linguagem mercadológica e pelas “bolhas de segurança”<sup>51</sup> são a trilha para políticas subjacentes de exclusão neoconservadoras? Estaríamos diante de uma bifurcação social que impõe um “novo feudalismo” (SHEARING E STENNING, 1983, e I. TAYLOR, 1999 apud REINER, 2004, p.306), por meio do qual os mais privilegiados da sociedade “se protegem cada vez mais das proliferantes ‘classes perigosas’, dos socialmente excluídos, por meio de vários instrumentos de segregação ambiental, espacial, arquitetônica e tecnológica (...)” (REINER, 2004, p.306). Especialmente no cenário brasileiro, suspeitamos que seja importante considerar, conforme aponta Vera Malaguti Batista, que “essas alegorias, esses discursos, essas imagens produzem um arranjo estético” (2003, p.52), desencadeador da idéia de “cidade como jardim, metáfora fundadora das ‘utopias urbanas retrógradas’<sup>52</sup>, a necessitar de limpeza de pragas, de erva-daninhas” (2003, p.52).

É claro que nesta dissertação reconhecemos as possíveis limitações na construção das respostas. No entanto, não deixaremos de lado a ousadia de procurá-las e de despertar um senso crítico capaz de perceber as influências da “genealogia moral” e das relações de poder como tratou Foucault, e do projeto político, que reflete estratégias atuariais, como enfatizam Garland e Wacquant. No próximo capítulo, buscaremos entender como as teorias e os processos históricos influenciaram e continuam interferindo na formação da instituição talvez mais exposta e mais pressionada para a resolução das incertezas do mundo contemporâneo: a polícia.

---

<sup>51</sup> Noaks explica que este conceito foi criado por Bottoms e Wiles (1997) para descrever como as estruturas fechadas são “desenhadas para acalmar nossas inseguranças e encorajar nossa confiança [...]” (NOAKS, 2004, p.265, tradução minha), especialmente na relação de insegurança associada ao crime e à desordem.

<sup>52</sup> A expressão, segundo explica Batista, é utilizada por Gizlene Neder, no artigo denominado Cidade, identidade e exclusão social, publicado na Revista Tempo, v.2, número 3, Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997.

### CAPÍTULO III: A POLÍCIA E AS RESPOSTAS AOS PROBLEMAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

A conjunção das perspectivas históricas, sociológicas e criminológicas exerceu influência e continua a subsidiar a formação e as respostas elaboradas pela polícia, principal instituição exposta diretamente ao problema de enfrentamento dos dilemas da segurança pública. O objetivo deste segmento é mostrar inicialmente como se formaram os principais modelos de instituições policiais no mundo e no Brasil. Este processo histórico é fundamental para percebermos como as mudanças na estrutura social, especialmente as subjacentes, afetaram as respostas à criminalidade adotadas pelas polícias na contemporaneidade, como a filosofia de policiamento comunitário.

Como ferramenta da engrenagem social, a polícia obviamente nasceu e se desenvolve frente às estruturas dos contextos nos quais está inserida. Portanto, para definir polícia torna-se obrigatória a compreensão da conjuntura histórica e de seu papel perante à sociedade a qual pertence. A princípio, como bem lembra Reiner, tem-se uma “noção intuitiva” do que seja polícia, ao remetê-la como uma “corporação uniformizada, patrulhando os espaços públicos” (2004, p.19). A origem etimológica da palavra “polícia” deriva da expressão grega *politeia*, “pela qual se designava a arte de governar a cidade ou ‘tratar da coisa pública’” (ROLIM, 2006, p.24).<sup>53</sup> Assim, o ato de policiar é oriundo dos conjuntos de processos, com funções sociais específicas, desenvolvidos por este tipo de instituição social, denominado polícia (REINER, 2004).

O cenário alemão, entre os séculos XVII e XVIII, tem papel central na constituição e na maior realização histórica do chamado Estado de Polícia. Segundo Bobbio et al., a Prússia, sob o governo de Frederico II, o Grande, desenvolveu com maior fulgor este poderoso mecanismo de intervenção estatal. O bem estar dos súditos, muito mais do que um fim a ser alcançado para a estrutura de um Estado ideal, era um meio importante para o funcionamento do Estado em sua concretização histórica. O canal imprescindível para esta realização eram os impostos. A arrecadação destes dependia da qualidade de vida dos súditos e, portanto, “não

---

<sup>53</sup> Cotta explica que a percepção de *politeia* se divide em dois momentos: “até Aristóteles, ela se refere, de um lado, à Cidade enquanto entidade distinta de comunidades políticas; de outro àquilo que mantém a Cidade em sua unidade: a arte de governar. A partir de Aristóteles e Platão, passa a designar o conjunto de leis e regras concernentes à administração geral da Cidade, e aos guardiões da lei, encarregados de fazer cumprir a regulamentação” (1995, p.13).

foi por acaso que a polícia veio a ser definida como conjunto das instituições criadas pelo príncipe para realização do bem-estar dos súditos” (BOBBIO et al., 2004, p.412).

A relação constituída na história é um indicador de que “os paradigmas políticos e sociológicos têm ditado as regras básicas para as práticas organizacionais internas e externas” (CLARK, 2005, p.643, tradução minha). Os sistemas e as relações entre os atores e suas complexas redes de demandas na contemporaneidade entram em contradição com as estruturas autoritárias centralizadas, constituídas em ampla parte no contexto da racionalidade do capital e dos processos burocráticos subseqüentes da modernidade. Para Clark (2005), o policiamento situa-se numa esfera local e globalmente orientada, com um desenho multidimensional em termos de função e estrutura.

Diante da realidade, o leme dos desbravadores da segurança concentra-se na direção de uma pergunta, cuja resposta parece evidente aos sentidos da opinião pública, mas ainda bastante nebulosa à consciência de análises mais profundas: o modelo burocrático esboçado no início do século XIX e aprimorado em meados do século XX é apto para lidar com a comunidade tardiomoderna ou ele deve ser desconstruído? (CLARK, 2005).

Para Recasens (2000), o primeiro passo para uma avaliação cuidadosa e legítima da função policial é o de quebrar o mito de uma polícia universal e infinita. Objetivo que só pode ser alcançado se dispormos a instituição em um quadro histórico, especialmente no período no qual a polícia começou a ser reconhecida nos contextos dos países europeus modernos. Um dos aspectos mais relevantes deste processo é a constatação, como lembramos com Foucault, no capítulo anterior, de que o Estado Moderno não representou a retirada por completo das teorias da soberania. Mesmo sob o alicerce de um poder recém divorciado do manto privado do absolutismo monárquico, as coações disciplinares precisavam atuar como mecanismos de dominação e manterem o disfarce para o exercício efetivo deste poder.

É pela sorrateira observação que percebemos a ligação permanente entre a polícia e o Estado Soberano, nos percursos entre os séculos XVIII, XIX e XX. Recasens apóia-se na convicção de que todas as teorias do Estado Moderno, entre elas a de Max Weber (1922), são baseadas no trinômio “Estado Soberano-poder de coersão-polícia [...] os mecanismos de controle, devem por esta razão fundamentalmente estar nas mãos da nação soberana, que deve controlar o estado, que deve controlar as forças públicas” (2000, p.249, tradução minha).

A lapidação desta estrutura na Europa começa, então, a desmoronar sob o eco de mais um movimento social constatado não apenas no Velho Continente, mas em outras regiões do planeta, essencialmente influenciadas pelas políticas neoliberais americanas: parece-nos óbvio

que a quebra do trinômio é agora, na modernidade tardia, motivada pela introdução de novos elementos que transcendem os conceitos de Estado e soberania. Como mostramos por meio da metodologia genealógica do primeiro capítulo, o Estado Soberano, no que diz respeito às políticas de administração dos riscos do neoliberalismo, tem aos poucos perdido sua essência e reconhecido suas fragilidades para lidar com a dimensão dos sofisticados problemas. Agora, reposiciona seus passos por um caminho no qual está exposta a mensagem de uma “irreversível perda de monopólio do Estado sobre a violência, desde que este tem dividido tal prerrogativa com outras instâncias” (RECASENS, 2000, p.250, tradução minha).

Com a perspectiva de Recasens, queremos ratificar que as instâncias de controle, na dinâmica da sociedade, se multiplicaram, pulverizaram e fragmentaram-se em um universo ainda mais complexo. Identificar as formas de controle, suas aplicações e eficácia são desafios a serem buscados e entendidos (RECASENS, 2000). Manteremos, assim, neste capítulo a coerência do pensamento teórico desenvolvido até aqui com a utilização do ponto de vista sugerido pelos pesquisadores da *University of Wisconsin-Milwaukee*, David e Melissa Barlow (1999), ou seja, devemos nos guiar para além das explicações oficiais e rejeitar qualquer interpretação que situe as instituições policiais como simples produtos do progresso social ou de uma escala evolutiva.

Na opinião dos pesquisadores americanos, o desenvolvimento histórico do policiamento nos Estados Unidos é parte integral da estrutura política e tem sido modelado pelas mudanças críticas nos modos e meios de produção. Esta idéia de que “os métodos pelos quais a polícia busca manter a ordem social são modelados pela característica particular da economia política em operação no momento” (BARLOW E BARLOW, 1999, p.647, tradução minha) é valiosa para as pretensões desta dissertação. O foco inicial na polícia americana será útil para compreendermos a importância desta instituição para o contexto geral, inclusive o Europeu, como propôs Recaseans, e principalmente para desvelarmos as minúcias da escala de ascensão das práticas de controle neoliberais na modernidade tardia, no caso em especial o policiamento comunitário.

### **3.1 - A polícia americana**

Barlow e Barlow dividem a história da polícia norte-americana em quatro etapas: as polícias pré-industrial; industrial; moderna e pós-moderna. Os anos de 1740 aparecem nos registros como o período no qual surgiu o primeiro departamento de polícia publicamente

constituído. Sua estrutura originou-se no sul dos Estados Unidos e o objetivo era voltado à preservação da ordem social racista e ao controle dos escravos. Já em meados de 1837, o Departamento de Polícia de *Charleston* tinha 100 oficiais e o carro-chefe desta organização, então qualificada por Barlow e Barlow como **pré-industrial** (grifo meu), foi a patrulha de escravos.

A premissa central deste paradigma de patrulhamento é entendida pelo fato de que a escravidão jamais foi uma prática aceita e que, por isso, considerou-se o poder da polícia como necessário para reprimir as populações de escravos. A primeira força policial municipal pública nos Estados Unidos emerge com a missão de manter a ordem sob o signo de preservar, acima de tudo, as relações de poder caracterizadas primeiramente pela dominação racial.

O *status* de racismo, injustiça e desigualdade solidificado nesta ocasião é considerado o elemento crítico da história e a prerrogativa básica para o entendimento da polícia contemporânea, levando-se em conta o padrão do comportamento policial em direção às classes minoritárias presente até hoje: “quando situada no contexto histórico, a manutenção da ordem não aparece como função neutra para o benefício igualitário de todos [...] é repressiva para aqueles que estão em baixo e enormemente benéfica para os do topo” (BARLOW E BARLOW, 1999, p.650, tradução minha).

Já em fins do século XVIII e início do XIX, na região Norte, com a experiência da revolução industrial, o problema a ser administrado eram as populações de negros livres e imigrantes. Estas pessoas foram economicamente marginalizadas em um contexto que não oferecia um sistema organizado de seguro social. Neste momento, uma bipolaridade de interesses marcou as crescentes relações capitalistas: as grandes populações eram consideradas importantes para os industriais, por causa do interesse em manter baixo o custo da mão-de-obra; por outro lado, são vistas como o perigo para o sistema político e econômico, já que eram a base do processo de estratificação social, com os mínimos benefícios da ordem vigente. Sendo assim, se “a polícia é para manter a paz social numa sociedade com tal precisão e divisão de classes, seus esforços muito serão direcionados para estas populações” (BARLOW E BARLOW, 1999, p.650, tradução minha).

Perante o quadro social com superfície mais espessa, especialmente nos períodos de estagnação econômica, entre 1820 e 1840, é criada a primeira polícia municipal pública assalariada dos Estados Unidos, classificada por Barlow e Barlow como **industrial** (grifo meu). O aumento acelerado da população, o crescimento da distinção de classes, altos níveis

de mobilidade e emergentes relações humanas e de trabalho cada vez mais impessoais contribuíram para disseminar sentimentos de inquietação e desordem. O medo e o ódio, principalmente dos imigrantes pobres, foram exacerbados pela noção popular de que estas “classes perigosas” desestruturavam o padrão apropriado de disciplina e, por isso, precisavam de ser controladas. A demanda para proteção da classe média e da elite política foi propulsora do desenvolvimento desta polícia municipal.

Para Barlow e Barlow, a visão das polícias pré-industrial e industrial demonstra as duas formas distintas de patrulhamento constituídas na primeira metade do século XIX. A patrulha de escravos no Sul teve a importante função de controle social para auxiliar na preservação da economia política do sistema feudal escravista. Já ao Norte, a polícia exerceu função distinta de vigilância, ajudando a manter a economia política e a competitividade capitalista.

A abolição da escravidão impôs aos regentes do maquinário social a preocupação de buscar formas alternativas de controle das raças. Apesar da liberdade de movimento, muitos negros continuaram perseguidos. As forças policiais industriais desenvolvidas no Sul também ajudaram a preservar a ordem social racista. Uma “implacável pobreza e a opressão racial levaram muitos dos novos africanos livres para o crime e o vício, que foram então atribuídos para o caráter próprio dos negros ao contrário do que a horrível condição social” (BARLOW e BARLOW, 1999, p.654, tradução minha). Neste cenário, as mudanças tecnológicas e sociais abriram as portas para as máquinas políticas dominarem o processo desenvolvimentista e para a vinculação, cada vez maior, da atuação da polícia com os interesses da classe patronal.

As relações de “troca” foram o motor para o fomento ao policiamento privado empregado pelos capitalistas industriais, que acabou exercendo papel mais relevante do que o da polícia pública, até o fim do século XIX. Isto se justifica, em parte, porque a familiaridade dos oficiais da polícia pública com as pessoas de suas comunidades e suas abordagens informais para o cumprimento da lei foram vistas como motivadoras de descumprimento de alguns itens da legislação por parte destes policiais, bem como de sua aproximação com a luta por melhores salários, condições de vida e segurança no trabalho. A sensação de ineficiência das forças municipais, estimulou, então, a contratação dos agentes privados. No entanto, suas formas violentas de repressão foram responsáveis por inflamar os trabalhadores para aumentarem a resistência e a violência.

Os anos entre 1875 e 1900 ficaram conhecidos como aqueles nos quais foi implementado um novo regime de patrulhamento, denominado de **força policial moderna**

(grifo meu). O fator prioritário para o surgimento da polícia moderna, segundo Barlow e Barlow, foi a crise de legitimidade, fruto de vários outros conflitos políticos, econômicos e sociais. A inaptidão para resolver os problemas da nova ordem social levou administradores à conclusão de que seria altamente difícil manter a estrutura atual de operação sem modificações.

Pela primeira vez, a palavra legitimidade aparece como preponderante para a formação identitária dos agentes. A polícia precisou de apoio dos governantes, industriais e eleitores para gerenciar suas finanças e procurou se estabelecer como instituição de controle legítima aos olhos dos trabalhadores e das classes pobres, como forma de cumprir a lei e manter a paz eficazmente. O procedimento de reorganização ficou conhecido como profissionalização da polícia. As inúmeras modificações organizacionais e tecnológicas propiciaram aos departamentos de polícia uma base melhor para as respostas à desordem.

Com o reconhecimento de que a brutalidade dos agentes privados provocava mais destruição das propriedades e reações violentas, os industriais convenceram-se de que a legitimidade poderia ser construída pela adoção de estruturas formais racionalizadas de trabalho da polícia. A ampla crença nas teorias modernas do racionalismo, durante a primeira metade do século XIX, foi utilizada como ferramenta crucial para a conquista de modelos mais eficientes de coordenação e controle das atividades. O impacto mais profundo destas alterações foi, para muitos, o de enfraquecimento do poder e da influência das máquinas políticas. “A profissionalização ou a modernização da polícia pode ser vista como uma resposta para a ameaça de revolução social, declínio dos lucros e crises de legitimidade do policiamento” (BARLOW e BARLOW, 1999, p.660, tradução minha).

No percurso, especialmente entre os anos de 1920 e 1930, a criação de padrões de recrutamento e treinamento, maior disciplina, aumento da centralização, burocratização e divisão do trabalho, nova tecnologia, expansão do número de oficiais, bem como de conquistas de direitos trabalhistas desta categoria, foram apontados como estratégicos para capacitar a polícia para respostas mais rápidas e eficazes aos anseios da segurança.<sup>54</sup> A introdução de carros de patrulha e de sistemas de comunicação sofisticados, como os de rádio,

---

<sup>54</sup> Souza e Dantas informam que August Vollmer (1876-1955) é considerado o “pai” da moderna gestão científica da atividade policial norte-americana. Vollmer foi o primeiro chefe de polícia de Berkeley, na Califórnia (1909-1932) e, no mesmo local, foi professor de Administração Policial na Universidade da Califórnia (1932-1937). Sua observação, “está diretamente relacionada com o moderno conceito de ponto quente (*‘hot spot’*). Hodiernamente, um ponto quente é um local de alto risco para a ocorrência de crimes, podendo ser ‘mapeado’ através de estatística computadorizada e sistemas de informação geográfica” (2004, p.8).



também deixou os policiais mais afastados do contato pessoal com a população, o que foi visto como benéfico, no sentido de redução da probabilidade de corrupção.<sup>55</sup>

O aspecto relevante deste empreendimento é o de que o slogan do profissionalismo foi o responsável pela instauração da retórica da natureza da função policial como a de “luta contra o crime” (BARLOW e BARLOW, 1999). Skolnick e Bayley (2002) acrescentam um importante dado referente ao período entre 1920 e 1960, marcado pelos episódios da Grande Depressão econômica, a Segunda Guerra Mundial e a fase do pós-guerra dos anos 1950. De acordo com eles, com relação à criminalidade nos Estados Unidos, a ocasião do pós-guerra pode ser pontuada por uma certa tranquilidade social, tendo em vista também que a polícia e ordem social não desenvolveram políticas públicas muito significativas.

Apesar da fé pública nos pilares da modernização, os anos de 1960 começaram a rabiscar novas linhas com contornos mais densos, que impulsionaram críticas às instituições e suas propostas burocráticas de intervenção. Os anos de 1960 ficaram conhecidos como aqueles nos quais a polícia profissionalizada se deparou com enfrentamento de freqüentes rebeliões sociais, como os movimentos de Direitos Civis que expuseram novamente a desigualdade e a injustiça exclusivamente perante os americanos de origem africana. Movimentos políticos estudantis e a chamada revolução cultural, com alterações comportamentais desconectas do tradicionalismo disciplinar da modernidade, provocaram demonstrações das massas e protestos conflitantes com as regras convencionais do sistema. Face às reações, o governo mostrou-se pouco preparado e equipado para controlar a situação.

Os departamentos de polícia foram inevitavelmente envolvidos nos distúrbios e simbolizaram o “poder branco, racismo branco e a opressão branca” (HARRIS e WICKER, 1998, apud BARLOW e BARLOW, 1999, p.663, tradução minha). A fórmula encontrada inicialmente para a superação das dificuldades perante à desordem e à insegurança foi a de reinvestir nas estratégias de profissionalização, com amparo maior da tecnologia, e na militarização. Ao mesmo tempo, uma subcorrente contrária a este projeto começou a aparecer, sob a denominação de relações comunitárias.

Barlow e Barlow contam que Platt et al. (1982) identificaram a expansão de duas formas distintas de policiamento nos Estados Unidos: a primeira é a “mão de ferro”, comprometida com o planejamento moderno; e a segunda, caracterizada como “luva de veludo”, emergiu do fato de que a lição chave dos conflitos dos anos 60 foi a de que as

---

<sup>55</sup> Sobre este assunto ver também BASS, 2000, p.148-149.

respostas puramente repressivas e mecânicas eram contraproduativas.<sup>56</sup> O programa de relações comunitárias, surgido em meio às novas crises de legitimidade das instituições policiais e do governo, é fundamental para entendermos a consolidação da chamada “revolução radical no policiamento” (BARLOW e BARLOW, 1999, p.664, tradução minha; ZHAO et al., 1999) que acontece nos dias de hoje, por meio da disseminação da filosofia de polícia comunitária.<sup>57</sup>

Skolnick e Bayley explicam que dois relatórios governamentais caracterizam fundamentalmente o período de transição das ações burocráticas da polícia para as estratégias comunitárias: o *Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders*, de março de 1968, conhecido como relatório da Comissão Kerner, e o *The President's Commissions on Law Enforcement and Administration of Justice*, ou relatório da Comissão do Crime, de fevereiro de 1967.

Na observação realizada sobre os problemas de *Nova York, Detroit, Newark e Los Angeles*, a Comissão Kerner considerou o relacionamento hostil entre a polícia e a população dos guetos uma das principais causas das revoltas raciais. A comissão foi além, ao ressaltar, também, como motivadoras dos distúrbios, o trajeto da justiça dos tribunais inferiores, “as disparidades nas sentenças, equipamentos e serviços correcionais antiquados, e as desigualdades básicas impostas aos pobres” (SKOLNICK e BAYLEY, 2002, p.60 e 61).

Face à configuração social, a Comissão do Crime questionou a posição da polícia e das agências públicas diante do controle do crime e da desordem. Estas só se mostrariam eficientes perante à abertura de canais de participação do público no policiamento. As iniciativas incentivadoras das relações mais próximas entre polícia e comunidade, para a resolução dos problemas, foram marginalizadas por alguns segmentos, sob o signo da expressão moderna de combate ao crime, que desconfiaram do trabalho como sendo uma prática incomum de polícia. Mais uma vez ancorada no projeto de legitimidade, as forças de ordem passaram a constituir o que se qualificou como **policiamento pós-moderno** (grifo

---

<sup>56</sup> Wendel e Curtis afirmam que os anos 70, em Nova Iorque, “foram caracterizados pelo sentimento geral de que os problemas urbanos – especialmente os crimes – estavam além das possibilidades do governo de solucioná-los” (2002, p.269).

<sup>57</sup> Skolnick e Bayley acrescentam a informação de que Arthur Woods, comissário de Polícia de Nova Iorque, entre 1914 a 1919, “talvez tenha sido o primeiro americano a propor uma versão comunitária do policiamento” (2002, p.57). Com a bandeira da busca pela legitimidade da polícia moderna, Woods, ao contrário das iniciativas burocráticas posteriores, que afastaram a polícia da comunidade, procurou, de outra forma, desenvolver a percepção da importância social, da dignidade e do valor público do trabalho de polícia. Para ele, o público bem informado respeitaria mais a polícia, por estar ciente da complexidade da função, e, portanto, estaria disposto a projetar recompensas pelo “desempenho policial consciente e eficaz” (2002, p.57). As idéias de Woods fracassaram quando ele perdeu o poder para Tammany Hall.

meu). O investimento em ações de relações públicas e administração da imagem dos agentes foram elementos definidores deste processo.

Apesar da relevância dos relatórios na década de 60, foram as publicações de dois artigos, entre o final da década de 70 e início da de 80, apoiados na criminologia, que marcaram, definitivamente, a mudança de paradigma da polícia pós-moderna (BARLOW e BARLOW, 1999; OLIVER e BARTGIS, 1998). O primeiro é de 1979 e tem autoria de Herman Goldstein. Com o título *Improving Policing; a Problem-Oriented Approach*, o artigo faz uma crítica à preocupação do policiamento moderno com a administração eficiente e seu compromisso com a burocracia militar racional. A proposta de Goldstein para a reformulação estava centrada na idéia de utilização da metodologia de resolução de problemas a partir de estratégias de aproximação com a comunidade. Este método consiste em quatro princípios básicos, conforme mostra a figura 5, adaptada do manual elaborado por Clarke e Eck (2003, p.12, tradução minha), com prefácio do próprio Goldstein, que apresenta 60 passos para a resolução de problemas em análises criminais<sup>58</sup>:

**Figura 5**



O método SARA (*Scanning, Analysis, Response e Assessment* – grifo meu), como explica Goldstein, “que é freqüentemente visto como sinônimo de policiamento orientado para problemas, foi desenhado, em parte, para comunicar o processo de pensamento para

<sup>58</sup> O manual é denominado *CRIME ANALYSIS FOR PROBLEM SOLVERS - In 60 Small Steps* e foi desenvolvido por meio do *U.S. Department of Justice - Office of Community Oriented Policing Services*. Disponível em <http://www.popcenter.org/Library/RecommendedReadings/60Steps.pdf>. Acesso em 02-12-2007.

todas as etapas do policiamento personalizado” (2003, p.17, tradução minha).<sup>59</sup> A mesma idéia foi aprimorada e utilizada dois anos depois, em 1981, pelo mesmo Goldstein, para elaborar, junto com o também pesquisador Charles Susmilch, quatro volumes empregados em uma experiência da aplicação da teoria no departamento de polícia da cidade de *Madison*, capital do estado americano de *Wisconsin*. O primeiro volume, foi denominado *Project on Development of a Problem-Oriented Approach to Improving Police Service*, o segundo *The Drinking Driver*, o terceiro *Repeat Sex Offenders* e o quarto *Reflections on the Process*.<sup>60</sup>

O desequilíbrio entre os interesses da polícia e os chamados problemas substantivos da população<sup>61</sup> era, para Goldstein e Susmilch, fonte da “síndrome dos meios sobre os fins” nas organizações burocráticas.

A ausência de um interesse adequado com problemas substantivos tem se tornado o maior impedimento não apenas para lidar efetivamente com estes problemas, mas também para os esforços contínuos para melhorar a instituição policial (1981, p.11, tradução minha).

A outra publicação importante, incorporada à proposta de policiamento comunitário, foi em 1982, com a assinatura de James Q. Wilson e George L. Kelling. Denominado *Broken Windows Theory* o artigo apresentou a proposta de que a comunidade e a polícia devem gerenciar agressivamente os signos que criam um aspecto de que a região está em estado de desordem (BARLOW e BARLOW, 1999). Ou seja, a teoria articulou que “a vizinhança desorganizada é fonte para o medo público e ‘uma janela não concertada’ é um convite para a desordem social e atividades criminosas dentro da comunidade” (OLIVER E BARTGIS, 1998, p.494, tradução minha).<sup>62</sup>

Reiner explica que uma pesquisa da Fundação da Polícia, em 1981, baseada em levantamentos em 28 cidades e em um experimento em *Newark, Nova Jersey*, sobre a eficácia da patrulha a pé “inspirou a hipótese, altamente influente, das ‘janelas quebradas’, de que a polícia pode ter impacto sobre o crime ao prevenir crescentes espirais de declínio nos

---

<sup>59</sup> No Brasil, a expressão original SARA foi traduzida para IARA, ou seja, **I**dentificação, **A**nálise, **R**esposta e **A**valiação (SENASP, 2007; ROLIM, 2006; PMMG, 2006b; TROJANOWICZ e BUCQUEROUX, 1999). Na Inglaterra, o professor Paul Ekblom (2003), do *Home Office UK*, trabalha com outra adaptação desta teoria, usando o conceito de 5Is, ou seja, *Intelligence, Intervention, Implementation, Involvement e Impact*. Sobre este assunto, ver também Kent (2007).

<sup>60</sup> Disponível em: <http://www.popcenter.org/library.htm>. Acesso em 02-12-2007

<sup>61</sup> Goldstein e Susmilch definiram problemas substantivos como “os problemas comportamentais específicos que aparecem na comunidade e que o público espera que a polícia possa fazer algo para ajudar” (1981, p.10, tradução minha).

<sup>62</sup> Sobre este assunto ver também SKOLNICK E BAYLEY, 2002, p.28.

bairros” (2004, p.174). Desta forma, a utilidade limitada e despesas dos carros de patrulha estimularam, na Inglaterra e nos Estados Unidos, novo entusiasmo pelo patrulhamento a pé.

A pressuposição de agressividade e intolerância pregadas por esta teoria é alvo de críticas de pesquisadores, como Loic Wacquant (1999, 2001). Um dos principais motivos das contestações da *Broken Windows* está no fato de que ela alimentou e tem fomentado projetos sob a égide da Tolerância Zero, com o argumento de que

O mendigo incontrolado é, realmente, a primeira janela quebrada. Os assaltantes e os ladrões, oportunistas ou profissionais, acreditam que eles reduzem as suas possibilidades de ser pegos ou até identificados se eles agirem em ruas onde as vítimas potenciais já são intimidadas por condições prevalentes. Se a vizinhança não puder conter um mendigo aborrecedor do transeunte incomodado, o ladrão pode raciocinar, que nesta região é menor a probabilidade de que a comunidade chame a polícia para identificar um assaltante potencial ou interferir se o assalto de fato se realizar (WILSON E KELLING, 1982, tradução minha).

Os dois americanos acreditam, então, que “embora o cidadão possa fazer muito, a polícia é claramente a chave para manutenção da ordem” (WILSON E KELLING, 1982, tradução minha). No contexto do policiamento pós-moderno, as teorias de Goldstein e Wilson e Kelling têm sido utilizadas como base de projetos de policiamento comunitário. Sustentadas, claramente, pelas “criminologias da vida cotidiana” para a redução de oportunidades, as idéias chave divulgadas por estes artigos diferenciam-se das encontradas no policiamento moderno, pelo fato de o policiamento comunitário encorajar a fiscalização da polícia pelo público, aumentar a responsabilidade da polícia para a população, oferecer serviço policial individualizado e dividir com os cidadãos a responsabilidade para a resolução do problema do crime (BARLOW e BARLOW, 1999).

A maior preocupação com as atividades policial e de vigilância provocam o desenvolvimento de respostas organizadas, denominadas nos Estados Unidos, por Shadmi, de “atividade civil” (SHADMI, 1994, apud BRYET, 1999, p.32, tradução minha). A característica, como relata Bryet é a de desenvolvimento de habilidades diferentes das tradicionais, como por exemplo a de policiais capacitados para gerenciamento de computadores, o que proporciona um “sofisticado exercício do controle, juntamente com um nível maior de interesse público nas atividades” (1999, p.40, tradução minha).

Zhao et al. dividiram a implantação do policiamento comunitário nos Estados Unidos em três fases: assim como relataram Barlow e Barlow, a primeira é consequência das lições aprendidas com as respostas inadequadas para as inquietações sociais nos anos de 1960; a

segunda etapa, já em meados dos anos 80, é marcada por um período de promessas, desafios e debates calorosos sobre o futuro desta filosofia, envolvendo defensores das reformas e os que insistiam na maior eficácia dos métodos tradicionais; a terceira onda do policiamento comunitário acontece nos anos 90, com a administração de Bill Clinton e a aprovação da *Violent Crime Control and Law Enforcement act*, em 1994, uma legislação que possibilitou a obtenção de investimentos da ordem de 30 bilhões de dólares para o combate ao crime.<sup>63</sup> “Este esforço para promover a mudança no policiamento americano incluiu a implementação do *Office of Community Oriented Policing Services (the ‘COPS Office ou OCOPS’*” (ZHAO et al., 1999, p.75, tradução minha). A estrutura coordenou e supervisionou programas de policiamento comunitário e a criação de 30 institutos regionais especializados na área, espalhados pelo país.

O que não podemos perder de vista, como alerta Balkan et al., numa referência para os primeiros programas de policiamento comunitário surgidos em meados dos anos de 1960, é que a polícia não estava interessada em uma transferência real de poder para a comunidade, mas “em uma administração mais eficiente da comunidade e obtenção da informação. Programas de policiamento comunitário são interpretados sobre a continuação da repressão e prisão de pessoas em comunidades pobres” (BALKAN et al., 1980, apud BARLOW e BARLOW, 1999, p.667, tradução minha).

A criminologia crítica, sobretudo, evidencia com exemplos como este alerta, que a “mão de ferro” do policiamento continua em operação nos anos subseqüentes, agora revestida com as “luvas de veludo”. O evidente aumento das unidades policiais e o crescimento exacerbado do complexo industrial de justiça criminal nos Estados Unidos são apontados como referência para as análises críticas das polícias pós-modernas e também de controles informais, exercidos, sobretudo, com a participação ativa do cidadão na modernidade tardia ou pós-moderna.

O contexto ambivalente da cultura do controle, permeado pelo reconhecimento da inaptidão do Estado para lidar sozinho com os novos desafios e pela tensão entre as políticas neoliberais e neoconservadoras, como mostram Garland (1999a, 2000, 2004, 2005) Wacquant (1999, 2001) e O’Maley (2001, 2004, 2007), fica mais evidente neste ponto com a possibilidade de entrelaçamento das duas sob o *banner* do policiamento comunitário. Se por um lado olharmos, por exemplo, para a teoria de Goldstein, veremos a sombra neoliberal das medidas de prevenção e administração dos riscos, por meio das táticas de aproximação da

---

<sup>63</sup> Sobre os investimentos em programas de policiamento comunitário nos Estados Unidos, nesta época, ver também Oliver e Bartgis, 1998, p.490.

polícia com a comunidade para a solução dos problemas e redução de oportunidades. No outro lado, encontraremos o reflexo do neoconservadorismo de Wilson e Kelling, incentivadores também de um maior papel do cidadão comum no combate às incivilidades, mas acima de tudo da presença e da rigidez policial para a manutenção da ordem e para expulsão dos “impostores malvados”.

Nesta mistura de teorias e de respostas sociais aos desafios impostos pelos processos oriundos das relações de poder e de interesse entre os homens, o atuarialismo, representado pelas políticas de lei e ordem da Tolerância Zero, e a linguagem simplesmente econômica de equilibrar perdas e danos nas atitudes diárias ganham um contorno cada vez mais complexo.

### **3.1.1 - Nova Iorque e a experiência da Tolerância Zero**

Wendel e Curtis (2002) explicam que, em 1994, em Nova Iorque, Rudolph Giuliani começou seu primeiro mandato como prefeito, com a decisão de ser inflexível contra o crime. O novo comandante de polícia, William Bratton, implementou o mapeamento computadorizado dos delitos e a observação das características das prisões efetuadas. Este sistema, conhecido como *CompStat*, possibilitou a responsabilização dos comandantes dos departamentos de polícia pelos crimes em suas áreas. A informação é confirmada pelo próprio Bratton, em um artigo escrito com Andrews:

a chamada às responsabilidades caminha lado a lado com a descentralização; não se pode delegar todo esse poder sem meios para manter uma visão estratégica. A polícia de Nova Iorque fá-lo através do já famoso processo *CompStat* [...] o *CompStat* impôs a cooperação entre os vários departamentos e unidades da polícia. Semanalmente, um grupo diferente de comandantes de uma determinada zona da cidade é alvo de um intenso interrogatório sobre delito e prevenção nas suas esquadras [...]” (1999, p.3).

Bratton e Andrews também informam que o *CompStat* foi criado na Polícia de Nova Iorque, por Jack Maple, antigo subcomissário da polícia, e Louis Anemone, chefe de polícia. Eles desenvolveram um formato básico para o relatório semanal que, desde então, vem sendo aprimorado com os recursos da tecnologia.

É o roteiro de pressão por resultados, sob a ótica maquinal alimentada por uma dieta de softwares sofisticados, que dá margem à observação de David Garland sobre o esquema político ambivalente: de um lado, está a preocupação em enfrentar as dificuldades e criar novas medidas racionalmente adequadas; “mas, de outro, ao lado dessas novas e às vezes

dolorosas adaptações, uma tendência recorrente a uma espécie de ‘negação’ histórica e à reafirmação enfática do velho mito da soberania do Estado” (1999a, p.64).<sup>64</sup>

Loic Wacquant (1999, 2001) desenvolve uma das críticas mais contundentes à Tolerância Zero. Para ele, estas práticas são as responsáveis pela passagem de um Estado Providência para um Estado Penitência, ou seja, há uma atrofia do Estado social e uma hipertrofia do Estado Penal.<sup>65</sup> Wendel e Curtis lembram que a adoção da Tolerância Zero, em Nova Iorque, na década de 90, foi responsável pelos ressentimentos que “explodiram em formas de protestos após vários incidentes [...] de abusos da polícia contra os cidadãos” (2002, p.272), especialmente os jovens negros e pobres. Os autores também ressaltam que a idéia original da *Broken Windows* faz referência ao retorno do patrulhamento a pé e à cooperação dos moradores. No entanto, “isso não foi implementado em Nova Iorque. As regras estabelecidas ignoraram a participação da comunidade nas decisões. Kelling argumenta que a política de ‘Tolerância Zero’ distorceu a abordagem de seu plano” (WENDEL e CURTIS, 2002, p.277). Bratton se defende dizendo que o problema foi exagerado:

a Polícia de Nova Iorque não é uma estrutura racista ou brutal. Começou a ganhar a luta contra o delito não por ter abusado dos cidadãos mas sim por ter gerido e focalizado os seus recursos de forma estratégica. O seu problema é de atitude: os policiais precisam ter mais respeito na sua atitude perante o público (BRATTON e ANDREWS, 1999, p.7).

A história da polícia americana nos ajuda a perceber como esta instituição reflete os valores soberanos da sociedade, embora não devamos reduzir a discussão do policiamento, essencialmente o pós-moderno, como simples resultado da conspiração entre homens capitalistas brancos e ricos. Isto também porque muitas das práticas de prevenção situacional do crime regidas pelo policiamento comunitário têm recebido ampla atenção do público de uma forma geral e têm sido encaradas como uma reforma progressiva (BARLOW e BARLOW, 1999).

---

<sup>64</sup> Skolnick e Bayley (2002, p.66) também reconhecem esta bipolaridade.

<sup>65</sup> Numa linha de pensamento semelhante a de Wacquant e a da genealogia construída por Garland, Belli acredita que a “tolerância zero é a expressão [...] de um contexto em que prevalece a descrença na reabilitação, na busca de causas sociais do crime, na transformação de estruturas sociais, na superação da exclusão produzida e reproduzida diariamente nas relações sociais” (2004, p.76). Neste sentido, este autor argumenta que a “a sociedade panóptica, tal como identificada por Foucault tinha a intenção de controlar e dominar com o intuito de tornar os ‘anormais’ funcionais para a sociedade. O que Bauman ressaltava, na mesma linha de Loic Wacquant, é o fim dessa preocupação ou responsabilidade coletiva e [...] a transformação do controle em pura e simples exclusão da convivência social” (2004, p.84).



O debate das experiências de policiamento comunitário e dos riscos de a filosofia refletir o caráter de atuarialismo, com as rédeas do mercado, será aprofundado no próximo capítulo, mas, com base na trajetória americana, começaremos agora a identificar as similitudes das intervenções políticas e dos manuseios do poder na constituição das respostas para o crime e a desordem, principalmente a partir da idealização da polícia moderna, em outros territórios.

### **3.2 - A contribuição dos europeus para a polícia moderna**

A formação das polícias modernas, do ponto de vista das historiografias européia, norte-americana e brasileira dedicam atenção ao estudo da polícia como uma das criações dos Estados nacionais modernos. Assim, ganham relevância os modelos instituídos na França absolutista do século XVIII e na Inglaterra liberal do século XIX. Conforme explica Cotta (1995, 2006), a polícia moderna seria resultado da construção de uma noção de Estado norteada pelos anseios iluministas de produzir e assegurar a paz por intermédio de meios pacíficos e civilizados.

Por esta premissa, a primeira definição de polícia moderna é concebida como originária das modificações ocorridas na França no ano de 1789 (RECASENS, 2000; COTTA, 1995, 2006). A base para a assertiva é o artigo 12 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão: “a garantia dos Direitos Humanos e os dos cidadãos requer uma força pública; esta é, portanto, instituída em benefício de todos, e não para a utilidade particular daqueles a quem ela é confiada” (DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO apud RECASENS, 2000, p.248, tradução minha; COTTA, 1995, p.8).<sup>66</sup>

Com o suporte da Constituição francesa, surge a *Gendarmerie Nationale*. Cotta (1995) explica que ela tinha o objetivo inicial de fazer cumprir o artigo 12 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Para isto, não poderia se constituir em instrumento de informação de poder e muito menos ficar à disposição de alguma autoridade para fins particulares. No entanto, o projeto inicial da *Gendarmerie* rapidamente foi solapado pelas interferências políticas e relações de poder, a começar pela constatação de que “a Revolução Francesa importou instituições jurídicas de origem anglo-saxônica mas conservou e exportou o sistema

---

<sup>66</sup> Cotta (1995) informa que a Declaração foi votada pela Assembléia Nacional Constituinte Francesa em 26-08-1789 e integrada, como preâmbulo, à Constituição de 1791. Trindade ressalta que “a segurança só é contemplada no artigo 12, e de modo visivelmente menos relevante. Quanto ao direito de resistência à opressão, a Declaração nada lhe dedicou, a não ser a menção inicial” (2002, p.54).

policial gerado pelo absolutismo” (COTTA, 1995, p.8). A relação com o poder soberano caracterizou a polícia francesa como autoritária e sujeita a um rígido controle centralizado.<sup>67</sup>

No decorrer do século XIX, as forças repressoras na França exibiram este status para reprimir violentamente novos alinhamentos sociais. Trindade explica que, em 1848, por exemplo, o impulso revolucionário produziu o movimento popular conhecido como “Primavera dos Povos”, motivado pela crise econômica e o desemprego. No contexto, o que mais chamou a atenção, “destacadamente na França, foi a emergência dos operários reivindicando uma ‘república democrática e social’ – muito além do que estavam dispostos ir os liberais das revoluções anteriores” (TRINDADE, 2002, p.128).

### **3.2.1 - Novos desafios no século XX**

Com a marca da tradição, a nacionalização da força policial urbana francesa no início dos anos de 1940 é considerada como propulsora do desenvolvimento de uma administração centralizada que foi ineficaz para atender às necessidades locais e a variedade das demandas públicas (MONJARDET, 2000). Muito embora se reconheça a importância deste processo na França, é impossível deixar de lado a influência também exercida pelo modelo americano de profissionalização, aprimorado pela tecnologia nos anos de 1960, principalmente no que diz respeito aos objetivos de proteger a polícia da corrupção e da política patronal. Por outro lado, duas características simultâneas, muito semelhantes às encontradas nos outros países capitalistas em desenvolvimento, contribuíram para ampliar a distância entre a polícia e a população francesa: “o sistema TAR (telefone, automóvel, rádio) e a situação social específica, que juntas tornaram a relação entre a polícia e o público mais remota” (MONJARDET, 2000, p.365, tradução minha).

A imagem espelhada das estratégias americanas e de suas ambivalências é, assim, também identificada na França. Monjadert (2000), por exemplo, reconhece que a polícia francesa estabelece duas formas principais de lidar com as questões de segurança pública. A primeira delas é a abordagem proativa, focada na prevenção, vigilância e em uma inteligência por meio da qual é possível penetrar no “submundo” e conter os ímpetos criminosos. A segunda tática, vista como mais comum, é a reativa. Neste caso, a ação policial é iniciada por

---

<sup>67</sup> Sobre o aspecto da consolidação dos corpos policiais no século XIX, Cotta (1995) enfatiza que de um lado estaria o clamor civil pela garantia e ampliação dos direitos e, do outro, os esforços dos Estados para monopolizar o uso da força na resolução de conflitos internos.

meio da intervenção de uma terceira pessoa, que aciona os serviços policiais. Esta pode ser uma testemunha ou mesmo a vítima de um delito.

Na corrente de experiências americanas e européias, a França também se vê historicamente frente às mesmas dificuldades de legitimação de sua instituição policial perante à comunidade e busca caminhos alternativos para consolidar um paradigma satisfatório. É a partir desta demanda que Monjardet (2000) e Bryet (1999) explicam o investimento no conceito de “parceria”, sob a forma de ações de policiamento comunitário, realizado pelos franceses, nos últimos 20 anos.

No entanto, com a sombra do passado, a expressão da política no discurso da segurança tem sido o fator mais relevante para deixar o ambiente ainda mais contraditório e bipolar. A definição política de “ordem pública”, nas grandes cidades, ou seja, a de aplicação de um controle exercido em locais públicos contra manifestantes de todos os tipos, se sobrepõe a qualquer espécie de ação norteada pela simples preservação do código municipal de posturas. Com esta linha de atuação, os serviços policiais se divorciam de algumas relações funcionais com seus ambientes e se dirigem apenas para os prefeitos e autoridades centrais, atendendo somente às prioridades deles, “em outras palavras, em uma base reativa e formal, serviços policiais têm esquecido o significado de comunicação” (MONJARDET, 2000, p.376, tradução minha).

Com o forte aparato político, a aproximação das respostas econômicas e atuariais idealizadas nos Estados Unidos e na França é observada por Wacquant no sentido de que “a reestruturação da economia penal acompanha e sustenta a da economia salarial, a prisão servindo de moldura e escoadouro para o novo mercado do emprego desqualificado” (2001, p.106).

### **3.2.2 - A polícia moderna inglesa**

A história da polícia inglesa moderna será disposta em relevo aqui, porque é um exemplo de formação de uma identidade profissional amparada no conceito mais almejado por todas as instituições: a legitimidade de suas ações perante o seu público. Ao contrário do que ocorreu na França, a *New Police* na Inglaterra sustentou um período áureo de convivência harmônica com os cidadãos, motivado por profundas modificações nas estruturas sociais e também por um processo de despolitização.

Ao expor o contraponto das visões de ortodoxos e revisionistas, Robert Reiner (2004) descreve que o surgimento de uma polícia profissional ocorreu em meio a um contexto conflituoso nas esferas sociais. Logo no começo, identificamos, portanto, a primeira semelhança com o trajeto americano e o francês. A descrição abaixo irá confirmar a suspeita de Garland (1999a, 2000, 2004, 2005) de que Estados Unidos e Inglaterra, apesar de estruturas diferenciadas, apresentam respostas semelhantes para os distúrbios da sociedade moderna. Também poderemos ratificar a suposição de Wacquant (2001) de que a França é outro país a exibir modelos com a mesma roupagem.

Na visão dos ortodoxos, a polícia moderna inglesa surgiu em meio às pressões das revoluções urbanas e industrial. O rigor dos sistemas antigos de punição e as figuras dos guardas, vigias e juízes amadores foram ridicularizados pelos defensores das reformas no sistema. A convicção de que a certeza da punição era mais eficaz baseava-se na criminologia “clássica” de Beccaria<sup>68</sup>, no final do século XVIII e estava relacionada aos argumentos de reformulação da polícia, de autores como Jeremy Bentham (REINER, 2004). Desta forma, os ortodoxos acreditam que a nova polícia emergiu em meio às preocupações com o medo do crime, do declínio dos padrões morais e da ameaça de tumultos.

Sob o signo da profissionalização e do racionalismo burocrático do período moderno, a Polícia Metropolitana de Londres, criada em 1829, por meio da lei encaminhada ao Parlamento pelo então ministro Robert Peel, foi vista pela história tradicionalista como parte integrante do povo, já que seus poderes originariam-se do consenso ao invés da coerção. O aspecto da legitimidade é reforçado pela fé de que os “homens de azul”, como ficaram conhecidos os policiais ingleses, produziram maior impacto no bem estar da classe trabalhadora e dos pobres, ou seja, eram uma espécie de guardiães dos fracos e oprimidos. No entanto, a mesma linha teórica apontava estes mesmos públicos como os principais agentes dos crimes.

O ponto de vista do revisionismo traz a perspectiva de que o surgimento da polícia moderna está mais relacionado ao controle político e disciplina no trabalho capitalista crescente, do que por exigências de combate ao crime. Portanto, a maior missão seria a de manutenção da ordem regida pela classe capitalista. Nas palavras de Reiner, para os revisionistas, “o policiamento profissional moderno transformou a ordem social em uma ‘sociedade policiada’ [...] a nova polícia fazia parte de um movimento em direção a uma outra

---

<sup>68</sup> Reiner explica que Cesare Beccaria foi um filósofo milanês (1738-1794) que “considerava que a punição para crimes cometidos não devia ter o propósito de vingança, mas servir de exemplo e impedir que o criminoso voltasse a cometer crimes” (2004, p.39)

ordem social mais centralizada” (2002, p.58). Sob o lema da sociedade disciplinar, a polícia tornou-se a representante do Estado para penetrar nas profundezas do complexo social. Daí nasce, também, a certeza dos revisionistas de que o povo nada tinha a ver com o controle da polícia, como pensavam os ortodoxos.

Neste quadro mais crítico, é possível visualizar que, com o avanço do capitalismo e, conseqüentemente, da industrialização e da urbanização na Inglaterra, a burguesia defendeu a constituição deste novo perfil policial burocratizado, com ação ampla nas dimensões moral e social, com o interesse de preservação de seus bens.

Os burgueses levaram em conta o fato de que os centros urbanos concentravam os trabalhadores “desordeiros”. Em posição intermediária na sociedade, estava a nobreza rural com opinião contrária. Seus domínios rurais, com a vigilância de seus empregados, estavam distantes das cidades e, sendo assim, da desordem. Uma nova autoridade poderia ameaçar sua autonomia e poder. Na ponta final da rede, encontravam-se os trabalhadores, operários. Eles também se opuseram, inicialmente, porque viram a possibilidade de a força legalizada pelo Estado intimidar sua “liberdade”. A suspeita de que poderiam se tornar alvos de preconceitos foi outro reforço à indignação.

No diagrama social, Reiner reúne as considerações ortodoxas e revisionistas e reconhece a hipótese de que as ameaças do crime e desordem influenciaram a consolidação do projeto da Polícia Metropolitana de Londres. Por outro lado, defende que as atividades empresariais dos próprios reformadores da polícia e a “difusão de seu modelo racional de administração de governo local, explicam grande parte do estabelecimento da nova polícia (...) tal estabelecimento não foi reflexo automático da urbanização e do capitalismo industrial” (2004, p.70). Isto tem a ver com a crítica de Reiner à ênfase exagerada do revisionismo de que as relações sociais se explicam unicamente em termos de dominação e poder.

Para o sociólogo inglês, o maior legado da Polícia Metropolitana está no fato de ela ter simbolizado a existência de uma ordem legal em funcionamento. A explicação da construção da imagem íntegra desta polícia, ao ponto de a instituição ter se tornado componente da identidade nacional, carrega um dos aspectos mais importantes para confirmar a hipótese despertada por esta pesquisa de que processos sociais complexos interferem na formulação de nossas respostas perante todas as esferas da vida, inclusive a da segurança.

O que queremos ressaltar, portanto, é a afirmação de Reiner de que a tão sonhada legitimação do *bobby* britânico, lapidada entre os anos de 1856 e 1950, foi fruto, principalmente da influência da classe operária, ou seja, aos poucos as mudanças no complexo

social do Estado inglês foram incorporando os operários às instâncias políticas. O reflexo nas estratégias organizacionais da polícia foi imediato, porque os *bobbys* passaram a ser vistos não apenas como instrumentos de controle, mas como personagens com potencial de reparação. Como ressalta Reiner,

A imagem pacífica do *bobby* britânico foi um mito propositalmente construído a fim de atenuar a oposição extremamente hostil à própria idéia de polícia da Inglaterra no início do século XIX. A legitimação da polícia deve-se tanto ao processo social de longa duração, mais geral, de maior consenso e da integração social nos cem anos entre 1850 e 1950, quanto a qualquer ação policial em si (2004, p.286).

Na construção do consentimento da comunidade, também foram preponderantes outros elementos, como organização burocrática, legalidade, estratégia da força mínima, não partidarismo, responsabilização, prestação de serviços, prevenção e eficácia.<sup>69</sup>

Os alicerces legitimadores começaram a enfraquecer após a metade do século XX, quando escândalos de corrupção e a ineficiência em lidar com o crime, em ascensão, abalam os policiais ingleses. Outro ponto de destaque apontado para este malogro foi a reorganização da Unidade de Ronda, a partir da aprovação da *Police Act* (Lei da Polícia)<sup>70</sup>, em 1964, com significado de especialização na função de patrulhamento. “Encorajou, no trabalho policial, o desenvolvimento de uma perspectiva hedonista de ação e a glorificação das emoções da perseguição de automóveis, do combate e da captura” (REINER, 2004, p.121).

O declínio do apoio público no final dos anos 80 aproxima, ainda mais, as características da polícia inglesa com a americana, pelo fato de os britânicos perseguirem esforços para moldar a natureza do policiamento em termos de prestação de serviços. Segundo Reiner (2004), por meio do Programa *Plus*, o comissário da Polícia Metropolitana, Sir Robert Peter Imbert, fez uma tentativa de converter a corporação a uma ética de policiamento comunitário. Outra investida nesta área foi a Declaração sobre Propósitos e Valores Comuns (ACPO), que buscava definir a missão da polícia em termos de serviços.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> Sobre este assunto ver também Goldsmith, 2005, p.452.

<sup>70</sup> Reiner explica que a *Police Act* foi elaborada pela Comissão Real, sob o comando do ministro do Interior. O processo de aprovação foi conflituoso, tendo em vista o fato de que ela foi entendida como um instrumento para fortalecer o poder do Ministério do Interior e dos chefes de polícia, “às custas das autoridades policiais locais” (2004, p.99).

<sup>71</sup> Noaks reforça esta informação ao ressaltar que “recentes propostas do governo para reformar o policiamento na Inglaterra e no País de Gales representam uma extensão de uma tendência estabilizada na diversificação do policiamento britânico. As propostas focam na extensão dos serviços públicos com a introdução dos oficiais de suporte comunitário e o sistema de crédito para ‘organizações de segurança comunitárias’ (2004, p.264, tradução minha).

Inicialmente, a idéia, assim como nos Estados Unidos, também sofreu rejeição por parte da tropa, que não acreditava tratar-se de uma filosofia nata da atividade policial. Outro fator desmotivador da empreitada foi o pacote de reformas do Governo Conservador, em 1993, que priorizou a “caça aos criminosos” (REINER, 2004). Com isso, a alteração no significado da palavra “prevenção”, alimentada desde os anos 60, exerceu grande impacto. Isto porque a noção de um ato preventivo passou a ser entendida como caráter de preempção, que pode ser explicado em duas frentes. Primeiro pelo sentido de estratégia para coleta e processamento de informações, com o suporte cada vez mais poderoso da tecnologia dos computadores. Com o *status* de “dados sólidos” estas informações criaram a base para a visão preemptiva de que “qualquer cidadão socialmente descaracterizado é um alvo para suspeição e observação” (D. CAMPBELL, 1980, apud REINER, 2004, p.122).

Aos moldes do *CompStat* americano, o policiamento com o rótulo da “inteligência”, para administração de riscos e mobilização participativa de vários órgãos, aprofundou a importância dos sistemas de controle e vigilância na sociedade britânica e criou o terreno fértil para a germinação da linguagem neoconservadora atuarial, cada vez mais à semelhança dos norte-americanos.<sup>72</sup>

Na outra ponta, com desenho neoliberal, a preempção aparece com o desenvolvimento de departamentos especializados na prevenção de crimes. Estes tinham a função de aconselhar as pessoas a se resguardarem de determinados riscos e adotarem medidas auto-protetoras. Com o quadro, o caráter estratégico, ambivalente e confuso das políticas de segurança na Inglaterra, também é observado por Reiner (2004). A postura crítica de Gordon (1984) perante as respostas preemptivas se assemelha às construídas por Balkan et al. nos Estados Unidos, como descrevemos acima. Segundo Reiner (2004), ele é um dos que entende a filosofia de policiamento comunitário apenas como mais uma forma encoberta de penetração na sociedade para obtenção de informações, especificamente após os anos 70, quando a politização da polícia contribuiu, de forma incisiva, para deteriorar as relações com os negros.

A descrição de questões fundamentais à construção das instituições policiais em territórios europeus e americanos é importante para assimilarmos e compararmos alguns processos de formação da polícia brasileira, a começar pela interferência política e,

---

<sup>72</sup> Com seu ponto de vista crítico, Wacquant enfatiza que nos países da Europa com tradições estatais fortes, “a regulamentação punitiva das parcelas pauperizadas do novo proletariado pós-fordista efetua-se principalmente por intermédio de dispositivos panópticos cada vez mais sofisticados e intrusivos [...]” (2001, p.121). O mesmo Wacquant acrescenta que “não por acaso a Inglaterra é, dos grandes países da União Européia, o que exhibe ao mesmo tempo o índice mais alto de encarceramento [...], o mercado de trabalho ‘mais desregulamentado’ [...], as desigualdades sociais mais profundas [...] e o sistema de proteção social mais intrincado – assim como mais ‘americanizado’” (2001, p.141).

conseqüentemente, das relações de poder entre os atores. Como ressalta Cotta, no caso da França, o dualismo policial contemporâneo, caracterizado pela coexistência entre a *Gendarmerie National* e a *Police National*, reforça o debate sobre os dilemas do cenário contraditório, presente também no Brasil: “especializar cada vez mais, desenvolvendo uma *haute police*, ou segmentar, aproximar cada vez mais a polícia da comunidade, incrementando uma *petite police*” (1995, p.5).

Na próxima seção, também para atender aos objetivos de nossas avaliações, procuraremos especificar parte da formação da Polícia Militar, com destaque para a de Minas Gerais, considerada uma das pioneiras e referência hoje no país, especialmente na implantação e disseminação da filosofia de policiamento comunitário.

### **3.3 - A Polícia brasileira**

A polícia brasileira apresenta em sua gênese redes formadas com características universais, principalmente a de manutenção da ordem, mas, obviamente, constitui-se de particularidades que devem ser analisadas em qualquer estudo sobre o tema. Estas aparecem desde o período de sua formação até os dias atuais, sempre atreladas aos espessos processos sociais, desde a colonização. Não pretendemos aqui esgotar a temática da história da polícia brasileira e das demais instituições e de suas contribuições, mas, principalmente, mostrar, por meio destes vestígios, como a formação da nossa polícia sofreu influências diretas dos paradigmas europeus e, agora, na contemporaneidade, mais especificamente dos modelos americanos.

O sistema de polícia brasileiro em vigor configura-se na forma apresentada pelo artigo 144 da Constituição Brasileira de 1988. Inserido no capítulo III, na seção “segurança pública”, este já foi modificado por emendas constitucionais, que não alteraram a essência do texto original. Diz o artigo:

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.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em: 02/03/2007.



O parágrafo 8º ainda disserta sobre a autorização para os municípios constituírem suas guardas municipais “destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”.<sup>74</sup>

As polícias militares, segundo o parágrafo 5º da Carta Magna, têm as funções de “polícia ostensiva e a preservação da ordem pública”. No parágrafo seguinte, PM e Corpo de Bombeiros, são classificadas como “forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”.<sup>75</sup> A redação para a Polícia Civil, no parágrafo 4º, a classifica com “as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares”.<sup>76</sup>

Já na instância federal, no parágrafo 1º, são discorridos os serviços prestados pela Polícia Federal, entre eles “prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins” e “exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União”.<sup>77</sup> A Polícia Rodoviária Federal aparece, em seguida, com a determinação para o “patrulhamento ostensivo das rodovias federais” e a Ferroviária com a obrigação de “patrulhamento ostensivo das ferrovias federais”.<sup>78</sup>

A nível estadual, a Constituição do Estado de Minas Gerais retrata a segurança pública no artigo 136. Neste, ressalta que

a segurança pública, dever do Estado e 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 Civil; II – Polícia Militar; III – Corpo de Bombeiros Militar (2001, p.97).

O artigo 137 reforça a orientação da Constituição Federal de que as três instituições se subordinam ao Governador do Estado. A atual estrutura foi desenhada ao longo de nossa história e, agora, mais do que em qualquer outra ocasião, opera com uma plataforma aturdida, instável e com discursos clamorosos por modificações urgentes. Na Constituição, está o ponto final de um caminho pavimentado desde a chegada dos portugueses por estas terras.

---

<sup>74</sup> idem

<sup>75</sup> idem

<sup>76</sup> idem

<sup>77</sup> idem

<sup>78</sup> idem

### 3.3.1 - Uma passagem pela história da polícia brasileira e da Polícia Militar de Minas Gerais

#### 3.3.1.1 - Portugal, nossa matriz

Em Portugal, a polícia pode começar a ser estudada “a partir da institucionalização da Intendência Geral da Polícia do Reino e Corte e das funções desempenhadas por seu Intendente Geral da Polícia” (COTTA 1995, p.9; 2006, p.37). Assim como as demais polícias européias, a Intendência pretendia se constituir em uma instituição moderna de controle. Por isso, foi criada em 1760 diante da necessidade de centralização do Estado sob a figura do Marques de Pombal.<sup>79</sup>

Com o selo das teorias da sociedade disciplinar, validada pela administração e adestramento dos corpos, esta polícia também trabalhava com o pressuposto não apenas de reprimir, mas sobretudo de exercer vigilância, já que “saber quantos eram e onde se localizavam era considerado o primeiro passo para um exercício mais eficaz da vigilância e da manutenção da ordem” (COTTA, 1995, p.10).

Nesta concepção, as ações de controle<sup>80</sup> dirigidas pelo Estado pombalino introduziram, na visão de Cotta (1995, 2006), um novo elemento de racionalidade administrativa: o conhecimento quantitativo do universo tributável e dos dados para o recrutamento militar. Inspirada inicialmente no modelo francês, com o atributo de todas as funções, a Intendência teve sua eficácia elevada com a divisão de suas atividades, face à criação da Guarda Real da Polícia, em 1801. No final de 1802, a Guarda já fazia parte do Exército Português e, três anos mais tarde, começou a agir para além dos limites da cidade, com duas companhias de infantaria (COTTA, 1995, 2006).

A Revolução Liberal de 1820 marcou as primeiras reações à Intendência Geral da Polícia. Cotta registra que o projeto para a formação de uma Guarda Nacional enviado às Cortes, em 1822, destacava a criação da Intendência sob o estímulo das “desgraçadas

---

<sup>79</sup> Segundo José Vicente Serrão, o Pombalismo “seria um projeto político (no sentido mais global desta expressão: gestão e reforma da *res publica*) posto em marcha sob o reinado de dom José I e empreendido por um conjunto de homens e entidades institucionais, unidos numa espécie de solidariedades políticas e pessoais, que tinha por centro a figura do Marquês de Pombal” (SERRÃO apud COTTA, 1995, p.9).

<sup>80</sup> Entre estas ações estariam mapas estatísticos sobre a população, recenseamentos de estabelecimentos comerciais e industriais e escolas, além de listas de suspeitos, estrangeiros e médicos (COTTA, 1995). Vera Malaguti Batista explica que “a partir da reforma pombalina da segunda metade do século XVIII em Portugal, instaura-se um processo de modernização que conjuga a incorporação de novos pressupostos teóricos e ideológicos cuidando de que a base de sustentação da hierarquização não fosse afetada. Esta ambigüidade revela-se no desdobramento deste processo para o Brasil” (2003, p.32).

circunstâncias da monarquia portuguesa do tempo do Marquês de Pombal e, mais tarde – à Época da Revolução Francesa – serviu para, com desmedida autoridade, travar a propaganda dos princípios revolucionários” (2006, p.39). Sendo assim, a Intendência foi extinta em 1823 e foi aprovado o projeto de formação de uma Guarda Nacional. Da antiga estrutura, mantiveram-se, apenas, os corpos das Guardas Reais, em Lisboa e Porto.

A militarização acentuou-se quando a Guarda Real da Polícia de Lisboa foi substituída em 1834 pela Guarda Municipal. Com a República, esta também foi superada pela Guarda Republicana, em 1910. Em 1911, conforme Cotta (2006), é criada a instituição nacional, a Guarda Nacional Republicana, existente até hoje.

### **3.3.1.2 - No Brasil**

Os registros históricos contam que a chegada dos exércitos de Napoleão na Espanha ameaçou Portugal e, conseqüentemente, a família real mudou-se para o Brasil e instituiu a sede do governo na cidade do Rio de Janeiro, em 1808 (COTTA, 1995, 2006; MARIANO, 2004).<sup>81</sup> Esta passagem é relevante, porque é por meio dela que poderemos compreender a divisão de funções das polícias brasileiras, existentes até os dias atuais. Segundo Cotta, na ocasião, “o conceito de polícia que norteou as diversas investigações estaria atrelado ao seu entendimento como uma instituição representada pela Intendência Geral da Polícia e pela Divisão Militar da Guarda Real da Polícia” (COTTA, 1995, p.12; 2006, p.40).

No Brasil, a Intendência foi instituída em 1808 com a missão de disseminar valores e regular os comportamentos no espaço colonial. Em 1809, a implantação da Guarda Real concretiza e amplia este planejamento de controle. Esta Guarda seria uma força policial de tempo integral, com organização militar e com autoridade para manter a ordem e perseguir criminosos. “Uma vez que a Intendência possuía um caráter eminentemente administrativo, utilizou como força de intervenção a Guarda Real da Polícia” (COTTA, 2006, p.40 e 41).

---

<sup>81</sup> Apesar de reconhecer a relevância do cenário carioca para o estudo das instituições policiais brasileiras, Cotta (1995, 2006) sugere uma ampliação e uma espécie de desmistificação da idéia de que o Rio de Janeiro seria a matriz para as grandes realizações institucionais. Portanto, busca trabalhar um conceito para além do paradigma centrado na Intendência Geral da Polícia e Guarda Real. Segundo ele, o ideal é a compreensão de um conceito de polícia anterior ao despotismo esclarecido em Portugal. O que Cotta pretende nos dizer é que o predomínio militar dos corpos responsáveis pela polícia possui origens anteriores. Na história portuguesa, assim como em outras civilizações européias, os corpos da guarda eram “criados e extintos ao sabor das conveniências de cada soberano” (2006, p.43). No Brasil, por exemplo, a Guarda dos Vice-reis foi criada com a transferência do vice-reinado da Bahia para o Rio de Janeiro, em 1763, na administração do Conde de Azambuja. Suas funções foram ampliadas, para auxílio à manutenção da ordem, com o vice-rei Marquês do Lavradio, entre 1769 e 1779 (COTTA, 1995, 2006).

Em 1831, reformulações na estrutura de vigilância, deram origem à Guarda Nacional. Criada em 18 de agosto, esta instituição tinha seu efetivo formado por cidadãos eleitores.<sup>82</sup> Como a maioria da população era constituída por pessoas sem direito ao voto, parecia evidente que seria contra esta parcela que o sistema de repressão do Estado operaria com maior rigor (MARIANO, 2004).<sup>83</sup>

Para Mariano, o Império deixou como herança três características ainda presentes hoje: a primeira refere-se à dualidade da atividade policial, ou seja, à formação de duas “meias polícias”, ou seja, uma para investigação, que nasceu como “intendência de polícia e depois veio a se denominar Polícia Civil) e outra [...] para o policiamento ostensivo responsável pela manutenção da ordem pública, que, no final do século XIX, passou a chamar-se, no Estado de São Paulo, de Força Pública” (2004, p.21). A forma de disposição das forças criou, também, conflitos de competência e dificuldades para gerenciamentos logísticos e humanos, visíveis ainda na contemporaneidade brasileira.

O segundo atributo diz respeito ao perfil de polícia judiciária, já que os chefes de polícia eram responsáveis por funções de juiz municipal e de paz. A criação do Instituto do Inquérito Policial, em setembro de 1871, marcou a institucionalização da natureza inquisitorial das investigações por parte das autoridades, dando-lhes, portanto, o poder de indiciar suspeitos relacionados a algum desvio. A terceira característica é a de que o policiamento ostensivo era realizado por instituições militares, treinadas para combater inimigos em todas as instâncias. Esta, por sinal, não foi modificada com o advento da República (MARIANO, 2004).

A dualidade da atividade de polícia foi reforçada no Brasil a partir da República, bem como o treinamento e a subordinação ao exército das forças responsáveis pelo policiamento ostensivo. As marcas deixadas por este processo são bem resumidas por Mariano:

---

<sup>82</sup> Mariano explica que “a Constituição Política do Império, de 25 de março de 1824, dispunha que apenas os cidadãos com renda mínima [...] eram eleitores” (2004, p.19 e 20)

<sup>83</sup> Mariano acrescenta que “não é por acaso que os órgãos de segurança pública no Brasil têm tradição racista” (2004, p.20). Para ele, desde a tardia abolição da escravatura, o negro passou a ser encarado como suspeito e como alvo preferencial dos órgãos repressores.

Dos períodos autoritários, da ditadura Vargas ao governo militar, herdou-se uma força policial truculenta, repressiva e militarizada, marcada pela violência fatal, por parte da ‘meia’ polícia responsável pelo policiamento ostensivo, e pela tortura, por parte da ‘meia’ polícia investigativa e judiciária. Desde o governo Vargas, os governos priorizaram a polícia política, em detrimento do aperfeiçoamento técnico-científico de investigação [...] o obscurantismo pelo qual passou o Estado brasileiro consolidou o modelo de polícia alicerçado no arbítrio e na violência [...] o sistema de segurança estruturado no Brasil nos períodos da Colônia e do Império, inspirado para fazer controle social [...] está presente na República (2004, p.31).

A partir dos pontos de vista, que demarcam o perfil das instituições policiais brasileiras ao longo da história, buscaremos identificar a importância da Polícia Militar de Minas Gerais no contexto.

### **3.3.1.3 - A Polícia em Minas Gerais e seu papel na história da instituição policial brasileira**

Com destaque para o “imaginário” das narrativas policiais, Cotta explica que a literatura militar e policial enfatiza as origens, a continuidade e a tradição. Como exemplo, cita que a ideia do “mito fundacional da Polícia de Minas aparece na narrativa da criação do Regimento Regular da Cavalaria de Minas (1775), e em especial no destaque dado à presença do alferes Joaquim José da Silva Xavier, o Tiradentes, em seus quadros” (2006, p.13).

A construção de uma identidade sempre esteve próxima à afirmação de pertencimento, de missão, numa mistura recheada de traços nacionalistas e regionais. Segundo Cotta, esta perseguição pela identidade, presente até hoje, era vista como “estratégia que os indivíduos utilizavam para demonstrar o seu pertencimento” (2006, p.19). Neste sentido, a memória ganha relevância, “pois seria entendida como uma categoria de pensamento socialmente construída...” (2006, p.19). O pioneiro na historiografia policial e militar de Minas, Djalma Andrade, postulou traços desta identificação, constantes nos dias atuais nos discursos da corporação: “a presença da disciplina; a exigibilidade da conduta honesta; a austeridade e o espírito de Justiça; a intransigência para com os maus profissionais; o espírito de sacrifício e o estoicismo do miliciano de Minas” (ANDRADE, apud COTTA, 2006, p.20).

Os serviços de fiscalização e de garantia da ordem realizados pelas forças da Coroa no século XVIII são importantes para a construção da história da polícia nas Minas Gerais. Segundo Cotta, a institucionalização de um corpo militar responsável pela polícia “nas Minas do Ouro inicia-se em 1719, com a chegada dos Dragões em Vila Rica (atual Ouro Preto)”

(2006, p.45). O historiador relata que, no século XVIII, a necessidade de controle do território, das pessoas e das arrecadações de impostos levou a Coroa portuguesa a estabelecer um conjunto de políticas normativas para as Minas: “reproduzindo a estrutura e o pensamento ibérico, os corpos militares atuavam em diversos momentos de forma integrada, seja na defesa de fronteiras ou na manutenção da ordem pública” (2006, p.45).

Fato interessante e ao mesmo tempo fundamental de ser observado é o de que a história de nossas instituições policiais sempre foi permeada de debates em torno de efetivo, salários, conflitos com a população, patentes militares e representação do poder, sentimento de ineficácia, pouca fiscalização e formação de corpos auxiliares. Ribeiro et al. confirmam a hipótese de que “a capacidade policial de resolver os conflitos sociais e proporcionar segurança pública aos cidadãos, vem desde o surgimento da instituição policial” (2001, p.1). No caso de Minas Gerais, este quadro foi ainda mais relevante após a criação das duas primeiras companhias dos Dragões, em 9 de fevereiro de 1719.

É em torno deste cenário que se compõem a Polícia Militar de Minas Gerais. De acordo com Cotta, foi no governo do capitão-general dom Antônio de Noronha, entre 1775 e 1780, que os Dragões sofreram modificações estruturais, por questões administrativa e financeira. “Nesse sentido uma das primeiras medidas foi reduzir os soldos pagos aos oficiais e soldados” (2006, p.61). De qualquer forma, a institucionalização do Regimento Regular de Cavalaria de Minas, em substituição às companhias dos Dragões, em 9 de junho de 1775, é registrada como marco da criação da PMMG, embora existam contradições históricas acerca da data correta. Segundo Cotta, em 1992, o comando da PM solicitou ao Instituto Histórico e Geográfico de Minas Gerais (IHGMG) parecer sobre a questão. “É bom destacar que, até então, a Polícia de Minas considerava como data de sua criação o ano de 1831. Para que Tiradentes fosse considerado integrante da instituição, seria necessário retroagir essa data a 1775” (2006, p.65). O site da PMMG reforça a informação:

À Força recém-criada, a qual pertenceu Joaquim José da Silva Xavier - o Tiradentes: Protomártir da Independência e Patrono Cívico da Nação e das Polícias Brasileiras -, caberia cumprir missões de natureza militar, através de ações e operações de enfrentamento dos tumultos, insurreições e defesa do território da Capitania e da Pátria, e, de natureza policial, na prevenção e repressão de crimes, mantendo em ordem a população, para que o ouro pudesse ser extraído, transportado e exportado em favor do Reino Português.<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> Disponível em: [http://www.policiamilitar.mg.gov.br/historico\\_pm.htm](http://www.policiamilitar.mg.gov.br/historico_pm.htm). Acesso em: 02/03/2007

Já na República, outro fato histórico importante foi o desencadeado por meio do decreto nº 4926, de 29 de janeiro de 1918: a polícia de Minas torna-se auxiliar do Exército. “Assim, o atrelamento com o Exército torna-se formal [...]” (COTTA, 2006, p.94). A história da República informa que as corporações passaram por mudanças, principalmente para evitar “qualquer reação armada (...) que a fidelidade e devotamento ao velho imperador pudessem provocar” (COTTA, 2006, p.85). A Guarda Republicana foi criada sob este pretexto em 1891 e ficou conhecida como Força Pública. Com a entrada do regime ditatorial do Estado Novo, em 1937, as Forças Públicas passam a ser controladas unicamente pelo poder executivo, subordinadas ao Governo Federal. “A lei nº 192, de 17 de janeiro de 1936, definiu a posição das polícias estaduais perante a União, discriminando-lhes os deveres e direitos e considerando-as reservas de primeira linha do Exército Nacional” (COTTA, 2006, p.116).

Em 1939, a Força Pública recebe a denominação de Força Policial. O nome Polícia Militar do Estado de Minas Gerais é instituído em 1946, em substituição à Força Policial (COTTA 1995, 2006).

#### **3.3.1.4 - Nossa polícia contemporânea**

Cotta explica que, na visão de alguns estudiosos, a polícia somente começou a patrulhar as ruas ostensivamente a partir do controle do exército sobre estas forças, em fins da década de 1960, por meio de um movimento conhecido por “Grande Reforma Policial” (1995, p.93). A reestruturação começou com o Decreto-lei 317, de 13 de março de 1967, modificado pelo Decreto-lei 667, de 2 de julho de 1969. Este reorganizou as polícias militares, além dos corpos de bombeiros militares dos estados, territórios e Distrito Federal. Sendo assim, a “atividade de policiamento ostensivo para prevenção e manutenção da ordem pública ficaria com as polícias militares [...] as atividades cartoriais e de investigação de delitos seriam destinadas às polícias civis” (COTTA 1995, p.93).

No processo de reformas, destaca-se o aspecto de controle do poderio bélico das polícias pelo Regime Militar, por questões óbvias de “manutenção do poder e à monopolização da força pela União” (COTTA, 1995, p.93).<sup>85</sup> A tônica das intervenções políticas se efetiva, então, a cada novo cenário social emergente.

---

<sup>85</sup> Ribeiro et al. explicam que, em 1983, o Governo Federal aprovou o R-200, por meio do decreto 88.777. Este é um regulamento para as polícias e corpos de bombeiros militares, que “ratificava o aspecto colonialista e centralizador do Decreto-lei 667 e sinalizava a necessidade de o Exército manter o controle e possuir uma tropa treinada a seus moldes para eventual emprego (2001, p.5). Mariano acrescenta que o Decreto “demonstra que as policias militares vivem uma dicotomia de estrutura de organização, de comando e de responsabilidade, na

### 3.3.1.5 - Novo Paradigma?

A Constituição de 1988 estabelece o marco para a introdução de estratégias que visariam, sobretudo, apagar a imagem de repressora e discriminadora das polícias e atender às expectativas de uma população cada vez mais amedrontada pelos índices de criminalidade e pela maior exposição dos fatos relacionados à segurança.

A proposta de uma polícia direcionada à solução de problemas e engajada no trabalho para melhoria de vida dos cidadãos teve como principal defensor o coronel da Polícia Militar do Rio de Janeiro, Carlos Nazareth Cerqueira, (BEATO FILHO, 2002). A introdução do conceito de polícia comunitária coincide, portanto, com o período pós-ditadura e com a democratização configurada com a Constituição de 1988 (BEATO FILHO, 2002; COTTA, 1995, 2006; RIBEIRO et al., 2001). Dois elementos do conceito de cidadania permearam as novas ideologias da polícia, a começar pela sustentação do objetivo de preservação da ordem pública: “proteção dos direitos e liberdades individuais frente às ameaças a eles representados pela força e poder das instituições do Estado (...) e proteção da vida e da propriedade dos cidadãos ameaçados pela predação criminosa” (PAIXÃO, 1993, apud BEATO FILHO, 2002, p.117).

Em pesquisa realizada em 2000, o sociólogo paulista Túlio Kahn mostrou que 14 estados tentavam implementar a filosofia de policiamento comunitário. As primeiras iniciativas datam de 1986, no Ceará, mas o debate com maior mobilização nacional em torno da proposta ganhou força a partir de 1991, em um seminário interno da PM paulista. O evento inspirou a introdução de dois programas considerados pioneiros: um em Copacabana, no Rio de Janeiro, e outro em Ribeirão Preto, interior de São Paulo (POLICIAMENTO COMUNITÁRIO, 2000-2002, p.18).

Em 2007, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), com apoio do Ministério da Justiça, elaborou um manual de polícia comunitária, de 376 páginas, produzido por profissionais da área e por pesquisadores de instituições de ensino superior.<sup>86</sup> A

---

medida em que seus comandantes-gerais devem reportar-se e, conseqüentemente, obedecer, na prática, a duas autoridades distintas e de esferas administrativas diferentes: uma estadual e outra federal” (2004, p.29).

<sup>86</sup> Em 2005, a SENASP, com apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD/Brasil, assim como do meio acadêmico, elaborou também o Guia para a Prevenção do Crime e da Violência, com 55 páginas. O objetivo foi o de sistematizar princípios para orientar os municípios na implantação de suas políticas de segurança. Com o foco no enfrentamento de fatores de risco e na prevenção, o Guia ressalta a importância de maior participação dos municípios e enfatiza que “todas estas medidas estão dentro daquilo que se convencionou chamar de ‘Prevenção Situacional’ e partem do pressuposto de que uma parte significativa dos crimes de rua é cometida por conta de circunstâncias (oportunidades) percebidas como favoráveis pelos infratores” (SENASP, 2005, p.19).



publicação é a base para os cursos que estão sendo realizados em todo o país, com o objetivo de estabelecer uma linguagem única de segurança entre os agentes de todas as polícias, corpos de bombeiros, sociedade civil e demais instituições públicas e privadas, a exemplo do que acontece no curso Nacional de Promotor de Polícia Comunitária.

A estratégia de reposicionamento do Estado perante as questões de segurança é confirmada pelo diretor do departamento de políticas, programas e projetos da SENASP, Robson Robin da Silva. Ele deixa claro, logo no início do manual, que o desafio de reformular a polícia passa “por uma revisão conceitual do papel do Estado na vida do seu cidadão, da relação com ele e da medida de sua participação no processo de vida em sociedade” (2007, p.5). A frase é a abertura para consolidar a idéia de publicização e de compreensão por parte do público do artigo 144 da Constituição de 1988. Ele ressalta que “segurança pública é dever do estado, direito e responsabilidade de todos”. Sendo assim, na palavras de Robson Silva, “devemos conjugar, um conceito mais moderno e apropriado de Estado, percebendo o papel fundamental do município, da necessidade de planos locais de segurança” (2007, p.7).

Em Minas Gerais, a implementação da filosofia comunitária nos níveis estratégicos e práticos de policiamento teve início em 1993, em Belo Horizonte, por meio da Diretriz de Operações Policiais (DOP) 3008/93, da PMMG. O documento foi substituído, posteriormente, pela Diretriz para Produção de Serviços de Segurança Pública 04/2.002, atualmente em vigor. Outra normatização complementar é a diretriz 05/2002, que regula a estruturação e o funcionamento de Conselhos Comunitários de Segurança Pública (Conseps).<sup>87</sup> Beato Filho recorda que, em 1999, o comando da Polícia Militar de Belo Horizonte desenvolveu o projeto denominado “Polícia de Resultados”: “a utilização do geoprocessamento e a criação dos Conselhos Comunitários de Segurança tornaram-se os pilares dessa nova política de polícia” (2002, p.118). Hoje, os Conseps são considerados parte importante para a consolidação do projeto de polícia comunitária.

Por outro lado, um estilo de ação próximo a tal idéia, já havia sido adotado na década de 80 pela PM mineira, conforme rememora Francis Cotta. De acordo com ele, a polícia atuou sob as bases da chamada Teoria da Malha Protetora do Policiamento Ostensivo. A proposta “se traduziu numa estratégia de policiamento preventivo que acreditava que, ao se ocuparem

---

<sup>87</sup> O conteúdo e as indicações referentes a estes documentos foram retirados da apostila do curso de Atualização em Segurança Pública 2006, organizado pela Polícia Militar de Minas Gerais, bem como de consultas por outros meios, como CDs, com outras apostilas, gentilmente cedidos por policiais militares e civis, no decorrer da pesquisa.

os ‘espaços vazios da segurança, suprimiam-se as *oportunidades* para a atuação dos malfeitores” (COTTA, 2006, p.136, grifo meu).

Outros documentos emitidos pela Polícia Militar de Minas Gerais reforçaram, nos últimos anos, a formalização da implementação do projeto, com padrões a serem seguidos por todas as unidades, como o Programa de Policiamento Comunitário (2006-2007), embasado, também, no Plano Estratégico da PMMG 2004-2007 e nos princípios delimitados a partir de 2002 pelo Ministério da Justiça, por meio da SENASP, no Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP).

Atualmente, uma política de integração das forças policiais mineiras utiliza-se do aporte científico, com apoio e supervisão do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais (CRISP), coordenado pelo professor Cláudio Beato Filho. A chamada Integração e Gestão de Segurança Pública (IGESP) foi implementada também a partir dos registros elaborados no Plano de Segurança Pública de Minas Gerais 2003-2004, organizado pela Secretaria de Estado de Defesa Social do Estado (SEDS). No documento, o Estado reconhece que a desarticulação do sistema policial é uma das responsáveis pela baixa eficácia do controle da criminalidade.

Está-se referindo aqui à notória disjunção entre o trabalho da polícia ostensiva, realizado pela Polícia Militar, e o trabalho da polícia investigativa, realizado pela Polícia Civil. Essa disfuncionalidade do sistema policial é de âmbito nacional, mas apresenta claras conotações regionais (SEDS, 2003-2004, p.8).

Com a premissa, a IGESE representa atualmente em Minas Gerais a maior fonte de proximidade e de reprodução das teorias neoliberais norte-americanas. A constatação é comprovada pela equipe do CRISP, em um informativo sobre o projeto, publicado em março de 2007:

a formulação do IGESE baseou-se no modelo de gerenciamento policial COMPSTAT implementado pela polícia de Nova York no início da década de 1990, bem como nas experiências de gestão das polícias adotadas em Bogotá, na Colômbia (BEATO FILHO et al., 2007, p.1).

Com as lições do projeto “Polícia de Resultados”, a IGESE apresenta-se como uma ideologia que incorpora as “criminologias da vida cotidiana” a propostas de policiamento comunitário, norteadas pelo poderio tecnológico e científico. Uma das constatações evidentes, a começar pelo uso do modelo do *CompStat*, é a utilização da teoria das Janelas Quebradas

(1982) para as respostas frente aos problemas da segurança. Trabalha-se, então, com a idéia de “análise criminal”<sup>88</sup> amparada pela “tecnologia da informação” (DANTAS E SOUZA, 2004), que tem como prerrogativa produzir conhecimento para identificar parâmetros temporais e geográficos do crime, com a finalidade de subsidiar ações dos operadores do Sistema de Justiça Criminal e dos formuladores de políticas. Conforme explica a equipe do Crisp,

Outra inovação da IGESP refere-se ao estímulo à capacidade analítica das polícias na produção qualificada de informação e seu uso de forma inteligente. Assim, o IGESP prioriza a identificação de fatores causais, padrões e tendências de eventos criminais. Como consequência, maior ênfase é dada à identificação e à apreensão de ofensores crônicos ou contumazes, as áreas geográficas consideradas como *hot spots* de criminalidade, concentração temporal de eventos criminais e aos alvos com maior risco de vitimização. Além disso, a IGESP propicia uma parceria estratégica com outras agências do Poder Público que possam intervir de forma positiva no controle e prevenção da criminalidade, como o governo municipal e as várias agências do governo estadual (BEATO FILHO et al., 2007, p.2).

A partir da ideologia constituída, a IGESP, a exemplo do que foi implantado em Nova Iorque, com o projeto de Tolerância Zero, foca seus esforços na identificação dos *hot spots*, na descentralização das unidades e na maior responsabilização dos comandantes destes setores de policiamento e no estímulo à criação dos Conseps, como forma de incentivar a prática do policiamento comunitário.<sup>89</sup>

### 3.3.1.6 - Marcas do passado na polícia brasileira

No Brasil parece-nos evidente a forte interferência dos norte-americanos e as similitudes também com os contextos europeus, no que diz respeito aos remédios adotados

---

<sup>88</sup> Dantas e Souza explicam que existem três processos da análise criminal: a análise criminal tática, que levanta dados para promover resposta rápida às situações operacionais; a análise estratégica, voltada para a “projeção de cenários” e “realização de estudos e respectiva elaboração de planos para a identificação e aquisição de recursos futuramente necessários” (2004, p.13); e a análise administrativa, “focada nas atividades genéricas de produção de conhecimento. Tem como propósito instrumentar a gestão policial, o poder executivo local, conselhos comunitários e grupos da sociedade organizada” (2004, p.14).

<sup>89</sup> A influência americana é reforçada pela conjugação das duas principais teorias que fomentaram as práticas de policiamento comunitário, como já relatado aqui: a de Solução de Problemas, de Hermam Goldstein (1979), e a *Broken Windows*, de Kelling e Wilson (1982). A teoria de Goldstein é evidenciada no projeto mineiro pela assertiva de que a “ferramenta de ‘solução de problemas’ é enfatizada como crucial para a identificação e a análise de problemas substantivos, bem como para o planejamento de intervenções, avaliação e monitoramento” (BEATO FILHO et al., 2007, p.2). Já o sistema de reuniões, para cobrança de resultados, implementado a partir da IGESP, lembra a filosofia de Tolerância Zero de Bratton em Nova Iorque. Para outros detalhes sobre a filosofia de trabalho de Bratton e sobre a *Broken Windows* ver BELLI, 2004, p.61-85.

para a segurança pública, especialmente o policiamento comunitário (DANTAS E SOUZA, 2004). Os caminhos edificados ao longo das conquistas e percalços desenhados na história também apontam, em todos os territórios, para esferas de relacionamento conflitantes, permeadas por interesses e complexas relações na formação das identidades de indivíduos, grupos ou instituições. O contraste é sem dúvida um elemento importante para mostrar como diferentes ou similares estratégias, seja no campo do direito ou do sistema de justiça criminal como um todo, são “reciprocamente determinadas pelos processos de reprodução e mudanças sociais [...] os Estados Unidos, deste ponto de vista, se apresentam para nós como uma referência comparativa [...] por suas semelhanças estruturais com a nossa sociedade” (KANT de LIMA, 1999, p.23).<sup>90</sup>

Pelo ponto de vista, parece-nos mais clara a hipótese de que o crime e a desordem e nossas respostas a eles não são, definitivamente, produtos de oportunidades construídas no imediatismo das relações e aproveitadas por atores meramente racionais, capacitados para medir custos e benefícios. Suspeitamos que as oportunidades aparecem hoje aos nossos olhos, não simplesmente por uma alteração consciente das nossas rotinas, mas por um complexo pensamento pré-reflexivo<sup>91</sup>, formulado na trajetória das experiências acumuladas ao longo dos séculos. O grande desafio é o de desvelar os processos, muitas vezes abstratos, que estão na química das nossas interações diárias, e, portanto, nem sempre visíveis à sensibilidade natural do olho humano.

Por isso, uma das observações, talvez mais importantes, é a de que nossas polícias reproduzem ainda hoje estruturas e formas de ação registradas na Colônia e no Império. A idéia é ampliada pela afirmação de que a transição democrática, com o marco da Constituição de 1988, não alterou o padrão de violência estatal para os métodos de controle (MARIANO, 2004; BELLI, 2004; SOARES, 2003; BATISTA 2003).

---

<sup>90</sup> O autor refere-se a estas semelhanças como as inscritas nas estruturas políticas e também às configuradas pelo sistema capitalista.

<sup>91</sup> Uma das teorias mais importantes sobre a pré-reflexividade é a de Charles Taylor (1985, 2000). Ele desenvolveu uma hierarquização de valores, para demonstrar como estes ganham os corações e as mentes das pessoas na sociedade moderna. Taylor articulou um conceito de imaginário social, por meio do qual explica que a transformação deste imaginário ocorre mediada pela intervenção de ideologias disseminadas por uma elite. Tais valores são absorvidos pelas pessoas através das instituições. Isto significa dizer que estas funcionam ancoradas em uma cultura e o problema está na constatação de que os valores morais estão escondidos (TAYLOR, 1985). Num refinamento da teoria de Taylor, Axel Honneth (2003) trata a hierarquia moral pela denominação de uma “gramática”, por meio da qual busca-se também compreender quais os critérios classificatórios usados pelas pessoas na modernidade. Apesar de reconhecermos a influência das teorias de Taylor e Honneth, optamos por não utilizá-las como recurso intelectual nesta trajetória, por entendermos que a profundidade das análises dos autores é merecedora de um espaço que ultrapassa as limitações da dissertação e também pelo fato de julgarmos que os outros autores e o percurso aqui trabalhados são suficientes para dar respaldo às hipóteses.

No quadro de tensão entre as práticas neoliberais e neoconservadoras, também no Brasil, Belli argumenta que parte da população legitima as ações de brutalidade da polícia, sustentadas pelo discurso político, como resposta rápida e desesperadora aos crimes. Por isso, os direitos humanos são tidos como obstáculo. Para ele, a diferença no período da ditadura é a de que “as atenções estavam voltadas para o uso deliberado dos órgãos de segurança contra a oposição política. Com o advento da democracia, os métodos passaram a ser utilizados basicamente contra os chamados criminosos comuns” (BELLI, 2004, p.6 e 7). O traço ainda visível da história deixa nítido um sistema com a finalidade de “realizar o controle social dos excluídos e de defender as oligarquias” (MARIANO, 2004, p.14), com regras e códigos autoritários e atuariais.

Como também enfatiza Luiz Eduardo Soares,

as instituições policiais, em seu conjunto e com raras exceções regionais, funcionaram e continuam a funcionar como se estivéssemos em uma ditadura ou como se vivêssemos sob um regime de *apartheid* social. Constrói-se uma espécie de "cinturão sanitário" em torno das áreas pobres das regiões metropolitanas, em benefício da segurança das elites. Nesse sentido, poder-se-ia afirmar que o negligenciamento para com a polícia, no momento da repactuação democrática, em certa medida, acabou contribuindo para a perpetuação do modelo de dominação social defendido pelos setores mais conservadores. Ou seja, essa negligência apresenta-se muito mais como estratégia do que uma indiferença política propriamente dita (2003, p.75-76).

Visão similar é a de Vera Malaguti Batista. A pesquisadora investiga como o medo vem sendo trabalhado desde o período colonial como instrumento de operação de uma hegemonia conservadora, que utiliza métodos autoritários e excludentes de controle social. Nas palavras da autora,

No Brasil a difusão do medo e do caos e da desordem tem servido para detonar estratégias de neutralização e disciplinamento planejado das massas empobrecidas [...] o fim da escravidão e a implantação da república (fenômenos quase concomitantes) não romperam jamais aquele ordenamento [...] Daí as consecutivas ondas de medo da rebelião negra, da descida dos morros. Elas são necessárias para a implantação de políticas de lei e ordem (2003, p.21).

O descrédito e a degradação institucional e a conseqüente incapacidade de lidar com os problemas do cotidiano fazem a polícia perseguir o passaporte legitimador com a aposta nas reformas que possam cirurgicamente mudar a imagem da instituição, de repressora, para

prestadora de serviços para a melhor qualidade de vida do cidadão. Com a estratégia de parceria com a comunidade, configura-se a ambivalência similar das políticas no Brasil com as dos demais países.<sup>92</sup>

A diferença talvez mais peculiar no caso brasileiro, é a ausência de um estrutura *welfarista*, que ajudou a tornar as distâncias sociais cada vez maiores. Desta forma, como constata Belli, as relações hierárquicas ajudam a classificar, ainda mais, os alvos preferenciais da vigilância, “fazendo com que os agentes do Estado sejam vistos com desconfiança [...] por aqueles considerados perigosos (que são, via de regra, os que trazem no corpo as marcas da exclusão)” (2004, p.XV).

A discussão sobre os poderes inquisitoriais das instituições policiais demarca sem dúvida um ponto que também não deve ser desconsiderado nas análises dos processos de criminalidade (MISSE, 1999, KANT DE LIMA, 1999, MARIANO 2004, BELLI 2004). Em especial no Brasil, como destaca Misse, “dependendo de como se estabeleça a relação entre sujeição criminal<sup>93</sup> e distância social, podem se evidenciar importantes ambivalências na avaliação local do transgressor” (1999, p.7). Neste quadro, as influências das teorias lombrosianas para identificação dos “sujeitos manjados” (MISSE, 1999, p.7), incriminados por antecipação, agravam a possibilidade de abusos e tomadas de decisão incorretas ou interpretações imperfeitas.

Aqui se encontra mais um exemplo de debate que só pode ser entendido na contemporaneidade brasileira a partir da identificação de que o impacto das teorias de Lombroso no Brasil e sua utilização até os dias atuais, para a formulação de respostas discriminatórias, atuariais e para a manutenção das relações hierárquicas e de poder, tem suas raízes nas últimas décadas do século XIX, como mostra Alvarez (2002). A recepção da criminologia no país, por meio do professor da Faculdade de Direito do Recife, João Vieira de Araújo (1844-1922), é marcada pela assimilação da antropologia criminal determinista de Lombroso e seus seguidores, como forma de atender aos interesses da elite, como enfatiza Alvarez:

---

<sup>92</sup> Segundo Mariano (2004, p.51), o Brasil tem hoje cerca de 600 mil policiais estaduais (450 mil militares e 150 mil civis) distribuídos nos 26 estados e no Distrito Federal. Na União, somando-se as polícias Federal e Rodoviária Federal o efetivo aproxima-se de 16 mil. Portanto, os estados federados representam o equivalente a 97% do sistema de segurança.

<sup>93</sup> Misse explica que a sujeição criminal parece ser mais compreensível “quanto maior for a capacidade do poder de definição de antecipar (ou prever) a adequação da incriminação a um indivíduo e de construí-lo como pertencente a um tipo social” (1999, p.6).

Longe de se apresentarem somente como ‘idéias fora do lugar’, ou como simples modismo da época, as novas teorias criminológicas parecem responder às urgências históricas que se colocavam para certos setores da elite jurídica nacional” (2002, p.686).

A idéia de que “o policiamento é dominado pelas atitudes autoritárias conservadoras que são consistentes com as forças políticas conservadoras” (CLARK, 2005, p.646, tradução minha), tem papel importante nas avaliações sobre a relação entre poder e direitos humanos no mundo inteiro. O que está em jogo com tal estrutura é a chamada “produção de compartimentos estanques de saberes hierarquizados” (KANT DE LIMA, 1999, p.36), ou seja, o fato de que a polícia não apenas tem a capacidade de tomar decisões, mas “ela também tem aberta a possibilidade de ela mesma reescrever a realidade do que foi colocado através de suas investigações preliminares” (RECASENS, 2000, p.255, tradução minha). Pressupomos, então, que a capacidade seletiva no “sistema de justiça criminal, e a capacidade para estabelecer a história dos eventos são elementos que oferecem o supramencionado ‘bônus de poder’, o controle que é muito mais complexo do que o controle judiciário das ações da polícia” (RECASENS, 2000, p.255, tradução minha).

No próximo capítulo, os exemplos de experiências de relacionamento entre a polícia e a comunidade, em diversas regiões do mundo, e a amostra complementar da pesquisa empírica realizada em Juiz de Fora com policiais militares, civis e outros agentes públicos, servirão de suporte para a nossa hipótese de que as medidas de prevenção podem requerer mudanças muito mais profundas das estruturas da vida cotidiana, do que simples atitudes de prevenção situacional, assim como aconteceu com o processo de legitimação da polícia inglesa entre os séculos XIX e XX. Suspeitamos que, sem este esforço, que nitidamente é a longo prazo e dependente da vontade e da consciência política, a simples reprodução de modelos de outros países pode apresentar conflitos inerentes às raízes de formação do nosso povo e às estruturas institucionais e ideológicas operantes.

A filosofia de policiamento comunitário, quando ancorada na linguagem do mercado e da Tolerância Zero<sup>94</sup>, pode reproduzir um aspecto imensamente contraditório e deixar ainda mais visível a tensão entre ações neoliberais e neoconservadoras: como pode uma iniciativa que busca parcerias com a comunidade, no sentido de união de esforços para o bem comum e a qualidade de vida, utilizar teorias que pregam a intolerância e o horror a estranhos, como o

---

<sup>94</sup> Belli ressalta que embora algumas das reformas nas polícias sejam necessárias para fazer com que elas ajam com inteligência ao invés de brutalidade, “não há garantias de que tais instrumentos sejam capazes de isoladamente erradicar as práticas ilegais ou mesmo garantir a eficiência na redução da criminalidade” (2004, p.87).

caso da *Broken Windows* e as conseqüentes ações de Tolerância Zero, sob a oratória política, como vistas nos Estados Unidos? Não estaríamos usando as mesmas estratégias atuariais do passado, apenas com um novo véu, revestido com a tecnologia racional das máquinas e com o maior fulgor da elite cosmopolita pela administração do conhecimento e monitoração e exclusão das “ameaças” e “riscos” em diversificadas formas humanas?

No Brasil, como assegura Vera Malaguti Batista, a preocupação da elite em preservar os modelos de hierarquização constituídos, desde a colônia, revela um perfil autoritário e excludente de sociedades que “não suportam o encontro com o outro” (2003, p.33).<sup>95</sup> Portanto, a reprodução de paradigmas centrados nas criminologias da vida cotidiana, como as Atividades de Rotina, para as práticas de policiamento comunitário, também podem ser tão atuariais como a Tolerância Zero, partindo do pressuposto de que dependem da batuta do mercado e das políticas empreendidas por quem está no poder? Ou seja, assumir a gerência e a responsabilidade pelos riscos da vida tardiomoderna tem um preço, e muitas vezes, no Brasil, cada vez mais alto. Reconhecemos que é notória a sensibilidade de iniciativas voltadas à união de esforços e de flexibilidade do Estado na divisão de suas tarefas com a sociedade, mas não podemos deixar de ressaltar a necessidade de se visualizar que o sucesso ou pelo menos a desenvoltura mais equilibrada e equânime das propostas podem depender de análises que desvendem interesses subjacentes e que provoquem mudanças muito mais amplas nas duas principais instâncias da vida moderna: Estado e mercado.

---

<sup>95</sup> Segundo a autora, Sidney Chalhoub (1996) explica que, no Brasil, é na segunda metade do século XIX, durante as intervenções policiais geridas pela corte imperial para eliminar habitações coletivas, que se edifica o conceito de classes perigosas. “Perigosas porque pobres, por desafiarem as políticas de controle social no meio urbano e também por serem consideradas propagadoras de doenças” (BATISTA, 2003, p.37). Ainda segundo a pesquisadora, este processo também fez nascer a noção de que a cidade poderia ser gerenciada técnica e cientificamente.



## **CAPÍTULO IV: POLICIAMENTO COMUNITÁRIO: COMPLEXIDADE QUE COMEÇA PELO CONCEITO**

A complexidade do debate acerca do policiamento comunitário é identificada logo na sua definição. Trojanowicz e Bucqueroux alertam que o sucesso ou fracasso da iniciativa repousam no consenso do que significa o conceito de policiamento comunitário. Entre os pontos principais faz-se necessário entender que se trata de

uma filosofia e uma estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia (...) uma filosofia de policiamento personalizado de serviço completo, onde o mesmo policial patrulha e trabalha na mesma área numa base permanente, a partir de um local descentralizado, trabalhando numa parceria preventiva com os cidadãos para identificar e resolver problemas (TROJANOWICZ e BUCQUEROUX, 1999, p.4, 5 e 6).

O programa de policiamento comunitário da PMMG 2006-2007 destaca o conceito instituído no Plano Nacional de Segurança Pública para o Brasil, desenvolvido pelo Instituto de Cidadania.

Polícia comunitária é a modalidade de trabalho policial e preventivo correspondente ao exercício da função policial definida pelo compromisso inalienável com a construção social da paz e com o respeito aos direitos humanos. Equivale também ao aperfeiçoamento profissional, uma vez que implica mais qualificação e mais eficiência na provisão de segurança pública (PMMG, 2006b, p.22).

Não obstante, Bayley e Skolnick afirmam que a expressão conduz a uma grande confusão face à variedade de programas hoje descritos como “policiamento comunitário”. Para os autores, o policiamento comunitário se mostra significativo para a sociedade nas ações que levam em conta “o mundo ao seu redor (...) merece ser celebrado apenas se estiver ligado a um distanciamento das práticas operacionais, e somente se ele refletir uma nova realidade tática e estratégica” (2002, p.17 e 18).

Diante da polissemia conceitual, Trojanowicz e Bucqueroux chamam atenção para a diferença entre atividades de policiamento comunitário e as relações polícia-comunidade.

Entre as diferenças, está incluído o fato de que o policiamento comunitário trabalha com significativa mudança organizacional e reestruturação departamental – “desde a seleção até o treinamento, a avaliação e a promoção, enquanto que em programas isolados de relações polícia-comunidade a organização tradicional permanece intacta, com ‘novos’ programas acrescentados periodicamente” (1999, p.320). Não há, neste segundo caso, alterações organizacionais significativas.

No manual dos 60 passos para implementação do policiamento orientado para problemas, Clarke e Eck também enfatizam as discrepâncias entre os conceitos e metodologias empregadas, como mostra o quadro 7 (2003, p.23, tradução minha).

**Quadro 7: Diferenças entre Policiamento Orientado para Problemas e outras estratégias**

	<i>Foco</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Raciocínio</i>	<i>Método</i>	<i>Primeiros Passos</i>
<b>Policiamento Orientado para Problemas</b>	Problemas Específicos e recorrentes de crime	Remover as causas destes problemas	Prevenção é mais eficiente do que a repressão	Sobretudo focado na ação-pesquisa (SARA)	Identificar problemas que requerem atenção
<b>Policiamento Comunitário</b>	Relações Polícia - Comunidade, Mudanças Organizacionais, Solução de Problemas	Prevenção proativa de crime e desordem social e confiança pública aumentada na e em apoio à polícia	Estrutura é crítica para a eficiência da polícia. Mudanças organizacionais são essenciais para sustentar as alterações, solução de problemas é o método central para lidar com o crime e questões de desordem social	Construir a confiança pelo contato com os moradores e reuniões com a comunidade, ordenar as mudanças organizacionais para apoiar os esforços, engajar em solução de problemas.	Destacar um oficial para a vizinhança, identificar problemas que requerem atenção, identificar mudanças organizacionais necessárias para apoio aos esforços
<b>Broken Windows (Janelas Quebradas)</b>	Deteriorização de vizinhanças	Conter os deslizes das vizinhanças dentro de crimes sérios	Tocar o problema na raiz	Policiamento voltado para incivildades e manutenção da ordem	Identificar vizinhanças que estão sendo deterioradas
<b>Policiamento conduzido por Inteligência</b>	O processo de coletar, analisar e disseminar inteligência	Basear o policiamento em estratégias e táticas em inteligência precisa	Ação apenas eficiente quando baseada em inteligência precisa	Promover o ciclo de inteligência de coleta, avaliação, fixação, análise e disseminação	Desenvolvimento de obtenção, processamento e disseminação de dados
<b>CompStat</b>	Imediato, curto-prazo, padrões geográficos de crime	Reduzir os pontos quentes ( <i>hot spots</i> ) de criminalidade	Menos zonas quentes de criminalidade reduzem os crimes como um todo.	Identificação computadorizada de zonas quentes de criminalidade e Intensivo patrulhamento e repressão	Construção de mapeamento do crime e responsabilidade geográfica

Clarke e Eck ressaltam que o policiamento orientado para problemas é um método para analisar e resolver questões relacionadas ao crime, enquanto que o policiamento comunitário envolve ampla filosofia organizacional:

Policimento Comunitário inclui a solução de problemas como diretriz do policiamento orientado para problemas, mas este também inclui o desenvolvimento de parcerias externas com membros e grupos da comunidade. Adicionalmente, o policiamento comunitário direciona mudanças organizacionais que devem ocupar lugar na agência de polícia [...] designadas para dar suporte colaborativo para a solução de problemas, parcerias com a comunidade, e orientação proativa geral para questões de desordem social e crime (2003, p.22, tradução minha)

No Brasil, Elenice de Souza considera que a natureza eminentemente filosófica pode fazer com que o policiamento comunitário seja interpretado de diferentes formas, de acordo com a visão de cada departamento de polícia, a disponibilidade de recursos e as características e demandas da própria comunidade. Isso “faz com que a implementação dessa filosofia demande um processo longo e complexo, muitas vezes sem a nítida clareza e qual os objetivos a serem alcançados e seu real impacto na prevenção e controle do crime” (2005, p.2).

O esforço empreendido por Clarke e Eck para separar as teorias, conceitos e metodologias usadas no policiamento da modernidade tardia é notório, pois demonstra como algumas experiências, no Brasil e no mundo, misturam e confundem, na maioria das vezes, estratégias de ação preventivas e/ou coercitivas. A forma de aplicação dos métodos pode, portanto, estabelecer conflitos entre práticas neoliberais e neoconservadoras e reforçar a noção da permanência da ação da “mão de ferro” do Estado e dos interesses da elite, agora, com o suporte da tecnociência e do rótulo das “luvas de veludo”.

Experiências do policiamento comunitário, pesquisadas em diversas partes do mundo, aprofundam e respaldam o debate sobre as relações de poder e as interferências macro-sociais na produção das estratégias de segurança pública. Começaremos por interpretar se o conceito é novo ou apenas um disfarce para práticas antigas.

#### **4.1 - Policiamento Comunitário: um novo paradigma?**

A suposição de que o policiamento comunitário é uma revolução e um novo paradigma de segurança tem norteado pesquisas e experiências em diversas regiões do planeta. Oliver e Bartgis (1998) reconhecem que, nos Estados Unidos, a filosofia recebe apoio

do Governo Federal e ganha popularidade na linguagem diária dos problemas relacionados à criminalidade. Com a incompreensão ou a confusão das inúmeras práticas que recebem a denominação de policiamento comunitário, os pesquisadores americanos do *Glennville State College* e do *Fairmont State College*, consecutivamente, argumentam que o conceito é ainda evasivo e que, portanto, é necessário construir um quadro de trabalho mais claro para guiar o empreendimento.

Para Oliver e Bartgis, o primeiro passo é encontrar um suporte para a aceitação do policiamento comunitário como uma revolução científica capaz de alcançar o posto de uma ciência normal. A explicação destes conceitos e o encaixe da filosofia nesta linha de pensamento é baseada na teoria de Thomas Kuhn (1962), sobre a estrutura das revoluções científicas. A idéia central de Kuhn é a de que há períodos do estudo científico nos quais teorias são compartilhadas e algumas são escolhidas como prevaletentes, por pesquisadores no campo. O domínio sobre o conhecimento confere a estas idéias o título de ciência normal. Entretanto, a energia e a manipulação do conhecimento geram, conseqüentemente, um movimento cíclico, por meio do qual novas descobertas revolucionárias podem surgir, dando origem a novos paradigmas, que repetem o percurso até o patamar de ciência normal.

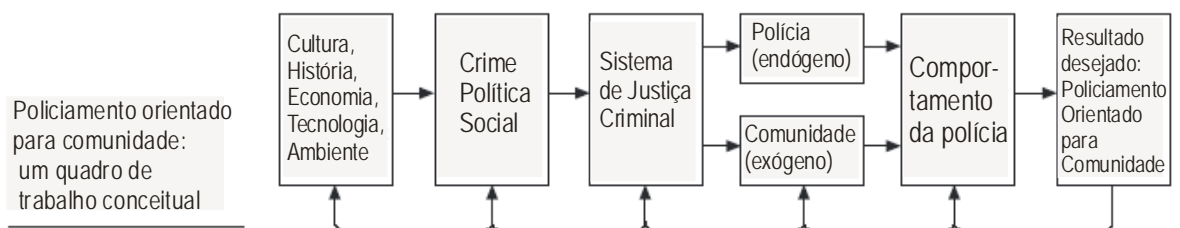
Na leitura que fazem da teoria de Kuhn, Oliver e Bartgis interpretam, então, que um estudo científico é conduzido sob um paradigma soberano. Segundo eles, enquanto o termo “revolução” pode levar alguém a pensar em descobertas surpreendentes, por meio das quais uma teoria de larga escala substitui outra, muitos paradigmas são também revelados através de modificações menores em teorias ou em idéias pré-existentes. Por outro lado, é possível ainda que um novo quadro conceitual apareça mesmo nos cenários nos quais não exista um concorrente dominante.

Com o tal pressuposto, Oliver e Bartgis tratam o policiamento comunitário como um paradigma, fruto do resultado da forma como pensamos e olhamos para as questões de segurança ao longo da história. Coerentes com a assimilação que fazem da teoria de Kuhn, eles reforçam o argumento que, em muitas situações, a revolução do paradigma é constituída pelo olhar em iniciativas anteriores, ou seja, “o desenvolvimento da revolução é o repensamento de um fenômeno pré-existente, bem como o avanço ou a descoberta de idéias adicionais. Isto é amplamente o caso do policiamento comunitário” (1998, p.493, tradução minha).

Sob esta ótica, Oliver e Bartgis apontam os artigos de Goldstein (1979) e Wilson e Kelling (1982) como embriões da mudança de perspectiva no policiamento e da descoberta do

paradigma revolucionário do policiamento comunitário, que veio a se constituir, desta forma, na opinião deles, em ciência normal, predominante nos dias atuais. Para explicarem a articulação da formação da teoria do policiamento comunitário, os pesquisadores propõem a inclusão de variáveis, que confirmam em boa parte a trajetória e o nosso esforço no sentido de argumentar que é preciso observar como as estruturas subjacentes, as raízes históricas e os níveis macro-sociais interferem diretamente nas respostas elaboradas no presente. Para eles, cultura, história, economia, tecnologia e ambiente estão o tempo todo se relacionando umas com as outras e provocam um impacto direto e profundo em outras três variáveis, em um segundo nível: crime, política e ambiente social. A interligação entre os fatores desencadeia reações também cíclicas, como mostra a figura 6 (OLIVER E BARTGIS, 1998, p.498, tradução minha).

**Figura 6**



As percepções e remédios adotados interferem, na visão de Oliver e Bartgis, na formação do sistema de justiça criminal e ajudam a configurar a ambivalência e a tensão entre as práticas neoliberais e neoconservadoras em diversos países. Enquanto os desejos põem em conflito percepções mistas, “eles formulam a divisão sobre aqueles que buscam punição, retribuição, e aderem ao modelo de ‘apenas abandonar’ e aqueles que buscam um sistema de justiça que reeduca, aconselha e mantém a orientação para a reabilitação” (1998, p.500, tradução minha).

A implementação bem sucedida das estratégias de policiamento comunitário passa, portanto, pela preocupação com o equilíbrio das variáveis e com o reconhecimento do poder de decisão e de ação dos diversos atores envolvidos, como o caso das subculturas das instituições policiais e das culturas políticas nas comunidades.

#### 4.1.1 - O contraponto da idéia do policiamento comunitário como paradigma

Ao contrário da suposição de Oliver e Bartgis, o também americano Gowri (2003) acredita numa identificação do policiamento comunitário mais próxima ao significado de epíclito do que de paradigma. O pesquisador da *University of Texas* parte do pressuposto que a edificação de um paradigma compreende atitudes para além de novas idéias e técnicas. Numa interpretação mais aprofundada da teoria de Kuhn, sustenta que só é possível pensar em um novo modelo, quando as propostas apresentadas por ele são incomparáveis com as antigas e capazes de resolver significantes anormalidades.

Sendo assim, Gowri ressalta a inexistência de um pensamento predominante na administração pública da América do Norte no século XXI, e argumenta que o policiamento e a justiça criminal não possuem o monopólio de soluções legítimas para a desordem. Por isso, o policiamento comunitário não pode ser enquadrado na categoria de ciência normal, como propuseram Oliver e Bartgis, e nem mesmo na de novo paradigma. Além disso, a filosofia ainda faz uso de expressões e métodos de estratégias anteriores. Portanto, para justificar seus argumentos, Gowri expressa um desenho conceitual baseado nos critérios da teoria de Kuhn, como mostra o quadro 8 (2003, p.593, tradução minha).

#### Quadro 8: Paradigma e Ciência Normal: características

É um paradigma?	É uma ciência normal?
1 – realização (ões) singulares	5 – resolve anomalias centrais
2 – novo vocabulário	6 – textos são compartilhados
3 – nova definição (ões) de problemas	7 – esotérico, trabalho técnico
4 – incomensurabilidade	8 – monopólio

Pelo raciocínio acima, Gowri avalia que o policiamento orientado para a solução de problemas e a colaboração da comunidade ajudam a sustentar axiomas do velho paradigma da atuação policial, na medida que

incluem as crenças de que causas do comportamento desordeiro podem ser descobertas em uma pequena vizinhança e devem ser tratados dentro destas comunidades; que pessoas desordeiras são causas – não sintomas, não vítimas – dos problemas sociais, e que a força (polícia) quase militar é o meio apropriado para cuidar da desordem social (2003, p.605, tradução minha).

Com isso, estariam descaracterizados alguns dos pontos chave da teoria de Kuhn, usados para configurar a idéia de paradigma e de ciência normal, como novo vocabulário, incomensurabilidade e monopólio do conhecimento. Uma das críticas mais contundentes de Gowri refere-se à pouca atenção dada pelo policiamento comunitário aos crimes do colarinho branco ou delitos corporativos. Para ele, “é plausível que o crime corporativo, não menos do que o crime pessoal, produz comunidades desordenadas” (2003, p.598, tradução minha).

A esfera conflitante provocada pela bipolaridade das táticas e teorias americanizadas é identificada por Gowri, similarmente à criminologia crítica. Na sua opinião, o policiamento comunitário reproduz, da mesma forma, o atuarialismo das respostas de Lei e Ordem, ao utilizar a prática da tolerância zero, sob as concepções teóricas da *Broken Windows*, de Wilson e Kelling (1982): “para desenvolver o argumento de que o velho e o novo policiamento são compatíveis, os dois estilos podem ser entendidos como aspectos complementares de uma ampla estratégia de manutenção da ordem pela exclusão” (2003, p.599, tradução minha).

Para concretizar sua crítica ao modelo preventivo, Gowri apóia-se na certeza de que apenas parte da comunidade é servida pelo policiamento, pelo fato de, nos Estados Unidos, a ação dos agentes de segurança ser diretamente interligada à perpetuação das desigualdades raciais, como mostramos no percurso histórico das polícias no terceiro capítulo. E, para descaracterizar ainda mais o policiamento comunitário como paradigma e ciência normal, Gowri assegura que não há evidências que as parcerias entre comunidade e polícia sejam capazes de reduzir a criminalização desproporcional de minorias raciais.

Em linhas gerais, Gowri não crê no policiamento comunitário como paradigma, porque suas propostas não oferecem “novas realizações singulares, novas definições de problemas ou idéias que são incomparáveis com o policiamento anterior” (2003, p.603, tradução minha). Por outro lado, o policiamento, por si só, “não é uma ciência normal porque não tem o monopólio em seu domínio. Policiamento é um paradigma; e encara as anomalias que o policiamento comunitário não é apto para resolver” (2003, p.603, tradução minha). A hipótese do policiamento comunitário como epiciclo é explicada, então, a partir da definição de que este fenômeno é caracterizado por uma trajetória circular, cujo centro se move suavemente ao lado de outro círculo. Os epiciclos foram desenvolvidos na astronomia medieval como o compromisso estabelecido entre a teoria e a observação, como forma de dispor cada planeta em um epiciclo, uma órbita circular em miniatura cujo centro se movia ao lado de uma órbita geocêntrica (GOWRI, 2003).

O debate entre as teorias de Oliver e Bartgis e Gowri demarca pontos importantes do discurso em torno da viabilidade de implantação do policiamento comunitário e das questões críticas fundamentais por trás da articulação dos projetos. Para as nossas pretensões, é relevante a ênfase nas demandas políticas, nas ambivalências e, portanto, no caráter contraditório que o policiamento comunitário pode assumir ao se munir de ideologias interpretadas de forma atuarial, com o auxílio da linguagem seletiva do mercado e de estratégias que reproduzam táticas antigas, com a única diferença no nome e nos recursos tecnológicos disponíveis. No próximo sub-item, o relato e a análise de experiências internacionais iluminarão aspectos nem sempre aparentes, que comprometem ou mesmo ajudam a viabilizar a implantação das propostas.

#### **4.2 - Evidências empíricas e debates sobre métodos e desafios do policiamento comunitário**

Mais importante do que construir o conceito e entender os métodos e teorias é ter a consciência de que muitas questões subjacentes e macro-sociais, sejam elas institucionais, logísticas ou ideológicas, devem ser compreendidas e modificadas antes mesmo de qualquer esforço para levar adiante o paradigma, como pensam Oliver e Bartgis (1998), ou epíclito, como prefere Gowri (2003). Os relatos irão mostrar como a simples reprodução de idéias teorizadas e registradas em artigos e livros científicos batem de frente com a realidade de muitos ambientes e podem provocar um efeito contrário na busca pela legitimidade, tanto interna entre os agentes das instituições, quanto externa, entre os atores das comunidades envolvidas.

A questão despertada pelo belga Peter Goris nos remete a um dos pontos mais discutidos, principalmente pela criminologia crítica: a opção pelas parcerias polícia-comunidade “resulta no fortalecimento de estratégias de controle nas comunidades excluídas ou esta opção é a solução para contenção do crime e problemas de segurança com respeito aos princípios éticos na sociedade democrática?” (2001, p.447, tradução minha). A resposta para a pergunta não está facilmente articulada em uma única experiência ou trajeto. Goris, por exemplo, reforça o argumento da emergência de discursos e termos ambíguos que tornam a prevenção do crime e a propaganda de uma comunidade segura a base da retórica governamental e política aplicada em diversos países, em boa parte das vezes de forma arbitrária e com produção de resultados imprecisos.



A suposição do pesquisador reforça nossa hipótese de que diferenças de poder influenciam a disputa sobre o controle, relações de posse, recursos e administrações. Para Goris, o relacionamento interativo desequilibrado conduz à nova exclusão de grupos mais vulneráveis. Por isso, as parcerias devem tomar o cuidado para não aumentar ou fortalecer processos de distanciamento social. Goris informa que pesquisas recentes apontam que a cooperação entre agências preventivas em atividade dentro das comunidades cria conflitos, pelo fato de cada uma por à frente, antecipadamente, suas próprias análises e soluções em direção a certos fenômenos.

Como sugestão para uma análise mais profunda destas distorções, Goris identifica dois modelos polarizantes de relações entre as agências: o consensual e o de conflito. Por meio do primeiro, os problemas são percebidos como fenômenos passageiros e a sua identidade pode ser comparada a uma “ideologia de unidade”. Isto quer dizer que por este ponto de vista, os fundamentos de cooperação e troca entre as agências são apenas construídos sobre os interesses e experiências dos grupos menos vulneráveis, que freqüentemente clamam por mais segurança e pela expulsão dos conjuntos mais expostos às dificuldades. Já o modelo de conflito, apóia-se na hipótese de que oportunidades são oferecidas para a discussão de todas as diferentes necessidades e perspectivas. Elimina-se, assim, a unidade ideológica em favor de um determinado grupo ou indivíduo.

Nos parece óbvio que a segunda forma de administração sugerida por Goris é a mais próxima de um conceito democrático de resolução de problemas. No entanto, segundo ele, as evidências empíricas mostram que é difícil instalar projetos de cooperação baseados nos moldes de conflitos, já que a possibilidade de por em jogo as necessidades dos mais vulneráveis na agenda pública ainda são muito limitadas (GORIS, 2001). Os estágios de implantação de iniciativas voltadas para comunidades mais seguras não podem, portanto, seguir simplesmente a normatização comum para neutralizar os grupos de risco, fundada em interesses e opções eleitas por vozes majoritárias; “ao contrário, agências têm que procurar buscar uma forma de vida e de trabalho juntas, aceitando que seus pontos de partida e fundamentos não são comuns” (GORIS, 2001, p.453, tradução minha).

As distorções apontadas por Goris podem ser facilmente identificadas na pesquisa desenvolvida por Sandra Bass (2000), nos municípios de *Seattle*, em *Washington*, e *Oakland*, na Califórnia. Ela reconhece, inicialmente, que a pressão política para atingir as metas de segurança se sobrepõe, em muitas instâncias, e que as comunidades mais assediadas pelo crime são também as com maior risco de sofrer algum abuso da polícia. A utilização de táticas

de prevenção e garantia da ordem pública associadas ao policiamento comunitário, como a das Janelas Quebradas (Tolerância Zero), assinala o quanto os “moradores podem legitimar ou mesmo encorajar ação agressiva da polícia contra os ‘suspeitos-reconhecidos’, enquanto lamentam esta mesma prática policial contra membros ‘inocentes’ da comunidade” (BASS, 2000, p.159, tradução minha).

Em *Oakland*, Bass encontrou o exemplo de como a batalha para aceitação do policiamento comunitário representou um amplo conflito político, envolvendo a estrutura institucional, a responsabilidade democrática e a probidade governamental. Em *Seattle*, a marca maior pôde ser vista na seletividade gerada pela relação mais próxima entre polícia e comunidade, ou seja, os moradores que trabalhavam com a polícia tiveram preferência sobre outros grupos por causa de sua visão específica sobre o crime.

Em ambos os municípios o desenho administrativo teve efeito relevante no comportamento político e no acesso da população aos sistemas de governo. Em *Seattle*, os pontos de acesso administrativo permitiram a alguns grupos comunitários, que tinham a confiança da polícia, penetrar nos postos e negociar serviços diretamente com os oficiais. Em *Oakland*, inversamente, o sistema eleitoral baseado em distritos encorajou a comunidade a expor as demandas a seus representantes eleitos, mas o isolamento administrativo oriundo do sistema vigente criou dificuldades para que os oficiais escolhidos para atuar nas áreas determinadas atendessem suas solicitações.

Bass percebeu que as respostas adotadas nas duas cidades para os usuários de espaço público cujo comportamento violava os padrões normativos foi a prisão ou a prevenção, sob o suporte de uma legislação criminalizadora de todo o tipo de comportamento ofensivo, como urinar nas ruas ou mesmo, como em *Oakland*, circular em volta de um lago por mais de duas vezes no período de quatro horas. A aceitação destes remédios, para Bass, bem como as mudanças no policiamento está diretamente relacionada à interferência de forças externas, ao poder de mobilização das comunidades. Apesar da importância das associações comunitárias, as evidências mostram que, em ambos os casos, poucas organizações tiveram capacidade de mobilização interna ou recursos políticos para participar efetivamente dos processos. O poderio reduzido de ação pode ser explicado pela constatação de Bass de que “grupos comunitários também muito batem de frente com uma variedade de fatores externos que impedem suas habilidades para alcançar a mudança” (2000, p.174, tradução minha), como a estrutura institucional, que pode facilitar ou impedir a atuação dos moradores.

Por meio de um experimento com a população de *Santa Ana*, na Califórnia, antes e depois da implantação de programas orientados para a resolução de problemas, sob o rótulo de policiamento comunitário, Jesilow et al. (1998) também admitem que pressões políticas e administrativas têm sido responsáveis por modificações no policiamento e que a aceitação do público das ações dos agentes é resultado de negociações entre os departamentos e os cidadãos.

Sob o slogan de mudança, os departamentos policiais instituem o policiamento comunitário como carro-chefe, mas a medida de eficiência dos programas é problemática, na opinião dos pesquisadores americanos. Em *Santa Ana*, a idéia de policiamento orientado para problemas foi introduzida em 1973, quando a estrutura policial se dividiu em quatro distritos. Em 1990, o declínio nas arrecadações e nos rendimentos da cidade despertou o alarme para uma mudança mais profunda no departamento de polícia, que começou a implementar o programa de policiamento comunitário. Os administradores reconheceram as limitações das estratégias de lei e ordem para lidar com o crime e convocaram a polícia para ajudar na busca de soluções a longo prazo para as dificuldades enfrentadas pelo município.

A presença de gangues nas ruas foi a questão mais mencionada pelos moradores como causa de inquietação. Os dados da pesquisa de Jesilow et al. sugerem que as pessoas culpam a polícia pela continuação dos incômodos anteriormente comunicados aos agentes e que as reclamações dos moradores reduziram na área na qual a pesquisa foi realizada. No entanto, eles ressaltam que é impossível, também em função das limitações do trabalho de campo, argumentar que o programa de policiamento orientado para a resolução de problemas causou queda nas reivindicações da população. “Outros fatores, tais como condições econômicas ou deslocamento das pessoas, não podem ser desconsiderados” (1998, p.459, tradução minha).

O fato mais similar com todas as experiências anotadas até aqui é o de que os grupos estabelecidos para transmitir as atitudes de sua vizinhança para a polícia não necessariamente representavam todos os indivíduos da comunidade. Jesilow et al. perceberam que os policiais não cumpriam todas as leis em sua totalidade, mas ao contrário, seguiam normas selecionadas pela estrutura de poder da comunidade. “Confiando em tais sentimentos, a polícia pode desprezar os direitos dos menos favorecidos em nome do policiamento orientado para problemas” (1998, p.459, tradução minha).

A constatação da divisão de fronteiras entre grupos, das dificuldades de relacionamento e de que a segurança agora depende do poder de barganha dos indivíduos perante ao mercado e não mais, predominantemente, perante ao Estado, foi também registrada

por Noaks (2004), em uma pesquisa na Inglaterra. De certa forma, ele também confirma a suspeita de David Garland (1999a, 2000, 2004, 2005) que Estados Unidos e Inglaterra, nos últimos 30 anos, estão adotando estilos semelhantes de lidar com o crime e a desordem.

O estudo de Noaks foi desenvolvido na comunidade de *Merryville*, onde uma firma de segurança comercial ofereceu patrulhamento a pé e motorizado. Ele explica que, até 1997, os guardas privados trabalhavam apenas nos setores particulares, no entanto, a requisição dos moradores fez com que os serviços fossem expandidos para as áreas residenciais. O aumento das atividades empreendidas pelas companhias comerciais é atribuído ao fato de que elas preenchem as lacunas deixadas e percebidas pela administração pública (NOAKS, 2004). O problema, assim como nas outras experiências relatadas, é que, com a metodologia preventiva e a criação de uma “cultura do suspeito”, tornou-se eminente o potencial para abusos de poder perante minorias. Em *Merryville*, conforme explica Noaks, “o aumento do sentimento de segurança e a redução do medo do crime por alguns são conquistados ao custo dos direitos de certas minorias e suas sujeições para níveis perversivos de vigilância” (2004, p.268, tradução minha).

As evidências, então, apontam para caminhos nos quais os formatos comerciais de segurança são desgastadores do que Noaks chama de “segurança democratizada” como um bem social. Isto, na opinião dele, não quer dizer também que o policiamento público é capaz de garantir todos os direitos, mas lhe pareceu claro que as ações privadas contribuíram para exacerbar as desigualdades sociais e espaciais. Tal fato significa que a cultura do medo tem estimulado a criação de comunidades homogêneas “num clima de aumento de exclusão social e polarização. Há o perigo real que a importação de esquemas de policiamento privado operando seletivamente na Inglaterra tenha os mesmos efeitos sociais negativos” (NOAKS, 2004, p.272, tradução minha), pois os esquemas particulares de segurança operam basicamente pelo mapeamento de alvos específicos.

Assim como apontam os autores e suas experiências narradas, a força de estruturas em um amplo contexto social, como economia, política, história e mercado, parece exercer papel predominante nas mudanças internas das organizações policiais e nas relações externas entre todos os atores. No Canadá, um dos países mais respeitados em termos de aplicabilidade das teorias preventivas, Schneider (1999) realizou uma pesquisa na cidade de *Vancouver* e descobriu que modelos tradicionais de policiamento comunitário falham em regiões socialmente desfavorecidas, porque a comunicação desencontrada entre a polícia e os moradores produz uma relação assimétrica de poder entre os dois.

Ao observar a comunidade de *Mount Pleasant*, a oeste de *Vancouver*, com 48% de sua população formada por imigrantes, Schneider percebeu um ambiente com altas taxas de criminalidade, status sócio-econômico baixo, deterioração física, baixos níveis de interação entre as pessoas, assim como com a polícia.

Os programas de policiamento comunitário, com suporte da estratégia de resolução de problemas, foram oficialmente implantados na região, em 1994. Para Schneider, três principais problemas das iniciativas contribuem para alimentar o conflito. O primeiro é a existência de um diálogo unilateral, ou seja, a frustração dos moradores aumenta quando se percebe que nenhuma ação aparente tem sido realizada a partir de uma ligação para o serviço de polícia. Como conseqüências, duas posturas extremas por parte da população foram identificadas: de um lado, houve redução nos níveis de participação das pessoas nas atividades de prevenção e, de outro, o descrédito na atuação da polícia levou à intensificação nas iniciativas próprias de auto-proteção.

O segundo aspecto, quase uma extensão do outro, está relacionado à linguagem e à inabilidade da polícia para entender as normas culturais de grupos minoritários, como no caso dos imigrantes. Schneider verificou que o conflito de significados, especialmente nas comunicações não-verbais, conduzia a percepções estigmatizadas por parte da polícia, como na identificação de um suspeito, por exemplo. O medo e a desconfiança, inerentes às pessoas que já tiveram experiências passadas desagradáveis com a polícia em seus países de origem, eram fatores relevantes para o distanciamento entre os agentes e a comunidade, mas Schneider alerta que “a natureza perniciosa destas relações de poder é também aparente com respeito a outros grupos e indivíduos que podem ser marginalizados” (1999, p.357, tradução minha).

O último ponto, e talvez o mais polêmico e também útil para as pretensões dos argumentos desta dissertação, é o policiamento comunitário como proposta de modelo racional, ou seja, com os signos das teorias das oportunidades ou “criminologias da vida cotidiana”, como prefere Garland (1999a, 2000, 2004, 2005). Schneider explica que o paradigma para soluções de problemas sociais é caracterizado pelo raciocínio técnico e pela ação instrumental “para a perseguição eficiente de melhores resultados de controle sobre o ambiente humano [...] assim, a polícia encoraja os moradores locais a adotarem estrutura de pensamento similar em suas atividades de prevenção” (1999, p.358, tradução minha). Nas ruas de *Mount Pleasant*, manuais e panfletos foram distribuídos, com dicas de prevenção,

com ênfase na explicação de que o crime é praticado quando um ofensor motivado, um espaço descuidado ou uma vítima se cruzam.

Uma polícia dependente unicamente da abordagem científica, na opinião de Schneider, incorpora todas as armadilhas do positivismo, em particular a abordagem para conduzir o policiamento pelo interesse técnico no conhecimento humano e solução de problemas. Cria-se, portanto, uma proposta de ação ainda mais problemática, quando manifestada na comunicação e, mais especificamente, na linguagem dos policiais. Com um vocabulário específico, os agentes da lei sintetizam a comunicação com códigos e referências que apenas eles têm condições de realmente decifrar.

Com a metodologia científica, a experiência canadense de policiamento comunitário ilustra o possível sinal da contradição de uma filosofia que se ancora no slogan de união e legitimidade e, ao mesmo tempo, se apóia em argumentos de teorias que podem fomentar o culto do “pânico a estranhos”, a seletividade permeada pelo poder econômico e pela linguagem mercadológica, com conseqüências muito próximas ao atuarialismo emergente da tensão entre as práticas neoliberais e neoconservadoras. Conforme enfatiza Schneider,

as pessoas se envolvem em esforços de prevenção do crime por razões instrumentais (ex; segurança pessoal) e não por razões emocionais afetivas que são essenciais para a ação coletiva e solução de problemas sociais [...] estas tentativas para criar uma coesão social artificialmente, através de propostas de prevenção do crime e estratégias de policiamento comunitário podem atualmente solapar o sentido de comunidade, porque ‘ajuda’ e ‘cuidado’ tem se tornado institucionalizados, impessoais, calculados e controlados ao ponto que a pessoa começa a se sentir como objeto para ser manipulado [...] esta proposta racional, abordagem de redução de oportunidades geralmente falham para direcionar as necessidades específicas de comunidades pobres com menores posses (1999, p.359-362, tradução minha).

Mais uma vez, a conclusão de um pesquisador, volta-se à certeza de que variáveis macro-sociais, como economia, política, cultura e história, interferem nas tentativas de construção do bem estar coletivo e que, portanto, apenas a reprodução de atitudes instrumentais pode resultar em um efeito contrário ao pretendido, ou seja, mais desconfiança entre os atores, causada também pelo distanciamento entre o que está no papel e o que realmente pode ser posto em prática.

#### 4.2.1 - Uma teoria crítica para o policiamento comunitário

Schneider propõe como alternativa o que chama de Teoria Crítica do Policiamento Comunitário. Como base, utiliza a teoria habermasiana da ação comunicativa, com o intuito de apresentar uma plataforma para uma ação voltada ao entendimento mútuo, que se esforça para superar comunicações distorcidas. Neste sentido, ele lembra que Habermas, em crítica a Marx, argumentou que a sociedade no curso de seu desenvolvimento histórico é formada não simplesmente pelos modos de produção, mas também pelas formas de interação das pessoas por meio da linguagem e da comunicação. A teoria social de Habermas, portanto, analisa as estruturas político-econômicas como sendo guiadas por um processo de comunicação em constante fluxo. Por este pressuposto, as relações de poder não apenas transmitem informação, mas comunicam significados políticos e morais.

Por intermédio da ligação estabelecida por Habermas entre conhecimento humano, interesses cognitivos e as orientações em direção à solução de problemas sociais, Schneider acredita que o policiamento comunitário pode ser encarado como representante de um movimento de um interesse cognitivo técnico, solidificado por uma ciência analítico-empírica, para uma ação comunicativa que incorpore interesses práticos, capazes de impulsionar o policiamento para a realidade das ciências hermenêuticas (SCHNEIDER, 1999).

Em todo o mundo, percebe-se que são muitas as propostas preocupadas com a produção de comportamentos co-produtivos eficazes para a segurança pública e para os métodos voltados à obtenção deste objetivo, por intermédio da filosofia de policiamento comunitário. Os degraus para se alcançar o nível de uma “democracia participativa”, como sugeriu Fung (1999), na experiência considerada bem sucedida em Chicago, em 1980, parecem de uma complexidade que foge aos parâmetros puramente técnicos.

Na iniciativa precursora de Chicago, na década de 1980, Fung relata que a *Chicago Alliance for Neighborhood Safety* (CANS) investiu na formação e no preparo das comunidades, participação de civis nas propostas de reformas institucionais da polícia e na devolução de poder de decisão para oficiais de rua. Os resultados nos anos seguintes, mostraram que os cidadãos tiveram muitas oportunidades para engajar democraticamente nas deliberações. Isto ocorreu e tem acontecido, porque, segundo Fung, “as instituições

tradicionais de poder em Chicago têm cedido poder de forma equilibrada para as democracias ao nível de rua” (1999, p.530, tradução minha).<sup>96</sup>

Sem dúvida, como observa o australiano Goldsmith, “a exclusão social e política daqueles grupos historicamente mais desconfiados provavelmente conservará estas diferenças e tornará a produção da confiança mais difícil” (2005, p.451, tradução minha). Por isso, precisamos considerar que a operacionalização do policiamento comunitário envolve uma estrutura de suporte e amplas modificações, identificação de obstáculos e dramática mudança organizacional, além do fato de que estas práticas não são ainda universais e podem depender de preferências locais, como afirmam Zhao et al. (1999), e até mesmo de opções teóricas.

#### **4.2.2 - Policiamento comunitário e capital social**

Um dos conceitos mais populares na retórica do policiamento comunitário é o de capital social. Para Pino (2001), cientistas podem melhorar o estudo e a avaliação das estratégias através do uso e da compreensão do que seja capital social. Ao partir da idéia de que o policiamento comunitário envolve “parcerias democráticas” entre os atores sociais e instituições envolvidas, o pesquisador da *Georgia Southern University* argumenta que a conquista destes objetivos só é possível pela construção de um comportamento co-produtivo eficaz. Portanto, explica que a idéia moderna de capital social foi primeiramente formulada por James Coleman (1988; 1990).<sup>97</sup> Seu sentido amplo apóia-se no significado da reunião entre pessoas que trabalham juntas e confiam umas nas outras. A ameaça iminente de destruição, requer renovação constante do sentimento de cooperação. Mais importante é entender que capital social não pode simplesmente ser confundido com “laços fortes”, porque se trata de um “aspecto de organização social (incluindo confiança, normas e redes de trabalho) que aumenta ações cooperativas, persiste por longo prazo e tem habilidade de se reafirmar” (PINO, 2001, p.202, tradução minha).

---

<sup>96</sup> Skogan et al. (2000), publicaram o *Public Involvement: community policing in Chicago*, por meio do *National Institute of Justice* e do *Office of Justice Programs*. Na publicação, revelam que experiências recentes em Chicago são conhecidas sob o slogan de *Chicago Alternative Policing Strategy* (CAPS) e mantém o foco na extensão da participação pública nas decisões.

<sup>97</sup> Para comparar definições contemporâneas de capital social, de autores como Pierre Bourdieu e Robert Putnam, ver Lin (1999). Ela acredita que capital social pode ser definido como “recursos embutidos em uma estrutura social que são acessados e ou mobilizados em ações úteis. Por esta definição, a noção de capital social contém três ingredientes: recursos embutidos na estrutura social; acessibilidade para tais recursos sociais pelos indivíduos; e uso ou mobilização de tais recursos sociais pelos indivíduos em ações úteis. Assim, o capital social contém três elementos que cruzam estrutura e ação: o estrutural (enraizamento), oportunidade (acessibilidade) e aspectos orientados por ação (uso). Estes elementos têm sido mencionados pelos maiores trabalhos de estudiosos do capital social ” (1999, p.35, tradução minha).



De acordo com o autor, sem a capacidade de estabelecer o conceito na sua essência, as comunidades dificilmente conseguirão construir práticas de confiança e diálogo entre grupos adversos e pouco poderão fazer para cobrarem maior responsabilização das instituições. Apesar da relevância dada sobre a idéia de confiança, Pino alerta que apenas ter capital social não significa que os resultados serão positivos em todas as respostas.<sup>98</sup>

Na pesquisa em *Small City*, nos Estados Unidos, Pino procurou medir o sucesso das estratégias de policiamento orientado para a comunidade e a extensão do capital social. Por meio de grupos de foco com membros de diferentes vizinhanças e entrevistas com policiais envolvidos nas tarefas de trabalho coletivo com os moradores, ele encontrou vestígios de confiança entre grupos de moradores, mas apenas os elementos centrais das comunidades se envolveram nas atividades, isto é, prevaleceu a apatia entre boa parte dos cidadãos. Além disso, *Small City* passou por um problema muito comum, observável em quase todos os relatos de pesquisadores do mundo inteiro: os oficiais de patrulha encararam a adição do programa de policiamento comunitário e os agentes destacados para as suas funções como desperdício de recursos. A resistência ficou configurada pela animosidade criada entre os próprios oficiais. O descrédito entre os policiais foi ainda responsável por estimular a ausência de confiança na polícia pelas pessoas nas ruas.

Os resultados levaram Pino a refletir sobre o aspecto principal tratado até aqui: sem o efetivo entendimento e sem a real edificação do capital social, “é possível que o policiamento comunitário esteja sendo usado para injustamente mapear segmentos da população sem poder político e econômico [...]” (2001, p.214, tradução minha).

Como proposta, então, para analisar as possíveis insatisfações e conquistas provocadas pelas táticas preventivas, Webb e Katz (1997) apostam que a percepção da comunidade sobre os serviços oferecidos é uma importante medida a ser somada. A pesquisa realizada por eles reuniu depoimentos de moradores da cidade de *Omaha*, no estado americano de *Nebraska*. A hipótese é a de que atributos sócio-demográficos dos cidadãos, crenças e a experiência vivida por eles com o crime e o conhecimento sobre a filosofia de policiamento comunitário interferem na avaliação da importância das atividades de polícia.

A nível geral, Webb e Katz identificaram que iniciativas preventivas ou aquelas consideradas para ter efeito indireto sobre o crime perdem em importância para as tradicionais

---

<sup>98</sup> Como já observado no segundo capítulo, Hagan lembra que o conceito de capital social ganha nova implicação quando relacionado ao crime do colarinho branco. Segundo ele, “a confiança que deriva do sucesso, tornando-se embutida em poderosas redes ocupacionais ou corporativas de trabalho, pode ser a fonte de liberdade e, desta forma, poder para cometer o crime do colarinho branco em larga escala” (1994, p.101, tradução minha).

propostas de repressão, pela crença de que estas têm efeito mais direto sobre os delitos. Isto acontece, na opinião dos pesquisadores da *Arizona State University West* e da *University of Nebraska at Omaha*, devido ao pouco investimento realizado pelos departamentos de polícia na educação das pessoas sobre o conceito e as possíveis realizações do policiamento comunitário.

Contornar a desconfiança do público sobre os efeitos do policiamento comunitário na redução rápida e eficaz da criminalidade tem sido um dos principais desafios dos seguidores da doutrina e, ao mesmo tempo, tem contribuído para que muitos departamentos de polícia adotem diferentes métodos sob o rótulo da cooperação com e entre os cidadãos. O experimento de MacDonald (2002), por exemplo, com dados de 164 cidades americanas com mais de 100 mil moradores, mostrou que as ações de polícia podem surtir efeito no controle do crime violento, como roubos e homicídios, mas o sucesso vai depender da estratégia empregada e do tipo de delito a ser analisado. Primeiramente, MacDonald mostra que também são inconclusivos os resultados de análise de pesquisas das relações entre reforço policial e as taxas de crime, conexão muito comum feita pela opinião pública e pelos políticos na referência às propostas repressivas de lei e ordem.

Por outro lado, questiona-se, da mesma forma, os efeitos dos projetos embasados no policiamento comunitário, sob o argumento de que bons índices só são percebidos quando há mudanças fundamentais na estrutura, gerenciamento e cultura das organizações policiais. E, neste sentido, as agências geralmente são lentas em seus processos de modificação. Na maioria dos casos, segundo MacDonald, as avaliações de resultados do policiamento comunitário estão relacionadas a crimes não violentos, e as dificuldades de análise do empreendimento envolvem, especificamente, a diversidade de definições, estratégias e metodologias usadas. Apesar das controvérsias, os dados revelam que 69,5% dos departamentos de polícia nos municípios estudados optaram por alguma intervenção ligada ao policiamento comunitário ou a projetos de resolução de problemas.

Em linhas gerais, a investigação de MacDonald apontou que o incremento na repressão foi associado à redução de roubos e assassinatos, o aumento no número de policiais per capita foi relacionado à diminuição no número de homicídios e que, portanto, o policiamento comunitário teve pequeno efeito na alteração dos índices de violência urbana nas maiores cidades dos Estados Unidos. Isto porque “muitos departamentos adotaram a linguagem, mas não a própria aplicação do policiamento comunitário” (MACDONALD, 2002, p.613, tradução minha).

Para Xu et al. (2005), estes debates refletem as diferenças entre metas, suposições, prioridades e critérios de avaliação entre o patrulhamento tradicional e o policiamento voltado à comunidade. No ponto de vista dos professores da *University of Colorado at Denver*, as unidades tradicionais de polícia têm definido sua missão primária e sobretudo a eficácia em termos das tarefas de cumprimento da lei, primariamente prendendo e investigando criminosos. Assim, o princípio norteador e a medida das ações dos agentes dependem da quantidade de número de prisões e taxas de crime. As estatísticas criminais, no contexto, nem sempre serão a melhor opção para mensurar a performance, levando-se em conta o dado de que a resposta rápida da polícia, nos Estados Unidos, resulta em uma prisão em apenas 3% dos crimes graves (XU et al. 2005).

Pelo prisma apresentado, Xu et al. acreditam que o medo dos cidadãos e a percepção da qualidade de vida devem ser incluídos como medidas externas da eficácia da polícia. Ao avaliarem informações de um *survey* realizado com cidadãos, pelo *Colorado Springs Police Department*, em 2001, eles identificaram que os indícios levam a crer que os efeitos da desordem são relevantes para a proliferação do crime, ao contrário do que argumenta Sampson (2002, 2003, 2004a, 2004b), por exemplo, com sua hipótese da eficácia coletiva como fator preponderante. Por este motivo, Xu et al. sugerem que a relação entre a desordem e o medo dos cidadãos oferece importante suporte empírico para a utilização da teoria da *Broken Windows*, para as estratégias de prevenção.

Como o medo do crime, fruto da desordem, foi mais prevacente do que a própria experiência de vitimização<sup>99</sup>, eles concluíram que o policiamento comunitário, com as bases da *Broken Windows*, tem efeito significativo na qualidade de vida, embora reconheçam que outras atitudes e condições são necessárias para a restauração e manutenção da ordem. Numa crítica a Sampson, os autores afirmam que os resultados da eficácia coletiva indicam que nem a coesão social e nem a expectativa compartilhada têm efeito relevante ou indireto para resolver as angústias e receios dos cidadãos. A saída mais satisfatória é pensar que “a medida global da desordem pode ser melhor indicador das totais condições sociais de uma comunidade do que a medida particular [...] a comunidade pode não estar declinando quando um tipo particular de incivilidade ocorre” (XU et al., 2005, p.163, tradução minha).

---

<sup>99</sup> Findlay também reconhece que, com o processo de globalização do crime, “impressões populares determinam o clima de medo e o isolamento que impactam na qualidade de vida nas comunidades [...] isto é maior do que a vitimização atual” (1999, p.11, tradução minha).

### 4.3 - A expansão do modelo americano de segurança

Percebemos por meio da profunda análise bibliográfica que os parâmetros de teorias e experiências americanas tardiomodernas de segurança ganham espaço cada vez maior em todos os continentes<sup>100</sup>. Os padrões ocidentais, norteados pela política neoliberal-conservadora dos Estados Unidos, são observados até mesmo no oriente, como no caso da China. Na pesquisa em Hong Kong, Lo e Cheuk (2004), revelaram que nas últimas três décadas a força policial chinesa tem estabelecido uma estrutura para relações com a comunidade e implementação de programas preventivos, aos moldes do policiamento comunitário. Apesar das diferenças estruturais, a história da polícia chinesa, por exemplo, apresenta aspectos similares aos dos países ocidentais destacados até aqui. Segundo Lo e Cheuk, com a educação basicamente britânica, pelo fato de Hong Kong ter sido território dependente da Inglaterra até 1997, a polícia foi organizada com fundações militares, para combater o crime e os distúrbios das massas. O contexto de rápida deterioração da ordem pública e o declínio na confiança na polícia obrigaram a “Força” a buscar alternativas inspiradas no policiamento comunitário, ainda na década de 1960.

Como consequência das influências ocidentais, os problemas enfrentados não poderiam ser diferentes. Em Hong Kong também são comuns os registros de pouco comprometimento institucional, dificuldades para medir eficácia, orçamentos e recursos limitados, estruturas de incentivo inadequadas para os oficiais, resistência e relação direta de eficiência com os métodos tradicionais, ausência de canais de comunicação com os públicos, disputa de poder entre os agentes na corporação e entre os moradores nas comunidades, e de barreiras e mitos históricos (LO e CHEUK, 2004).

Outro caso muito parecido é o da polícia japonesa, conhecida como uma das mais tradicionais na relação direta com a comunidade. A interferência dos padrões americanos na formação de sua estrutura moderna é evidente segundo os relatos de Chwialkowski (1998). A ocupação dos Estados Unidos no Japão após a Segunda Guerra Mundial foi o ponto chave para a constituição do modelo moderno de policiamento neste país do oriente. Chwialkowski lembra que, embora a ocupação tenha oficialmente terminado em 1952, as reformas na polícia desenvolvidas pelos oficiais americanos, em larga escala, permaneceram intactas. A constatação de cunho histórico demonstra, segundo o pesquisador, que ao contrário do que pensam alguns estudiosos do policiamento orientado para a comunidade, como Bayley

---

<sup>100</sup> Findlay aposta na hipótese de que o crime, com sua identidade global, “universaliza medidas de ordem e desordem, e freqüentemente uma maior dualidade para análise” (1999, p.10, tradução minha).

(2002), a metodologia atual empregada pela polícia japonesa não é oriunda de uma tradição única e separada de intervenções externas.

Na Europa, em outros países pouco comuns ao nosso dia-a-dia, como a Holanda, também há sinais reluzentes das políticas americanas. Punch et al. (2002) avaliaram dados de pesquisas realizadas entre os anos de 1970 e 1980 e informações atuais nas cidades de *Amsterdam* e *Utrecht*. Eles reconhecem que os Estados Unidos ofereceram ao mundo um modelo para lidar com as incertezas geradas pelo avanço social, no que diz respeito ao crime e a insegurança, e o papel relevante do “milagre de Nova Iorque” (PUNCH et al., 2002, p.63, tradução minha) nos anos 90, sob a influência das teorias de Wilson e Kelling (*Broken Windows*) e Goldstein (Policiamento Orientado para a Solução de Problemas). Uma das diferenças na Holanda, por exemplo, que afetam os resultados das experiências é que, neste país, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, o quadro era o de uma sociedade harmoniosa, com amplo consenso para reconstrução e com ausência de registros de onda de crimes e tensões raciais, como na maioria das cidades americanas (PUNCH et al. 2002).

De qualquer forma, desde os anos 70, a Holanda também passa pelo processo de alteração do pensamento governamental quanto à tradicional “tolerância”. Inerentemente, a ambivalência entre as práticas policiais torna-se mais evidente e “a questão fundamental é se a política ‘prudência nas ruas’ é ou não compatível com o policiamento orientado para a comunidade” (PUNCH et al., 2002, p.72, tradução minha). Com isso, *Amsterdam*, por exemplo, passa a ser descrita pelos pesquisadores como um “microcosmo de interesses conflitantes” (PUNCH et al., 2002, p.72, tradução minha).

Por último, recorreremos à experiência na Finlândia, que desde 1996 intensifica as iniciativas de policiamento comunitário, como relata Virta (2002). O autor investe na assertiva de que qualquer análise, primeiramente, precisa olhar por de trás das declarações oficiais e que aspectos políticos devem ser postos em pauta. Assim como em outros territórios, as pesquisas mostraram que as reformas no policiamento foram motivadas pela necessidade de respostas ao aumento das demandas sociais. Virta também observou que, mesmo quando os policiais são comprometidos com a filosofia, modificações externas, como alterações demográficas, conflitos raciais e altos níveis de desemprego podem criar barreiras para a concretização das propostas.

Embora reconheça a coerência de algumas estratégias empregadas, sobretudo na formação de redes cooperativas de trabalho, Virta ressalta que o setor de negócios comerciais tem sido orientado a tratar de seus próprios problemas de segurança, através de câmeras de

vigilância e agências de segurança privada. As relações de poder nas organizações de prevenção do crime exercem papel fundamental nas decisões, na pontuação dos assuntos da agenda, no direcionamento dos recursos e na determinação dos contornos da política (VIRTA, 2002).

A convergência de informações na reunião de experiências, mesmo que de uma forma breve, nos dá a noção e a base comparativa para expor e discutir exemplos do processo de reformulação dos remédios para a (in) segurança no Brasil nos últimos anos.

#### **4.4 - Policiamento Comunitário no Brasil: experiências e desafios**

Por intermédio das instituições policiais brasileiras, multiplicam-se as iniciativas e pesquisas sobre policiamento comunitário, com suporte do meio acadêmico e das teorias relacionadas ao tema.<sup>101</sup> Com isso, é cada vez maior a semelhança com as formas de ação encontradas nos Estados Unidos e em países da Europa e até do oriente, como vimos acima. Embora as dificuldades de implantação da filosofia no Brasil também apresentem aspectos similares aos dos demais territórios do mundo, em algumas áreas os problemas e as ambivalências parecem maiores.

Acreditamos na hipótese de que isto aconteça em função da simples reprodução teórica do modelo americano, que entra em choque com a realidade estrutural e histórica das nossas comunidades, e da própria contradição inserida na teoria e aplicação do empreendimento. Explicamos o contraponto a partir de duas esferas: a primeira no nível informacional, ou seja, o domínio do conhecimento e a utilização das informações obtidas por meio das estratégias de prevenção situacional podem ser amplamente seletivos, quando fomentam a cultura do “horror ao estranho” e contribuem para agravar os estereótipos e a criminalização dos menos favorecidos, através de um mapeamento das áreas e dos sujeitos já “conhecidos” ou “manjados”.

---

<sup>101</sup> Um texto elaborado pela SENASP, no livro Policiamento Comunitário: experiências no Brasil 2000-2002, informa que, a partir de 2000, com o lançamento do Plano Nacional de Segurança de Pública, foram abertos canais para convênios entre o Governo Federal e os Estados. Em 2001, “o Governo Federal repassou aos Estados R\$ 74.318.082,43 para a implantação de programas de polícia comunitária. Para o ano de 2002, previa-se em outubro um repasse total de R\$ 94.359.580,00” (POLICIAMENTO COMUNITÁRIO, 2000-2002, p.17-18). Em 2007, segundo dados do Portal da Transparência, o Governo Federal repassou R\$ 780.006,00 para Assistência Técnica para Ouvidoria de Polícia e Policiamento Comunitário, nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Já para a área de Segurança Pública em geral (Implantação e Modernização de Estruturas Físicas de Unidades Funcionais de Segurança Pública; Modernização Organizacional e Tecnológica das Instituições de Segurança Pública (Segurança Cidadã); Reaparelhamento das Instituições de Segurança Pública – PNAPOL) os gastos foram de R\$ 134.115.161,90. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/index3.asp>. Acesso em 02-01-2008.

O segundo ponto é mercadológico: medidas de auto-proteção e de recuperação “moral” dos espaços públicos são também carregadas de valores estereotipados e podem segregar e cultivar a intolerância entre diferentes comunidades, já que são enormes as distâncias econômicas e culturais entre as classes sociais no Brasil. A prevalência do mercado e a difusão das opções privadas de segurança estariam favorecendo, obviamente, aqueles com maior poder aquisitivo, enquanto armas letais de extermínio e de atuarialismo, recheadas de discursos políticos e do clamor midiático, são empregadas aos menos favorecidos.

Como conseqüência, parecem ser ainda mais visíveis no Brasil as ambivalências, provocadas pelas misturas de teorias e métodos na formatação do policiamento comunitário, e as frustrações que agravam o relacionamento em três diferentes níveis: a) policiais com policiais; b) policiais com o Estado c) policiais com a comunidade e vice e versa.

Theodomiro Dias Neto reconhece que “as chances de êxito dessas iniciativas são menores nas áreas em que são mais necessárias: zonas marginalizadas, heterogêneas, deterioradas, com alta criminalidade e desorganização social” (2002, p.64). O autor crê, portanto, que a metodologia de solução de problemas, sugerida por Goldstein (1979), é a solução para superar obstáculos por intermédio de um trabalho prolongado. Para Dias Neto, uma polícia democratizada precisa “zelar para que as demandas articuladas pela sociedade civil estejam em harmonia com a lei e reflitam a diversidade de valores e interesses sociais” (2002, p.66).

Se Dias Neto aposta na metodologia de Goldstein, Marcos Rolim acredita no valor e no poderio da teoria das Janelas Quebradas, para coibir a desordem e amenizar a sensação de insegurança e de medo corrente entre os cidadãos brasileiros. Na opinião dele, a hipótese de Wilson e Kelling (1982) não necessariamente se traduz em Tolerância Zero. Rolim formula sua conclusão a partir das informações de experiências desenvolvidas no Brasil que, aparentemente, apresentaram resultados favoráveis na diminuição da desordem. O autor também não descarta o alerta do envolvimento político e dos riscos de suplantação dos interesses coletivos pelos pessoais. Na opinião dele, em muitas situações, os próprios policiais “percebem que lidar publicamente com o medo das pessoas pode ser uma alternativa política para [...] conseguir um aumento nos recursos oferecidos à polícia ou para que a própria importância do seu trabalho seja reconhecida” (2006, p.75).

Um dos exemplos mais contundentes de reprodução dos antídotos americanos, com aporte de pesquisadores brasileiros, é o Guia para a Prevenção do Crime e da Violência, elaborado pela SENASP, em 2005, como forma de subsidiar as ações dos municípios. O

mesmo Marcos Rolim aparece nos créditos do programa como responsável pela orientação externa e, portanto, a redação destaca a necessidade de oferecer à população sensação de segurança e direciona atenção à teoria das Janelas Quebradas, reconhecendo que “tal teoria foi associada, de forma oportunista, às políticas autoritárias e demagógicas de ‘tolerância zero’, mas pode ser recuperada para definições sérias e produtivas na área da segurança pública” (SENASP, 2005, p.15).

Com o pressuposto, o Guia dedica o capítulo XI à discussão sobre a redução dos crimes de oportunidade. “Se removemos aquelas condições facilitadoras, então fazemos com que o crime seja percebido pelos eventuais autores como uma atividade de ‘alto risco’, o que exercerá um forte efeito inibidor” (2005, p.46). Para o êxito das propostas preventivas, a SENASP (2005) sugere cinco aspectos a serem observados: aumentar a vigilância; diminuir a recompensa; aumentar o esforço; aumentar o risco e controlar os agenciamentos.

Um dos exemplos que embasam a hipótese de Rolim é o do Morro do Quadro, um dos 16 morros do bairro Santo Antônio, na zona sul de Vitória, capital do Espírito Santo. A morte de policiais, em 1997, é considerada o sinal vermelho para as estratégias tradicionais e o verde para mudanças de atitude. Nos anos seguintes, ficaram cada vez mais evidentes as ações e os resultados próximos às criminologias da vida cotidiana, como observamos em um texto do livro *Policimento Comunitário: experiências no Brasil 2000-2002* (p.34):

a presença contínua de policiais no destacamento interativo é responsável por uma situação insólita: todos os moradores são conhecidos dos soldados e oficiais, os novos moradores são investigados assim que chegam e os visitantes, claro, não escapam da estreita vigilância.

Além do fator referente ao monopólio informativo, a questão mercadológica também foi relevante no Morro do Quadro, já que os moradores reuniram esforços financeiros para reformar viaturas, comprar combustível e até fardas novas para os agentes. Se por um lado, apenas os registros de violência, especialmente o que causou a morte de agentes públicos, despertaram o ímpeto das autoridades para “agir” no Morro do Quadro, por outro nos parece evidente também o peso histórico de valores estereotipados sobre comunidades menos favorecidas, a partir da declaração de um administrador regional do Bairro Santo Antônio:



“quando se investe em região pobre, investe-se em segurança” (POLICIAMENTO COMUNITÁRIO, 2000-2002, p.35).<sup>102</sup>

Assim como no Morro do Quadro, outras iniciativas são consideradas como produtivas na redução do medo e da desordem em cidades, como São Paulo e Macapá. Na capital paulista, por exemplo, é atribuída ao bairro Jardim Ângela uma das maiores modificações no quadro social, a partir da intervenção dos programas de polícia comunitária, em 1998. A região havia sido destacada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1996, como o lugar mais violento do mundo. A incorporação de outras funções, como a de “pedreiro”, ao trabalho policial e a ênfase na boa vontade e no “lado humano” dos policiais são tratadas como troféus na luta contra o comportamento desordeiro e os espaços publicamente deteriorados. São enfatizados como registro de sucesso, casos, como o de um policial que arrecadou tijolos, pregos, madeiras e telhas com os comerciantes locais para reconstruir uma casa e a de outro que se propôs a conduzir uma pessoa alcoolizada de ônibus, por falta de viatura, a uma entidade de apoio.

Ainda em São Paulo, o pesquisador Túlio Kahn destaca a ausência de evidências que assegurem a relação direta e eficaz entre policiamento comunitário e redução da criminalidade e trabalha com a hipótese de que as chamadas "cifras negras" exercem papel relevante no critério eficácia. Nas palavras de Kahn, “na medida em que a maior confiança na polícia incentiva a notificação de crimes pela população, um dos efeitos pode ser o aumento dos índices oficiais de criminalidade, mesmo que esta venha objetivamente caindo” (2000, p.7-8).

Interessado em descobrir os impactos da implementação do policiamento comunitário em São Paulo, Kahn desenvolveu uma pesquisa, na qual, primeiramente, mensurou os resultados da filosofia frente à população (2000) e, num segundo momento, perante os policiais (2002). Entre as questões envolvendo os moradores das regiões pesquisadas merecem destaque a confiança e a informação sobre o significado da filosofia como fatores preponderantes para resultados satisfatórios. Apesar disso, conforme Kahn, a polícia comunitária é avaliada pelas pessoas como mais eficiente “em termos de educação, disponibilidade, violência e corrupção; Porém, a população parece ainda associar a idéia de eficiência aos métodos de trabalho convencionais” (2000, p.20). Problemas de relacionamento

---

<sup>102</sup> Interessante notar o subtítulo no qual se encontra esta narrativa: “prefeitura mais presente”. Isto no sentido de que “a redução da criminalidade na região incentivou a prefeitura de Vitória a investir mais ali, agora sem a preocupação de que seus funcionários fossem perturbados e até espancados pelos traficantes (POLICIAMENTO COMUNITÁRIO 2000-2002, p.35). Segundo o texto que relata a experiência, os dados da Polícia Militar apontaram uma redução, em cinco anos, de 64% de homicídios, 43% de assaltos, agressões e tentativas de homicídio, 30% de furtos e roubos e 24% dos demais crimes contra o patrimônio.

com jovens, principalmente negros e pobres, são outro demonstrativo de similaridade com as políticas americanas e com o percurso histórico da formação estrutural do Brasil. Segundo Kahn, “a porcentagem de pessoas que diz ter tido um bom atendimento quando precisou do policial comunitário (19,4%) cai entre os negros (14,7%) e entre as pessoas na faixa de 16 a 24 anos (13,6%)” (2000, p.21).

Uma das conclusões mais importante de Kahn é a de que quanto maior a comunidade, maiores serão as dificuldades de aplicação do policiamento comunitário. O pesquisador mostra, por exemplo, que no bairro do Jardim Ângela a população, em 1999, aproximava-se de 235.735 pessoas. “Se considerarmos [...] o padrão de 1 policial para cada 500 habitantes, recomendados pela ONU, deveríamos ter somente neste bairro [...] 471 policiais. No entanto, somando os efetivos de Jardim Ângela e do Vizinho Jardim Ranieri, teríamos [...] 44 policiais comunitários” (2000, p.27). Mais importante do que a logística, é a discussão acerca de valores, sentimentos e relações de poder na formatação do real sentido de comunidade. Conforme expõe Kahn, ao contrário dos países desenvolvidos, os resultados no Brasil mostraram que nas regiões menos favorecidas socialmente os laços entre as pessoas e o sentimento de cooperação pareciam mais fortes. No entanto, ele reconhece que

O próprio sentimento de comunidade entre os moradores, conforme captou a pesquisa, é bastante tênue, dificultando sobremaneira a introdução deste tipo de policiamento que pressupõe a existência de uma “comunidade”. Na pesquisa, 48,7% dos entrevistados concordaram com a afirmação de que no bairro as pessoas agem por conta própria e 52,1% com a afirmação de que “a maioria dos moradores não se fala”. Do mesmo modo, 47,7% deles diz que a maioria dos moradores não se importa com o que acontece no bairro e 65% diz não participar de qualquer tipo de associação comunitária. Os bairros da capital são antes divisões administrativas arbitrárias do que comunidades vivas. O tamanho da população, a falta de tempo, a desconfiança, o tipo de moradia, o crescimento rápido e acelerado da população em certos pontos da cidade, a falta de locais públicos para que as pessoas se encontrem, a ausência de cultura associativa e do sentimento da “coisa pública”, entre outros fatores, contribuem para minar os sentimentos comunitários (2000, p.28).

Na segunda etapa da pesquisa, com 1.200 policiais militares, o fator confiança também posiciona-se no eixo central e os quesitos informação sobre a filosofia e resistência estão interconectados. Kahn (2002) constatou que só 20% dos entrevistados apostam na medida como sendo a mais eficiente no combate ao crime e que entre os praças o programa tem avaliação mais negativa.

Somente a exposição das respostas e das conseqüências perante o crime e à desordem, no nível polícia-comunidade, atualmente desenvolvidas no Brasil, poderia extrapolar os limites desta dissertação, tamanho o número de trabalhos realizados na área. Por isso, como forma de nos aproximarmos de uma conclusão, vamos nos limitar, agora, primeiro ao relato do que aconteceu em Minas Gerais, na ocasião dos experimentos iniciais de policiamento comunitário.

#### **4.4.1 - O caso de Minas Gerais**

A análise desenvolvida por Elenice de Souza, pesquisadora do CRISP, das primeiras experiências implementadas pelo 22º Batalhão da Polícia Militar em Belo Horizonte, em 1993, é uma referência comparativa importante sobre a evolução ou a repetição de ações de prevenção situacional nos dias atuais. A conclusão de Souza apontou para uma frustração das expectativas relacionadas ao aumento da confiança e da credibilidade da polícia e à redução da criminalidade por meio da cultura preventiva. Ela atribui o fracasso a diversos fatores, entre eles a ênfase à parceria logística, que causou “efeitos perversos tanto no âmbito da arena política quanto na opinião pública” (1999, p.136) e conseqüentemente provocou uma interpretação distorcida do significado de cooperação e mobilização social.

Souza buscou compreender as fragilidades do processo de legitimação do policiamento comunitário como novo paradigma de atuação da PMMG. Ela reconheceu a introdução da filosofia no contexto de democratização das polícias e considerou o espírito inovador da instituição mineira na busca de um empreendimento para atender às novas demandas de segurança impostas pelas rápidas modificações sociais, políticas e econômicas. Apesar disso, a evidência das fraquezas logísticas direcionou a atenção da pesquisadora para o fato de que “não se pode desconsiderar as pressões internas em busca de fontes alternativas de recursos, para dar resposta ao contexto de crise financeira vivido pela organização, nesta última década” (1999, p.137).

Na opinião de Souza, no Brasil há um quadro no qual o poderio econômico define quem são os mais favorecidos na implantação da segurança privada, mas as administrações públicas, especialmente dos anos de 1990 em diante, perseguem uma forma alternativa para um processo mais equânime de distribuição da segurança. Sustentadas pelas teorias e experiências dos Estados Unidos que dividem com a comunidade a responsabilidade pelo controle e em temas de direitos humanos, as políticas contemporâneas apóiam-se na certeza

da ineficácia das alterações macro-sociais e que o mais importante é o mapeamento de grupos e locais mais vulneráveis à violência. A decisão, para Souza, é a mais coerente com a realidade e estabelece um *link* direto com os princípios básicos do policiamento voltado à identificação e à solução de problemas.

No experimento do 22º Batalhão, Souza percebeu que, apesar dos esforços de implantação das bases teóricas do policiamento comunitário, prevaleceram atitudes muito próximas ao modelo tradicional reativo. A confusão entre as metodologias, a ausência de planejamento, a pressa por resultados e a carência de recursos teriam levado a polícia mineira a intensificar respostas típicas do profissionalismo burocrático, como aumento no número de policiais e na rapidez dos atendimentos, sob um novo rótulo. Nas palavras de Souza,

o processo de implementação da polícia comunitária em Belo Horizonte torna clara as tensões entre as inovações propostas pelo modelo pró-ativo do programa e a estrutura e os valores da organização, tradicionais na forma de conceber e executar o policiamento, e a necessidade imediata da população de proteger-se dos criminosos (1999, p.144).

A identificação do conflito dá margem a elaboração de dez pontos que, de acordo com Souza, comprovam a ênfase da PMMG em medidas tradicionais de policiamento. Entre eles, estão assuntos referentes ao choque de interesses, a ausência de modificações organizacionais significativas, resistência, crença nas taxas de ocorrência como medida de eficácia e ausência de pesquisas e de estrutura de recompensas. No entanto, o aspecto mais polêmico é o peso da parceria guiada pelo objetivo de cobrir a lacuna logística deixada pelo Estado. A pesquisadora do CRISP narra o episódio no qual representantes da Câmara Municipal de Belo Horizonte defendiam as propostas, com pretensão de estender a cooperação financeira à Prefeitura, enquanto a comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa de Minas Gerais posicionou-se contrária ao financiamento público das ações de policiamento comunitário.

A repercussão deu origem a uma moção de repúdio à polícia comunitária, elaborada por entidades de Direitos Humanos, no Seminário Legislativo para formulação do Programa Estadual de Direitos Humanos, em agosto de 1998. No dia 17 do mesmo mês e ano, conforme narra Souza, a Quarta Câmara do Tribunal de Contas do Estado declara como irregular e inconstitucional, por unanimidade, os termos de cooperação estipulados entre a PMMG e grupos civis organizados em Belo Horizonte e Juiz de Fora. Um dos parágrafos da decisão faz a seguinte referência:

No entendimento da Corte de Contas, a cessão de imóveis, equipamentos e veículos pelas associações de moradores em troca de proteção da PMMG incorre em ato discriminatório à pessoa humana, pois viola o disposto no artigo 5º da Constituição Federal, no qual está consagrado que todos são iguais perante a lei, sendo garantida a segurança a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país (Assembléia Legislativa de Minas Gerais – Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária, 1998, *apud* SOUZA, 1999, p.160).

Por causa do parecer, foram suspensas as iniciativas de policiamento comunitário da forma como haviam sido postas em prática. A descrição de Souza é confirmada na apostila do curso de atualização em segurança pública da PMMG-2006, nos seguintes termos:

Os trabalhos foram evoluindo através de reuniões comunitárias, assinatura de termos de cooperação mútua, entrega de viaturas e aparelhos de comunicação [...] e até inauguração de Postos e Quartéis “Comunitários” quando então as críticas se recrudesceram com o apoio da imprensa questionando o papel do Estado e decretando a sua falência com ausência de políticas públicas na área de segurança pública delegando ao cidadão a responsabilidade “solidária” de promover a sua segurança juntamente com as Organizações Policiais. Desta feita os núcleos comunitários implementados pela Polícia Militar são alvo de críticas que reportam ao sistema como discriminatório, elitista e desigual, ensejando uma reavaliação imediata do Comando da Polícia Militar sobre o documento oficial que serviu de diretriz para a implementação da polícia comunitária no Estado de Minas Gerais, gerando inclusive discussões internas se seria ou não viável continuar as estratégias de implementação para um modelo diferenciado (PMMG, 2006a, p.7).

A crença na eficácia da doutrina levou, então, o comando da PMMG a reavaliar as experiências e a substituir a diretriz de Planejamento de Operações 3008/93 pela Diretriz para a Produção de Serviço de Segurança Pública 04/2002, que confirma na abertura a informação: “desde a adoção da Polícia Comunitária pela PMMG, importantes mudanças foram feitas [...]. Dentre essas, o abandono do enfoque central nas parcerias logísticas [...]” (PMMG, 2002, *apud* PMMG 2006a, p.1).

Atualmente, em Minas Gerais, as respostas amparadas nas teorias das oportunidades ganham reforço cada vez maior do meio acadêmico, em especial dos pesquisadores do CRISP. Da mesma forma como Souza acredita na idéia de intervenções localizadas ao invés de mudanças macro-sociais, o professor Beato Filho propõe a mobilização de ações integradas entre Estado e sociedade, para atenção imediata em prioridades governamentais, como nas áreas de saúde, educação e segurança. Para isso, é fundamental identificar locais e grupos mais necessitados (BEATO FILHO, 1999).

Num ponto de vista semelhante, Beato et. al apostam na crença de que “existem algumas vantagens em conceber crimes não como resultado de disposições sociológicas e psicologicamente determinadas, mas de decisões e escolhas individuais” (2004, p.73). No caso de vitimização, por exemplo, considera-se que a probabilidade está mais ligada “aos hábitos e às características da vizinhança” (2004, p.86).

Por pressupostos como estes, as políticas públicas de segurança em Minas Gerais dão origem a programas como a IGESP, com foco na combinação dos métodos descritos por Clarke e Eck (2003) no quadro acima. Apesar de todos os esforços das instituições policiais para interpretar a teoria do policiamento comunitário e creditar a ela o título de filosofia mais adequada para a administração dos problemas de segurança pública e desordem, suspeitamos que o direcionamento teórico do empreendimento, ou seja, a ênfase nas criminologias da vida cotidiana, limita a percepção de questões subjacentes e macro-sociais que interferem diretamente na implementação de todos os valores da doutrina, como direitos humanos e união de esforços para o bem comum. Sendo assim, expõe a enorme contradição de um projeto que propaga a união e o respeito para melhor qualidade de vida e, ao mesmo tempo fomenta medidas segregadoras espacial e ideologicamente. O policiamento comunitário, por tal prisma, não consegue se desgarrar de seus antepassados e, dependendo da forma como é aplicado, torna-se a imagem constituída da mão de ferro do Estado com as luvas de veludo.

Como forma de dar mais substância à conclusão e de tentar tornar claros fatores não comuns aos nossos olhos nas interações do dia-a-dia, analisaremos o material da pesquisa empírica realizada com policiais militares, civis e outros agentes públicos de Juiz de Fora que, em 2007, estiveram em um processo de sedimentação das estratégias de policiamento comunitário.

#### **4.4.2 - Uma experiência de Policiamento Comunitário pelo olhar dos policiais em Juiz de Fora: contradições internas e externas**

Na Polícia Militar de Minas Gerais a maior ênfase em valores democráticos e relacionados a direitos humanos foi motivada inicialmente pelo processo histórico-sociológico do fim da ditadura e, posteriormente, em função do interesse de alguns integrantes da instituição, militantes na área de ensino, especialmente oficiais, que estudavam a educação em estabelecimentos de ensino civil. Com o propósito de uma formação mais humanizada e menos dependente da militarização, instituiu-se, em 1998, o Curso Técnico em Segurança

Pública (CTSP), que reuniu os conteúdos curriculares da formação dos soldados, cabos e sargentos (RIBEIRO et al., 2001). A partir daí, o preparo dos novos policiais e a reciclagem dos mais velhos passaram a ser baseados em disciplinas com temas, como direitos humanos e resolução de problemas com a comunidade.

Tal explicação é importante, porque vai ajudar a entender melhor a percepção que tivemos de como o processo de formação dos policiais interfere na institucionalização do policiamento comunitário e na constituição dos discursos. Muitos pontos debatidos na literatura da doutrina e em experiências mundiais, como vimos acima, foram despertados pelos agentes públicos, nos âmbitos de relacionamento interno (polícia-polícia e polícia-estado) e externo (polícia-comunidade). Começaremos, então, a discorrer e interpretar os assuntos referentes aos interesses internos da reforma institucional. Antes, porém, é preciso explicar que os praças entrevistados na unidade ALFA foram identificados pelos nomes fictícios, baseados na cultura grega: *Artemis*, *Centauro*, *Cronus*, *Janus*, *Pallas*, *Proteus*. Já o praça do curso de promotor de polícia comunitária, cujo depoimento ajuda a ilustrar a discussão, é identificado por *Tellus*. Os oficiais, somando-se as duas fases da primeira etapa, que envolveu entrevistas de profundidade, estão sob os signos *Titan*, *Ares* e *Plutarco*, enquanto os delegados do curso de promotor de polícia comunitária são *Galeno*, *Leto* e *Tânatos*.

#### **4.4.2.1 - Questões Internas**

Charles Perrow argumentou que antes de “resolver os problemas de uma organização, é essencial determinar a natureza da mesma” (1976, p.111). Sendo assim, a distinção promovida por Maria José Bretas Pereira, com o suporte de Philip Selznick, sobre instituições e organizações parece sensata. Uma Organização é simplesmente um “instrumento técnico, racional utilizado para canalizar a energia humana na busca de objetivos pré-fixados, cuja sobrevivência depende de sua capacidade de atingir os resultados e adaptar-se às mudanças ambientais” (1988, p.9). Estaríamos, portanto, diante de uma ferramenta que “gasta e acaba” (1988, p.9). Já a instituição pode ser determinada como “organismo vivo, produto de necessidades e pressões sociais, valorizada pelos seus membros e ambiente, portadora de identidade própria, preocupada não só com o lucro e resultados, mas com a sua sobrevivência e perenidade e guiada por um sentido de missão” (1988, p.10). Para Pereira, nas

instituições, “as pessoas constroem suas vidas em torno delas, identificam-se com elas e tornam-se dependentes delas” (1988, p.10).<sup>103</sup>

Para Erving Goffman, “as organizações sociais podem ter muitos objetivos oficiais conflitivos, cada um deles com seus partidários próprios” (1999, p.150) e, por isso, “qualquer estudo da maneira pela qual os indivíduos se adaptam à identificação e à definição tende a focalizar a maneira pela qual enfrentam o problema da adesão visível nas atividades da organização” (1999, p.150). Com tais aportes e pelas sensações deixadas pela pesquisa empírica, optamos por considerar a Polícia Militar muito mais próxima ao conceito de instituição. Levando em conta também o pensamento de Friedberg, acreditamos na PM como uma instituição que passa por um processo constante de interestruturação, não instituído unilateralmente, mas num contexto de uma “estrutura de poder em que todos os participantes dispõem de uma certa capacidade de negociações” (1995, p.390, tradução minha).

Com a base teórica, vamos dispor cinco itens de algumas das principais questões e hipóteses de cunho interno percebidas nas duas etapas do trabalho de campo:

a) Assimetria de conhecimento e formação: na amostra na unidade ALFA prevaleceu entre os praças o sentimento de desigualdade de oportunidades para o aprimoramento profissional e, conseqüentemente, para conhecer melhor a filosofia de policiamento comunitário, em comparação com os oficiais. Numa das entrevistas, por exemplo, o praça *Cronus* se referiu ao problema ao falar das dificuldades para a implantação do policiamento comunitário:

---

<sup>103</sup> O ponto de vista de Pereira expõe bem o conteúdo teórico das duas mais tradicionais perspectivas dos estudos das organizações complexas: as correntes de administração científica e de relações humanas. Erhard Friedberg explica que a primeira foi desenvolvida entre os anos de 1930 e 1940. Segundo ele, “para a teoria clássica das organizações em suas formas anglo-saxônicas (Taylor, Gulick) e francesas (Fayol), o comportamento humano não constituía um problema (...) Com o postulado do Homo economicus, ela dispunha com efeito de uma teoria motivacional que tornava os comportamentos humanos perfeitamente previsíveis, considerando-se que cada agente era sempre racional, ou seja, que procurava a maximização dos respectivos ganhos materiais” (1995, p.378, tradução minha). Sobre este assunto ver também Perrow, 1976, p.36; Etzioni, 1980, p.36; Pereira, 1988, p.9. Já a teoria das relações humanas nasceu em reação à abordagem clássica e científica e tem como principal protagonista Elton Mayo. Etzioni explica que Mayo e seus colaboradores descobriram, por exemplo, que “a quantidade de trabalho executada por um trabalhador (...) não é determinada por sua capacidade física, mas por sua ‘capacidade’ social” (1980,p.54). Sobre o assunto ver também Friedberg, 1995, p.379; Pereira, 1988, p.9; Perrow, 1976, p.38.



Recursos materiais e qualificação, cursos de reciclagem para os policiais que estão nas ruas. Precisamos de mais incentivo. Muitos destes cursos o policial acaba tirando dinheiro do próprio bolso. E nunca chegam aqui em baixo. Temos que ter interesse próprio. Acho que deveria haver exploração maior do potencial de cada policial. Ouvi-lo melhor e aproveitar suas capacidades, potencialidades, mas ainda tem aquela coisa de hierarquia, que às vezes atrapalha [...] o problema é que estas mudanças chegam aqui na frente muito depois. Dois anos depois chegam na gente. Começa sempre pela cúpula. Ainda bem que ainda chega.

No mesmo depoimento, o entrevistado destacou, ainda, a responsabilidade dos colegas que atuam nas ruas, como principais disseminadores da proposta e, por isso, a necessidade de valorizá-los.

É porque, como te falei, os cursos não são para todos. Aqueles que não fazem são os que mais deveriam ter oportunidade de fazer. Os que estão nas ruas, atuando com a realidade do dia-a-dia, são os que mais precisam. Principalmente os que lidam cara a cara com a comunidade. E quem faz são os que estão na administração, nunca chega aqui.

O praça *Artemis* confirmou a hipótese ao enfatizar que “os oficiais têm mais oportunidades para formação. É uma falta que não pode acontecer [...] parte do treinamento que já existe deveria mudar. Os policiais que estão na rua deveriam ser mais ouvidos”. A reivindicação dos praças apareceu, da mesma forma, no depoimento do oficial *Titã*, que reconheceu a importância do incentivo à qualificação:

Precisamos ampliar mais esta formação. Estes cursos de promotor de polícia comunitária a tropa toda não tem. É feita uma entrevista antes de entrar para este curso. Poderia ser mais abrangente. Este tipo de curso pode ajudar a mudar a mentalidade. Não se muda da noite pro dia, principalmente de quem já está há 20 anos com uma formação na cabeça.

A última frase do oficial abre caminho para a interpretação de um segundo tópico relevante na relação polícia-polícia:

b) Resistência interna: o fator resistência interna foi apontado em depoimentos de praças e oficiais como um desafio a ser vencido, tanto por parte dos mais antigos, educados no modelo profissional burocrático, quanto dos mais novos, que entram com a imagem midiática de ação, aventura e caçada a criminosos. No que se refere ao policiamento comunitário, os praças e o oficial *Ares* ressaltaram a existência da expressão “derrubar”, criada entre os policiais, na disputa entre os que acreditam na doutrina e os que apresentam

resistência, para definir a atitude semelhante a de “pedinte” que um policial comunitário pode vir a adotar. O praça *Artemis* confirmou que “muitos acham que o policiamento comunitário é ‘derrubar’; você sempre angariar vantagem; tirar proveito da proximidade com a comunidade para conseguir algo em benefício próprio. Penso diferente: é ruim pra PM; aquele que dá, cobra”.

O praça *Janus* reforçou a existência do problema:

Mas há preconceito dentro da própria PM, principalmente dos mais antigos. A doutrina é boa, mas na prática acaba deturpada tanto pelos policiais, como pela comunidade. Você já deve ter ouvido aqui a expressão “DERRUBAR”. Acham que o policial comunitário ganha alguma coisa em troca, que é uma troca de favores.

Um novo aspecto da resistência e do conflito entre os policiais é a questão da eficácia. O praça *Proteus* usou a expressão “muchiba” no contexto no qual a filosofia é entendida por muitos como carregada de valores e serviços distantes da função policial, como no modelo tradicional; ou seja, no meio ainda é comum mensurar a eficiência mais pela capacidade de repressão do que de prevenção. Nas palavras do praça *Proteus*,

Não falo que é mais eficiente e nem menos. É impossível a PM não ter em mente o policiamento comunitário, porque o policiamento comunitário não é a polícia ser “muchiba” [...] a maior dificuldade é a falta de conhecimento de seus integrantes, a falta de educação para este tipo de conhecimento. Muitos acham que é ser omissos. Não é o caso de a polícia deixar de fazer o que tem que fazer, mas é olhar o povo com humanidade.

O debate acerca da medida da eficiência e da resistência foi também destacado pelo oficial *Plutarco*,

Há muita resistência em razão de que reprimir é muito mais fácil do que prevenir. Reprimir dá muito mais status do que prevenir no contexto policial e ainda tem o endosso da sociedade, que em meio a este caos prefere a repressão, isto pode colocar o sinal de igual à Tropa de Elite, em que não se questiona os meios, mas se vê e se verificou e se aplaudiu os fins...então é uma questão complicada pelo momento que a sociedade passa...a gente tem uma resistência muito grande, mas tem que ser vencida, pelo treinamento e capacitação e mostrando aos policiais que não há outra forma para a sobrevivência da instituição;

c) Suporte insuficiente do Estado: embora não tenha sido opinião unânime, assim como mostrou a pesquisa de Kahn (2002) com os PMs de São Paulo, entre os praças a descrença

total ou parcial (alguns mostraram até sentimento de revolta, outros foram mais ponderados nas palavras) no policiamento comunitário é maior, especialmente em decorrência de eles assumirem uma relação descontente com o Estado, no que diz respeito a investimentos para a concretização da teoria na prática, o que demarca o conflito na relação polícia-Estado. Na Unidade ALFA, o praça *Cronus*, um dos mais indignados, mesmo ciente dos conceitos e prioridades da estratégia polícia-comunidade, mostrou-se cético com frases como:

Eu tinha uma visão de policiamento comunitário. Deveria ser tudo aquilo que está no papel, mas não é assim. Hoje, conversamos com a comunidade, com os meliantes e tentamos usar os poucos meios que temos para agir preventivamente [...] Não tem viatura, não tem investimento, acaba desanimando [...]

Da mesma forma, o praça *Artemis* ressaltou que “todo o investimento é válido. Estado financiar é importante. Quanto mais material melhor. Há casos em que chegamos para trabalhar e não temos viatura. Chega a ser precário”. Já o praça *Proteus* assumiu que

O policiamento comunitário é lindo, é maravilhoso. Tem tudo para dar certo, mas por falta de recursos não chega onde poderia chegar. Se temos [...] viatura, efetivo, o policial motivado e uma parceria com a sociedade, o policiamento, a operacionalidade chega a quase 100%, mas infelizmente não é assim.

A questão de recursos materiais acentua e traz de volta a discussão sobre a utilização da filosofia para compensar a falta de investimentos do Estado nas instituições e o problema de sua constitucionalidade, como foi debatido em Belo Horizonte. Apesar da alteração da diretriz na PM, como forma de apagar a experiência passada, e do reforço dos depoimentos de oficiais que asseguram, como o oficial *Ares* da unidade ALFA, que “o objetivo maior do policiamento comunitário não é fazer com que a comunidade venha prover a Polícia Militar das suas necessidades logísticas” são fortes os indícios em outros depoimentos de que a polícia continua amplamente dependente de ajuda logística da comunidade para implantar a estratégia desejada, mesmo que apenas de maneira informal. Para o praça *Janus*, parte do problema se justifica porque a reprodução do modelo americano entra em choque com a realidade brasileira:

aqui pensam na reprodução do modelo americano. Lá, o xerife já conhece a comunidade toda e está 24 horas presente na área. Aqui fica mais difícil conhecer tudo. Não temos infra-estrutura. Seguir ao pé da letra para implantar não dá.<sup>104</sup>

Na entrevista seguinte, o praça *Cronus* também fez críticas às condições de trabalho na rua e falou sobre a idéia de responsabilização da comunidade para apoio com recursos materiais:

não temos água e levo meu ventilador de casa, você não sabe o que é ficar lá dentro com este calor. Agora, o povo não tem obrigação de ficar ajudando financeiramente. Já paga imposto e vai ter que pagar de novo? Não é o Estado quem ter que oferecer estas condições? A comunidade não tem culpa. Porque o problema é que quando ela ajuda neste sentido, depois cobra da gente. Acha que deu alguma coisa e que, então, pode fazer qualquer coisa depois de errado que não acontece nada. É a questão do comprometimento, que é ruim.

O desabafo do praça *Pallas* ajuda a explicitar a questão:

Este é o grande X do problema. No papel é tudo bonitinho. Não sei na capital, mas no interior ainda se trabalha com a política do “se vira”. Fazemos, porque gostamos, contando com o apoio da comunidade, com uma peça para a viatura, lâmpada quebrada. Porque, se ficar esperando o Estado [...] a condição é precária [...] temos apoio de comerciantes, para o mínimo de recursos.

De uma forma geral, apesar da diferença maior de tom dos discursos entre os agentes na escala hierárquica, encontramos exposições mais tímidas do problema também entre os praças, como no depoimento do *Centauro*, que preferiu resumir a questão reconhecendo que “a logística poderia ser melhor, o Estado poderia melhorar a estrutura geral”. O contraste nas expressões dos sentimentos também se deu entre os policiais em nível maior de hierarquia. O oficial *Titã*, por exemplo, não poupou críticas à participação do Estado no processo da segurança. Segundo ele,

---

<sup>104</sup> Durante a aula inaugural do curso de promotor de polícia comunitária, o delegado *Tânatos* questionou a utilização da teoria das janelas quebradas (*Broken Windows*) e demonstrou preocupação com a incongruência dos princípios de intolerância e segregação das idéias de tal linha de pensamento com os propósitos de união pautados pelo policiamento comunitário.

o governo, que deveria ser incentivador, tem participação tímida. Veja a situação logística e recursos humanos. Eu deveria gerenciar e não conquistar estes recursos. Na verdade, nem sempre é isso que acontece. O ideal seria administrar: me entregam dez viaturas e eu gerencio este recurso. No entanto, recebemos duas e praticamente ouvimos: “se vira” [...] por exemplo, este auditório aqui (sala na qual era realizada a entrevista). Ele foi projetado para reuniões com a comunidade, há dois anos, e ainda não conseguimos montar. Quando tem reunião, temos que pedir cadeiras emprestadas. Imagina para algo maior!

Na mesma linha de raciocínio, no curso de promotor de polícia comunitária, o delegado *Galeno*, da Polícia Civil, defendeu que “primeiro precisamos resolver nossos problemas internos, para depois tratar dos da sociedade”. Já o sentimento do oficial *Ares*, da PM, na unidade ALFA, é mais contido e otimista. Para ele,

estamos num caminho muito bom. Para poder chegar efetivamente no policiamento comunitário, ainda estamos caminhando pra isso, avançamos muito, mas ainda não estamos totalmente instalados e poder dizer que Juiz de Fora é um modelo de segurança pública, mas já caminhamos efetivamente para isso. Eu posso dizer que a segurança pública e especialmente o policiamento comunitário é hoje um bem, um patrimônio que as pessoas buscam ter na sua qualidade de vida e a polícia é um órgão que busca entender para fora de seus gabinetes, para poder estar juntos aos moradores, trazendo esta qualidade de vida.

d) Desarticulação institucional - relações entre Polícia Militar e Polícia Civil: supomos que a diversidade de culturas e de valores, as dificuldades logísticas e as que surgem do contato com a realidade nas ruas conseqüentemente impossibilitam, em alguns casos, o cumprimento das promessas e das estratégias apresentadas durante a formação dos policiais, o que prejudica a legitimidade da relação nos três níveis apresentados: polícia-polícia; polícia-Estado; polícia-comunidade. O exemplo dos depoimentos dos praças no departamento ALFA sobre a IGESP ilustra um pouco do possível conflito, iniciado no nível polícia-Estado, mas que se desdobra para os demais. Na opinião do praça *Cronus*, a IGESP, “se funcionasse daria certo. Ainda há muita indefinição. Não foi implantado. Mas pra Deus nada é impossível”; o praça *Janus* aposta que

integração deveria servir para reunir as lideranças de todas as instituições, para que juntas encontrassem uma forma de ação. Todos têm que estar juntos. No nosso modelo atual, a Polícia Civil e a PM muitas vezes um acaba atrapalhando o serviço do outro. Já teve caso da PM chegar a um local e prender uma pessoa, em atitude suspeita, e em seguida descobrir que era um policial civil que estava fazendo uma investigação. Mas como iriam adivinhar? Existe muita resistência. Muita picuinha, pela disputa de quem manda mais. É preciso baixar um pouco o ego.

Mesmo nas declarações que expressam uma crença maior na IGESP, percebemos a sensação de incerteza quanto ao futuro. Assim, obtivemos a informação do praça *Centauro* que

o que o Estado está querendo fazer a PM já vinha fazendo há tempos, com a descentralização através das companhias e postos policiais. O Estado está querendo trazer isto para as delegacias. Eles (a Polícia Civil) agem como um bloco. As estruturas são deficientes ainda. O sistema de informações integradas vai ser melhor, mas a maior mudança é a subdivisão da Polícia Civil. Se esta integração realmente for conjunta pode ser muito bom.

Na assertiva do praça *Pallas* o mesmo sentimento: “vejo que é uma excelente idéia, mas vai ter resistência. Não é rivalidade, mas questão de adaptação que vai ser difícil”.

e) Desconfiança nos rumos das reformas: no processo de formação dos agentes como promotores de polícia comunitária, apareceram indícios de um sentimento que prevalece sobre a finalidade primeira da doutrina, que seria a de prevenir o crime, reduzir a sensação de insegurança e melhorar a qualidade de vida. Isto é, num cenário de incertezas, os policiais, em diferentes níveis hierárquicos, apostam que a eficácia do policiamento comunitário está, acima de tudo, na possibilidade de aproximar o cidadão da polícia para mostrá-lo as deficiências estruturais e, assim, integrá-lo à luta por melhores condições de trabalho e, conseqüentemente, de preservação da ordem. O teor das entrevistas e das conversas entre e com os agentes deixa um sinal de que alguns desconfiam da eficiência do atual processo de reformas internas na polícia por entenderem que, primeiro, seria necessário mudar estruturas em um nível mais amplo, como políticas, econômicas, culturais e ideológicas. A frase do delegado *Galeno* da Polícia Civil, no curso de promotor de polícia comunitária, exemplifica o sentimento: “a gente só é cobrado. Cada vez mais o Estado lava as mãos. A medida que a sociedade tomar conhecimento da situação ela vai começar a cobrar. É a única saída”.

No mesmo cenário, o praça *Tellos* fez o seguinte questionamento, ao expor uma experiência recente de tentativa de implantação dos métodos do policiamento comunitário:

“por quê não se começa (a implantação da filosofia) do próprio governo? Eles (políticos) não demonstram interesse [...] é a falta de nossos governantes saberem de suas responsabilidades”. De uma forma talvez menos direta, encontramos conteúdo similar na maioria das respostas dos policiais sobre a principal causa da violência, sejam eles aparentemente mais ou menos crentes nas propostas. Apesar da crença no poder de transformação social da doutrina e no processo pelo qual ela vem sendo implementada, o oficial *Plutarco* discorreu de maneira mais contundente fatores os quais ele entende como motivadores dos problemas relacionados ao crime e que, de certa forma, mostram como os próprios agentes compreendem que a questão de uma possível prevenção do crime está além da capacidade de explicação da teoria das oportunidades:

primeiro a questão histórica do Brasil; a formação histórica do país, com vínculo à questão do próprio regime vigente, intitulado por muitos como democracia; a estrutura social do país, questão forte, distribuição de renda, todo arcabouço relacionado à questão de estrutura, educacional; outro fator é a estrutura das instituições destinadas à proteção da sociedade, que são ainda um pouco desfocadas das necessidades da própria sociedade e do Estado; passa pelo déficit legal, ou seja, pela forma arcaica com que a lei hoje relacionada a estes fatos se apresenta, totalmente dissociada do que a gente precisa. Quando falei das instituições falei também sobre sistema penitenciário. São muitos fatores. Além disso, há questão da formação pessoal de cada indivíduo, que pode ser a gota d'água para entornar o caldo para propiciar o cometimento do delito.

As reformas internas nas instituições e as relações entre os atores acontecem sob a influência imediata do contexto no qual elas estão inseridas, assim como seus agentes. Portanto, alguns dos desafios a serem superados no interior das corporações são dependentes de mudanças em outras estruturas a nível externo. Algumas das reivindicações referentes às transformações no contexto social mais amplo (podemos considerar questões culturais, políticas e econômicas) são ouvidas nas vozes dos próprios agentes públicos, na tradução de seus sentimentos obtidos na relação polícia-comunidade. Por isso, passamos a considerar as hipóteses no patamar externo.

#### **4.4.2.2 - Questões externas**

- a) Legitimação entre polícia e cidadão – a influência do Governo: acreditamos que a sensação de alguns policiais é a de que a atual conjuntura de governo contribui para afetar

negativamente também o processo de legitimação da ação da polícia perante o cidadão. Ou seja, a relação de confiança das pessoas com os policiais (leia-se agentes públicos) e vice-versa sofre as conseqüências de acontecimentos em outras instâncias do governo, sob a mediação de outros agentes, que ajudam a por mais uma pedra no caminho das iniciativas de policiamento comunitário. Nas entrevistas na unidade ALFA, as declarações do praça *Cronus*, quando perguntado se o público confiava na ação da polícia, servem de exemplo:

Confiava mais. Não sei explicar. Às vezes é melhor não tentar saber do que saber. Vendo na TV, ministros, juízes, delegados envolvidos com o crime, com tanto dinheiro....respondi sua pergunta? Eu ganho R\$ 1.300. Tenho que pagar escola, comida, remédios. Tô com dívidas. Um dos envolvidos neste caso, eu vi, ganha R\$ 40 mil por mês, fora os auxílios e mora numa mansão. R\$ 1 mil deste dinheiro já me ajudava para pagar minhas contas. E o que mora na favela e está vendo isto? Que estímulo ele tem e que imagem faz das autoridades? A culpa é da polícia? O cidadão tem que confiar? A culpa não é da polícia, mas do que vem lá de cima pra baixo. Hoje, colocam na TV que a criança tem que ter educação, lazer. Como? E nós temos que trabalhar muito....

b) Pressão sobre a polícia: a maioria das respostas mostrou que prevalece entre os policiais o sentimento de que a comunidade culturalmente ainda enxerga a polícia como alternativa primeira para reprimir os maus costumes, o crime e todos os demais problemas sociais. Isto desencadeia uma relação até certo ponto ambivalente: ao mesmo tempo em que os moradores de uma região, por exemplo, confiam na ajuda da polícia para resolver as dificuldades, passam a desconfiar de sua eficiência se as respostas ou métodos usados não forem agradáveis ao senso comum. A pressão por resultados é um fator de incômodo que apareceu em quase todas as respostas e interações observadas. Inicialmente, sobre o aspecto cultural foram constantes as assertivas que ajudam a visualizarmos a bipolaridade no convívio polícia-comunidade. Para o praça *Artemis*, “o policial é visto como um super-herói, capaz de resolver todos os problemas”. No mesmo sentido, o praça *Centauro* afirmou que “a pessoa chama a polícia para resolver seu problema, mas não vê o dos policiais. Não somos vistos como sociedade. A iniciativa tem que partir da gente. É uma troca de valores”. A ambivalência entre confiança e receio (associando o policial à imagem de algum personagem mitológico ou midiático que faz mal às pessoas) ficou mais evidente quando o praça *Cronus* destacou:



Pelo lado da comunidade, muitas pessoas lidam com a polícia como se ela fosse bicho-papão. Não te vê como ser humano. Todo mundo te trata bem, porque você é polícia, não pela pessoa que tem atrás. Acham que vamos resolver todos os problemas. Há ainda aquela cultura dentro de casa de o pai dizer à criança que se fizer alguma arte a polícia vai te pegar. Isso, a criança cresce com aquela imagem ruim. Falta a pessoa ter a polícia como amiga, porque somos vistos como bandido.

No curso de promotor de polícia comunitária, mais uma frase, desta vez do delegado *Leto*, reforçou o ponto de vista: “a mula sem cabeça, a cuca, o velho do saco, e a polícia tem a mesma função”. De volta à unidade ALFA, o praça *Proteus* concluiu:

para mantermos nossa imagem, fazemos isso (gesto de limpar o suor da testa)...dentro da Lei. Procuramos não dar motivos para sermos criticados. Mas ainda sim o ser humano é falho e basta um gesto mínimo para que tudo de bom que existia seja esquecido pelo povo.

O peso maior da responsabilidade faz emergir entre os policiais um coro por meio do qual eles reivindicam a divisão das tarefas e maior investimento em políticas de educação do povo sobre a função policial. O praça *Janus* ilustrou o clamor da categoria, com ênfase na participação da mídia:

Há uma cobrança muito grande da população sobre a Polícia Militar. Mas é que as pessoas nem mesmo conhecem o trabalho da Polícia Militar. Já veio gente aqui procurar o delegado. A mídia tem influência grande nisso. As novelas, por exemplo, o modelo de polícia que aparece não é o mesmo da realidade [...] acho que o principal é a população ter mais acesso à informação do que é o trabalho da polícia de verdade. Isto não existe. Você aprende no colégio, como funciona o governo, como é a geografia, mas não sabe o que é a polícia, o modelo de segurança pública vigente. As pessoas não sabem o que fazer quando precisam. Não têm informação, não sabem ao certo quando têm que chamar a polícia. Se o cachorro morreu chamam a polícia. Tudo é a PM. Qualquer coisinha que acontece é a PM quem tem de resolver. A PM abraça a causa, porque está à frente e acaba tendo que dar uma resposta. E vai falar que não é você quem deve resolver aquilo! Acaba ficando mal visto.

c) Polícia e público – o perigo da segregação: um dos pontos mais polêmicos tratados na literatura e exibidos em experiências empíricas é o que faz referência à polícia como reprodutora dos valores convencionais hierárquicos e estereotipados da sociedade, o que assinala também o debate em torno do qual são figuras centrais as políticas “esquizóides” (GARLAND, 1999a) ora de lei e ordem, ora de prevenção com princípios de união de esforços para gerenciar riscos. Conseqüentemente, surge a ameaça de diferença de tratamento

e de relacionamento com as classes sociais na imposição da autoridade. No caso do policiamento comunitário, discute-se o perigo da segregação por meio das políticas preventivas dependentes do mercado privado e também por intermédio do mapeamento de informações para vigiar grupos específicos, constituídos como perigosos, à semelhança da visão lombrosiana ou simplesmente ao bel prazer da elite e de seus valores prevaletentes. Nas entrevistas na unidade ALFA houve contraste maior entre praças e oficiais sobre tal assunto, mas opiniões divergentes também surgiram entre os policiais de um mesmo segmento hierárquico. O depoimento mais revelador foi o do praça *Proteus* que, apesar de reprovar a distinção, assumiu que

Tem diferença (foi enfático, rápido na resposta). Tem, mas não poderia ter. Se a viatura vai lá no alto do morro passa em frente a um botequim, cheio de gente, mal vestida, conversando de uma determinada forma, mete todo mundo na parede e é GERAL (termo usado para designar revista). Vamos considerar o mesmo botequim, do mesmo dono, com as pessoas mais bem arrumadas, conversando mais educadamente...o tratamento é diferente. Não que um seja melhor do que o outro. Às vezes pensam que um povo é mais esclarecido do que o outro...

No que diz respeito ao policiamento comunitário, o praça *Cronus* acredita que

A polícia age com mais intensidade nos bairros de melhor condição financeira. Quem tem mais dá mais, você concorda? Se o Estado investisse mais, os dois lados seriam tratados igualmente, não haveria este problema. Por isso que te falo que tinha uma concepção de policiamento comunitário e agora tenho outra. A população não tem nada com isso. Ela já paga impostos. O Estado deveria oferecer estas condições, com bons salários para os policiais.

Por outro lado, o praça *Pallas* entende que

Nas áreas com nível social mais baixo, muitas vezes a polícia não é vista como amiga. As pessoas têm idéia da polícia repressora. Elas mesmas se marginalizam e acham que agimos assim. Os índices de ocorrências são maiores nestas áreas. As pessoas brigam nas ruas, discutem...acontecem coisas que fazem com que a polícia esteja lá com mais freqüência. O que não há com freqüência em bairros como Bom Pastor, Quintas da Avenida...

O contraponto de opiniões é maior em comparação ao que disse o oficial *Ares*. Para ele, não há distinção nas formas de atuação nas comunidades e sim diferença de prioridades a serem atendidas. Nas palavras do oficial,

É lógico que toda esta diferença, este perfil sócio-econômico e até perfil cultural faz com que ali exista uma determinada zona de conflito, onde temos uma determinada preocupação. Agora, o lançamento, como te falei, ele vai se dar de maneira diferenciada. Ou seja, enquanto nas comunidades (cita bairros de classe média alta) os seus principais anseios é de segurança preventiva e também de tranquilidade pública voltada para perturbação do sossego, já em outras comunidades a gente têm outros tipos de anseio. Então buscamos também alocar nossos recursos de acordo com dias, horários e até necessidades. E até estamos buscando fixar os militares nos seus locais de atuação para que eles conhecendo o perfil e a forma de atuação das pessoas em cada um destes locais, eles venham atuar em virtude disso. As formas de atuação seriam as mesmas, mas as necessidades dos moradores vão se mostrar de maneira diferente.

Uma das dinâmicas realizadas no curso de promotor de polícia comunitária mostrou o que pensam os agentes sobre os principais problemas na região central de Juiz de Fora e quais soluções eles adotariam com os recursos atualmente disponíveis. Os participantes foram divididos em seis grupos. O quadro 9 resume as principais idéias e também mostra a forte influência das teorias das Oportunidades e de métodos e teorias usados no policiamento comunitário, como a das Janelas Quebradas (*Broken Windows*):

#### **Quadro 9: Soluções propostas para problemas típicos de segurança**

G-1	<p><b>Problema:</b> atropelamentos na Avenida Rio Branco, nos cruzamentos com a Rua Benjamin Constant e com a Avenida Independência, nos dias úteis, entre 11h e 13h e 15h e 17h, envolvendo motoqueiros com idades entre 20 e 30 anos e pedestres.</p> <p><b>Causas:</b> desatenção ou desrespeito às regras, má conservação das vias, grande fluxo de veículos.</p> <p><b>Propostas:</b> campanhas educativas com outros órgãos; melhoria da sinalização e reprogramação dos tempos dos semáforos, bem como de suas localizações; melhorias na pavimentação e redutor de velocidades como os implantados na Universidade Federal de Juiz de Fora; rodízio de veículos.</p>
G-2	<p><b>Problema:</b> Furtos, especialmente os de celular.</p> <p><b>Causas:</b> vítimas desatentas, objetos visíveis, facilidade de ocultação por parte dos assaltantes, aglomeração de pessoas, alvos diversificados, facilidade de fuga, falta de identificação dos objetos furtados. As principais vítimas seriam mulheres e adolescentes e os suspeitos englobariam os presos com saídas temporárias, menores desempregados e usuários de drogas. Os locais mais comuns de ação seriam o Calçadão da Rua Halfeld, pontos de ônibus, shoppings, galerias centrais.</p> <p><b>Propostas:</b> implantar policiamento nos locais, especialmente em ocasiões de maior fluxo de movimento; divulgação de dicas de segurança com apoio da imprensa; reuniões com</p>

	comerciantes; aumento da fiscalização dos agentes da Prefeitura na Avenida Getúlio Vargas, para coibir ação de camelôs irregulares, que atrapalham a movimentação das pessoas nas calçadas.
G-3	<p><b>Problema:</b> Furto de veículos na parte alta da Rua Halfeld e na Avenida dos Andradas.</p> <p><b>Causas:</b> ausência de dispositivos de segurança nos automóveis; golpe do seguro; ausência de policiamento nos locais reincidentes; veículos estacionados em locais ermos, sem iluminação; grande número de flanelinhas não cadastrados; ausência de fiscalização nos ferros-velhos, para coibir receptadores.</p> <p><b>Propostas:</b> campanhas educativas de prevenção; reunião com seguradoras; convênio com as comunidades para instalação de câmeras em locais estratégicos; mobilização da Prefeitura e da Cemig para melhoria da iluminação nas ruas; trabalho unificado das polícias.</p>
G-4	<p><b>Problema:</b> Falsificação de CDs e DVDs, com comercialização nas avenidas Rio Branco, Getúlio Vargas, Rua Marechal Deodoro e feiras livres. As principais vítimas apontadas foram o fisco, a sociedade de uma forma geral, menores seduzidos pelo caminho do crime; e artistas que têm seus direitos autorais violados.</p> <p><b>Causas:</b> ganho fácil; índice de desemprego; facilidade de reprodução; avanço tecnológico; impunidade; dificuldades de fiscalização.</p> <p><b>Propostas:</b> implantação de policiamento contínuo nos locais de comercialização; operação repressora com todos os órgãos responsáveis; mobilização da imprensa e da comunidade; atividades de acompanhamento e educação dos jovens infratores com órgãos, como Polícia Civil, Vara da Infância e da Juventude e Conselho Tutelar.</p>
G-5	<p><b>Problema:</b> Comércio de pequenas mercadorias nos semáforos.</p> <p><b>Causas:</b> desemprego; baixa renda; desestrutura familiar; falta de educação; descrédito dos cidadãos pelas estruturas vigentes no país, compra das mercadorias pelos próprios comerciantes.</p> <p><b>Propostas:</b> não apenas retirar as pessoas das ruas, mas oferecer a elas oportunidades. O trabalho envolveria órgãos como Polícia Militar, Prefeitura, Conselhos de Segurança e Associação Comercial.</p>
G-6	<p><b>Problema:</b> Prostituição envolvendo menores entre 16 e 17 anos e mulheres até 24 anos, na parte baixa das ruas Marechal Deodoro e Floriano Peixoto, a partir das 20h até às 6h, nos fins de semana.</p> <p><b>Causas:</b> desestrutura familiar, ambiente degradado que atrai a vagabundagem; desemprego.</p> <p><b>Propostas:</b> cursos profissionalizantes; assistência social e revitalização da área comercial, com público mais selecionado. Neste caso foi levantada a questão de que a prostituição não é considerada crime pelo Código Penal Brasileiro, mas que a polícia e a comunidade devem agir para recuperar a “moralidade”, já que a permanência de tal hábito pode atrair outros problemas de segurança.</p>

A preocupação com a mudança na imagem, na obtenção da confiança da população e na resolução de problemas referentes à segurança pública e à qualidade de vida envolve uma série de fatores que, conforme mostrou a confrontação dos depoimentos, não podem simplesmente ser explicados pelo imediatismo e pela racionalidade das justificativas apontadas nas “criminologias da vida cotidiana”. O próprio investimento em aprender pressupostos de direitos humanos e ética já é um exemplo da complexidade das questões inerentes ao ser humano. No curso de promotor de polícia comunitária, verificamos a dedicação em itens, como as 13 reflexões sobre polícia e direitos humanos, extraídas do livro Direitos Humanos: Coisa de Polícia, de autoria de Ricardo Brisolla Ballestreri (1998), e reproduzidas no manual da SENASP (2007). As reflexões são as seguintes: 1) Cidadania, dimensão primeira; 2) Policial: cidadão qualificado; 3) Policial: pedagogo da Cidadania; 3) Importância da auto-estima pessoal e institucional; 5) Polícia e “superego” social; 6) Rigor versus violência 7) Policial *versus* criminoso: metodologias antagônicas; 8) A ‘visibilidade moral’ da polícia: importância do exemplo; 9) “Ética” corporativa *versus* ética cidadã; 10) critérios de seleção, permanência e acompanhamento; 11) direitos humanos dos policiais – humanização *versus* hierarquia; 12) Necessidade de hierarquia e 13) A formação dos policiais.

O período da pesquisa empírica foi também importante, porque mostrou como os próprios policiais começam a se convencer da necessidade de aproximar e avançar nas análises qualitativas e, portanto, tentar enxergar o que a teoria das Oportunidades não vê. Em Juiz de Fora e região, trabalhos acadêmicos desenvolvidos por policiais militares, que debatem a eficácia do policiamento comunitário, contribuem para refinar a busca por um modelo mais equilibrado e mais equânime de distribuição do bem estar, a exemplo das monografias de dois oficiais: Justino (2007) analisa o processo de implantação das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs) em Juiz de Fora, como parte dos objetivos da IGESP, e Sá (2007) avalia a eficácia dos postos de policiamento comunitário para a implantação da doutrina.

Obviamente reconhecemos as limitações da amostra de pesquisados e a necessidade de novas incursões empíricas, também nas comunidades, para o estudo das possibilidades e desafios do projeto de reformas no campo da segurança pública. No entanto, compreendemos tal esforço como um exercício metodológico que, junto com as análises bibliográfica e documental, contribui para algumas suposições sobre as potencialidades da filosofia de policiamento comunitário.

## V - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A narrativa, o diálogo intelectual com pesquisadores e a interpretação dos fatos e experiências dão um sinal de que o Brasil reproduz o cenário de ambivalências e de politização dos discursos da segurança pública comum, nos últimos 30 anos, em países de “primeiro mundo”, como Estados Unidos e Inglaterra, conforme mostrou Garland (1999a, 2000, 2004, 2005). A incongruência de projetos com os recursos disponíveis para executá-los e a reprodução a ferro e fogo dos modelos neoliberais e/ou conservadores americanos servem para mostrar que, muito mais do que apresentar aspectos similares aos de outras nações para administrar o paradoxo segurança-liberdade, o Brasil sofre de uma maneira particular as conseqüências de um complexo processo histórico, com desdobramentos sociológicos em todas as suas instâncias.

Identificamos perfis semelhantes em todos os países descritos, no que diz respeito às políticas, às disputas de poder, às dificuldades de implantação de programas para a segurança, como o policiamento comunitário, às histórias de conflitos na formação das instituições, e à cultura atual do medo e da vítima simbólica. No entanto, não há como negar que, em nosso território, a ausência de uma estrutura de bem estar social, a exemplo do que disse Belli (2004), aliada aos demais acontecimentos na transposição da chamada sociedade moderna, para a modernidade tardia, cria um desconforto ainda maior, até mesmo para se compreender o real sentido de desordem.

Quem conhece de perto a realidade de um presídio no Brasil, por exemplo, tem minimamente a dimensão de um sistema atuarial que é a ponta final ou o recomeço de um ciclo de inoperância das políticas públicas e, por que não dizer, de um projeto político de administração dos riscos e reprodução do medo, focado no extermínio das “víboras” que “não optaram” pela tirania moral da sociedade do consumo mergulhada na “vida líquida”, como afirma Bauman (2005) e, sendo assim, perderam sua utilidade. Historicamente, a essência das políticas genocidas de controle social no Brasil, como destaca Vera Malaguti Batista (2003), constitui-se da disseminação do “medo do caos e da desordem”, que viabilizam táticas de neutralização e disciplinamento.

Enquanto o neoconservadorismo deixa às claras a opção por táticas de exclusão, movidas a bala, ao “enjaulamento” das “aberrações” e ao discurso político-midiático de resposta rápida à moral dominante, as iniciativas de prevenção e de gerenciamento dos riscos

e perigos, dependentes do mercado e de suportes teóricos que pregam a intolerância a estranhos, raciocínio técnico e reforço de estereótipos, criam a sensação de um caminho igual ou mais perverso de segregação de espaços, pessoas, informações, sentimentos e de remoção dos lixos produzidos pelo carrossel do consumo. A pequena amostra dos depoimentos dos policiais juizforanos, se somada às demais experiências narradas, deixa vestígios de uma assimetria muito próxima da que diagnosticou Schneider (1999).

A interferência da criminologia no raciocínio estratégico das medidas disciplinadoras ou de controle continua operando de maneira contundente na formulação das políticas públicas, a exemplo do que acontece em Minas Gerais, na parceria entre o Governo do Estado e o CRISP. Mais importante, no entanto, do que identificar o conteúdo aparente dos programas e teorias é conseguir perceber o que eles escondem (BATISTA, 2003). Por isso, construir um percurso histórico-sociológico é essencial, principalmente para escaparmos das armadilhas das simples reprodução de modelos de países hegemônicos.

O percurso de formação das instituições policiais mostrou a importância da pesquisa para a compreensão do presente. O exemplo da polícia moderna inglesa talvez seja o mais notório no sentido de configurar como as relações de poder e as mudanças em contextos sociais amplos, e portanto de longo prazo, interferem na legitimação das ações entre os atores envolvidos. Com o suporte do Estado, a Polícia Metropolitana Inglesa, sob a confiança da sociedade, representou, acima de tudo, a “dimensão positiva da repressão” (SOARES, 2003, p.88), ou seja, a certeza de que é possível reconhecer a legitimidade com a qual agentes operavam as leis e os limites sociais. Por isso, é possível enxergar, também, como o poder nem sempre estará sublimemente relacionado ao sentido expreso de dominação, de repressão por meio de imposição de normas, como lembrou Garland (1999b) ao analisar Foucault.

As barreiras e os conflitos provocados nas experiências que oscilam entre lei e ordem e prevenção (leia-se policiamento comunitário) são em boa parte nascidas e alimentadas pela incompreensão dos valores políticos, históricos e sociológicos que regem os movimentos das comunidades e das instituições, e pelas tentativas políticas desesperadas de monopolizar o conhecimento, ditar condutas, e mapear os espaços pela imposição de metodologias em descompasso com a realidade dos cidadãos.

Encontrar as bases para uma distribuição mais equânime da segurança e, ao mesmo tempo, da tão almejada liberdade dos movimentos é o maior desafio. A pesquisa bibliográfica, documental e empírica, neste sentido, é um instrumento capaz de resgatar e identificar questões importantes para a compreensão das respostas adotadas pelos seres humanos. A

avaliação das estratégias apoiadas nas “criminologias da vida cotidiana” ou teorias das Oportunidades não teve o objetivo de propor soluções imediatas, mas, especialmente, como sugeriu Garland e outros autores pesquisados, de identificar como se constroem os processos ligados à segurança e quais são as possíveis estruturas subjacentes que os coordenam.

Sob a orientação do pensamento da professora Vera Malaguti Batista acreditamos que “é na cristalização da ideologia do cotidiano que se fundam os sistemas científicos, morais e religiosos de uma época. Nos discursos menores da vida cotidiana, na fricção das palavras é que se nutrem e se configuram os estereótipos” (2003, p.70). Assim, algumas hipóteses foram sedimentadas ao longo do percurso intelectual:

a) As teorias das Oportunidades não conseguem mapear na totalidade os reais espaços que necessitam de mudanças institucionais e/ou ideológicas. É comum na literatura criminológica e no discurso intelectual, especificamente os vinculados às bases de ação racional e de criação de oportunidades para o crime, fazer críticas aos argumentos de que modificações nas estruturas mais amplas de conduta do Estado e do mercado estão distantes da objetividade, demandam longo tempo, e ajudam a ratificar a idéia de que o empobrecimento, a privação social e a exclusão da cidadania seriam as causas do crime. No entanto, o que tais pressupostos não conseguem enxergar é que a principal necessidade de alteração não está relacionada às condutas para suprir somente a ausência de capital social (o que nos remete a pensar em primeiro plano nas classes socialmente desfavorecidas). As modificações devem ser, acima de tudo, para corrigir os problemas advindos do excesso deste mesmo capital social nas elites políticas e econômicas, ou seja, como propôs Hagan (1994), do recurso da confiança adquirida para fins ilícitos e de interesse próprio ou para a manutenção de uma oligarquia dos poderosos grupos que detém a informação.

Reconhecemos a importância das propostas de “interceptação das dinâmicas geradas nas fontes mais imediatas vinculadas às práticas da violência” (SOARES, 2003, p.93) ou de “identificação de locais e grupos no interior da sociedade que mereceriam um tratamento prioritário” (BEATO FILHO, 1999, p.25). No entanto, entendemos que é impossível atribuir sucesso a tais iniciativas sem levar em conta que elas dependem das ideologias e de variáveis, como cultura, economia, política e história, que se relacionam e se transformam o tempo todo sob a regência das ações desenvolvidas pelo Estado e pelo mercado. De uma forma ou de outra elas agem positiva ou negativamente no planejamento de qualquer movimento dos atores sociais, a exemplo do que mostraram Oliver e Bartgis (1998) e até mesmo a



experiência de “democracia a nível de rua” narrada por Fung (1999) em Chicago, na década de 1980. O desenho do percurso histórico-sociológico evidencia claramente nossa hipótese. Por trás da racionalidade, da avaliação de custos e benefícios, parece haver um fluxo invisível de sentimentos e de condutas que moldam nossas respostas.

Além disso, tais práticas localizadas, geralmente, sob o rótulo do policiamento comunitário baseiam-se no mapeamento das chamadas zonas quentes de criminalidade, identificadas pelos números e pelo acelerado processamento de dados das “mirabolantes” máquinas da tecnologia. Na maioria das vezes, os *hot spots* são os locais onde o crime é visível, passível de registro, o que proporciona uma visão enganadora de que a fonte será combatida. Tais medidas voltam-se, então, da mesma forma, em boa parte dos casos, aos nichos de pobreza, já que, pelos índices, estas também seriam as regiões mais necessitadas de recuperação da ordem e de ação policial. Os espaços que verdadeiramente precisam de reformas urgentes, pois interferem no direcionamento das respostas em níveis que vão do Estado ao cidadão comum (leia-se medidas formais e informais), não aparecem nos índices captados pelas câmeras ou pela ação isolada da polícia.

b) Dependendo da estrutura social na qual é inserido, o policiamento comunitário, sob o suporte das teorias das Oportunidades, expõe uma contradição: ao mesmo tempo em que prega princípios de cooperação, solidariedade, união, democracia e direitos humanos para a resolução de problemas, fomenta a segregação espacial, com os projetos de prevenção situacional e mapeamento de espaços públicos, e incentiva a intolerância a estranhos ou qualquer outra pessoa que não reproduza os valores morais prevalecentes, ajudando a reforçar ou mesmo criar novos estereótipos. O contraponto situa-se em dois níveis:

1) no informacional, o monopólio do conhecimento e a utilização das informações em projetos de prevenção situacional podem ser amplamente seletivos, quando incentivam a cultura do “pânico ao desconhecido ou ao intruso” e contribuem para agravar ou mesmo criar novos estereótipos e criminalizar os menos favorecidos, por intermédio do mapeamento das áreas e dos sujeitos já rotulados como criminosos.

2) No nível mercadológico, as medidas de auto-proteção e de restabelecimento “moral” dos espaços públicos são também carregadas de valores estereotipados e podem segregar e alimentar a intolerância entre diferentes grupos ou indivíduos, especialmente no quadro sócio-econômico do Brasil. A imposição do mercado e a difusão das opções privadas de segurança estariam favorecendo, obviamente, aqueles com melhores recursos financeiros.

O exemplo do debate em Minas Gerais sobre a constitucionalidade dos acordos financeiros entre polícia e comunidade e os indícios de que tais relações permanecem, agora em um nível informal, são uma amostra da dimensão do problema. As chamadas “forças do mercado”, como assinala Bauman (2003), comandam o *Big Brother* da sociedade do controle, com seus recursos tecnológicos sofisticados, e ao mesmo tempo mandam para o “paredão” a escória eleita como inapta a prosseguir. Com isso, “as fileiras dos eliminados tendem a engrossar a cada rodada” (BAUMAN, 2005).

c) A bipolaridade das políticas e a reprodução de modelos de controle de países hegemônicos no Brasil e em outras regiões do mundo tem provocado abalos ainda maiores de legitimidade e confiança entre os atores envolvidos em decorrência da frustração provocada pela incompatibilidade do que está no papel com a realidade estrutural. Especialmente no Brasil, em decorrência do peso histórico-cultural depositado sobre a instituição policial para a resolução dos problemas relacionados à qualidade de vida, os desentendimentos, como mostraram as narrativas, se constituem em três níveis básicos: polícia-polícia, polícia-Estado; polícia-comunidade e vice-versa. Acima de tudo, é necessário reconhecer e botar na balança o poder de decisão de todos os agentes envolvidos na negociação diária, como sugere Friedberg (1999), e os processos históricos que edificaram a estrutura do presente.

A implantação da confiança, da participação e da crítica ativa, como sugere Giddens (1997), no modelo de reflexividade, para a distribuição mais equânime da segurança, somente é possível perante a vontade política de formação de um espaço democrático, caracterizado pela igualdade de oportunidades de acesso à informação e pelo reconhecimento dos interesses coletivos ou individuais de cada grupo. O que não significa um modelo consensual, mas fundamentalmente conflituoso, no sentido de identificação, respeito e equilíbrio de diferentes vozes, como mostrou Goris (2001).

Acreditamos na importância do conteúdo democrático da filosofia de participação igualitária de todos no espaço público para a resolução de problemas, e de minimização do poder do Estado sob o monopólio das respostas. Sozinha, a polícia realmente jamais conseguirá atender aos seus próprios anseios e, muito menos, aos da sociedade para a qual trabalha. No entanto, o cenário sob as rédeas do neoliberalismo e/ou conservadorismo americano e da politização do discurso da segurança não parece promissor. Por enquanto, uma sociedade cada vez mais hedonista, tecnicista e agora mergulhada na seleta disputa do conhecimento científico-tecnológico, reescreve a batalha do e pelo poder. Assim, o raciocínio

técnico, econômico e político-atuarial solapa “as razões emocionais afetivas” (SCHNEIDER, 1999) e dá a falsa sensação de que estamos seguros em relações que pregam mais a vigilância seletiva do que a lealdade (BAUMAN 2005).

O percurso desenvolvido nesta pesquisa deixa, acima de tudo, um sinal de alerta sobre a importância do conhecimento histórico e de reflexões sociológicas acerca das rápidas e mais complexas mutações pelas quais passam a nossa sociedade. Compreender as respostas ou os elementos que as subsidiam e, até mesmo, as novas demandas sociais frente aos problemas de segurança pública e de desordem, é uma tarefa que exige um esforço bem maior do que o investimento voltado à reprodução de técnicas e à identificação de fatos constituídos no presente. Todos os processos integram uma rede de transições não linear que, mostra, acima de tudo, como a relação entre conhecimento e poder dá forma aos dispositivos que comandam as negociações ou imposições de valores e de interesses da estrutura hierárquica das sociedades ao longo de diferentes momentos históricos. Precisamos entender tais dispositivos, como imaginou Foucault, muito mais do que simples ferramentas de operação, mas como regimes constituídos de espessas relações de interesse e poder.

A preocupação com as possíveis contradições estabelecidas no casamento entre as Teorias das Oportunidades e as iniciativas de policiamento comunitário foi despertada no momento em que, novamente, instituições e seus atores passam por transformações em um nível de aceleração científica-tecnológica jamais experienciado pela humanidade e, conseqüentemente, pela valorização ainda maior da informação e do conhecimento, como elementos essenciais na disputa por um lugar de destaque na pirâmide social. Especialmente no campo penal e na segurança pública, a aquisição e a administração do conhecimento tornam-se poderosos mecanismos de constituição de dispositivos de controle, agora reforçados pela tecnologia, a exemplo das câmeras que representam a extensão da capacidade visual e auditiva, bem como cognitiva dos homens.

As experiências de policiamento comunitário, bem como seus desafios e metodologias, quando associadas e interpretadas junto aos contextos históricos e sociológicos, ganham um sentido mais denso e, portanto, abrem o caminho para a reflexão de que as escolhas políticas, econômicas e culturais interferem e continuarão a exercer influência na identificação dos problemas, na formulação das respostas à (in) segurança e à (des) ordem, e na busca e compreensão dos resultados.

## VI - BIBLIOGRAFIA

AGNEW, Robert. (1992) “Foundation for a general strain theory of crime and delinquency”. *Criminology*, 30: 149-170.

AKERS, Ronald L. (1973), “Deviant behavior. Sutherland’s Differential Association Theory”. *Wadsworth Pub.*, Belmont, Calif.: 35-44.

AKERS, Ronald L. (1985), “Deviant Behavior: A Social Learning Approach”. CA: *Wadsworth Publishing Company*, Inc: 45-61.

ALVAREZ, Marcos César. (2004), “Controle Social: notas em torno de uma noção polêmica”. *São Paulo em Perspectiva*, 18, 1: 168-176.

ALVAREZ, Marcos César. (2002), “A criminologia no Brasil ou Como Tratar Desigualmente os Desiguais”. *DADOS*, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 45, 4: 677-704.

ALVAREZ, Marcos César. (2007), “Sociedade, Poder e Disciplina: História e Reflexão”. *Revista Educação – Grandes Temas*, 1. São Paulo: Segmento, p. 26-35.

ANDERSEN, Gosta Esping. (1991), “As três economias políticas do Welfare State”. *Lua Nova*, 24: 84-116; São Paulo.

ANDERSEN, Gosta Esping. (1995), “O Futuro do Welfare State na Nova Ordem Mundial”. *Lua Nova*, 35: 73-109. São Paulo.

ARON, Raymond. (1993), *As Etapas do Pensamento Sociológico*. 4ª edição, São Paulo: Martins Fontes.

ARRETCHE, Marta T. S. (1995), “Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias explicativas”. *BIB- Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 39, 1: 3-40. Rio de Janeiro.

BARLOW, David E.; BARLOW, Melissa Hickman. (1999), “A political economy of community policing”. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 22, 4: 646-674. MCB University Press.

BASS, Sandra. (2000), “Negotiating Change: Community Organizations and the Politics of Policing”. *Urban Affairs Review*, 36, 2: 148-177. Sage Publications.

BATISTA, Vera Malaguti. (2003), *O medo na cidade do Rio de Janeiro: dois tempos de uma história*. Rio de Janeiro: Revan.

BATISTA, Vera Malaguti. (2007), O Realismo Marginal: criminologia, sociologia e história na periferia do capitalismo. Disponível em: [www.ovp-sp.org/debate\\_teorico/debate\\_vera\\_malaguti.pdf](http://www.ovp-sp.org/debate_teorico/debate_vera_malaguti.pdf). Acesso em 12-12-2007.

BAYLEY, David H., SKOLNICK Jerome H. (2002), *Policiamento Comunitário – questões e práticas através do mundo*. Tradução Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

BAUMAN, Zygmunt. (2003), *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. Tradução Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

BAUMAN, Zygmunt. (2005), *Vida Líquida*. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

BEATO FILHO, Cláudio C.; PEIXOTO, Betânia Totino; ANDRADE, Mônica Viegas. (2004), “Crime, Oportunidade e Vitimização”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 19, 55: 73-90. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092004000200005&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092004000200005&lng=pt&nrm=iso). Consulta em: 27/10/2006

BEATO FILHO, Cláudio; et al. (2007), “IGESP, Integração e Gestão de Segurança Pública: uma solução viável e inteligente na execução da política pública de segurança”. *CRISP Informativo*, ano 5, número 7. Belo Horizonte, Minas Gerais.

BEATO FILHO, Cláudio C. (1999), “Políticas públicas de segurança e a questão policial”. *São Paulo Perspec.*, São Paulo, 13, 4: 13-27. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88391999000400003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88391999000400003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 02-10-2006.

BEATO FILHO, Cláudio C. (2002), “Reinventando a polícia: a implementação de um programa de policiamento comunitário”. (2002), *Policiamento Comunitário: experiências no Brasil, 2000-2002*. Belo Horizonte: Página viva.

BECK, Ulrich. (1998), *La Sociedad del Riesgo – Hacia una nueva modernidad*. Barcelona, Buenos Aires, México: Paidós.

BECK, Ulrich; ZOLO, Danilo. (2000), “A Sociedade Global do Risco - Uma discussão entre Ulrich Beck e Danilo Zolo”. Traduzido por Selvino J. Assmann. Disponível em: <http://www.cfh.ufsc.br/~wfil/ulrich.htm>. Acesso em: 07/05/2007.

BECKER, Howard S. (1977), *Uma Teoria da Ação Coletiva*. Rio de Janeiro: Zahar, p. 53-85.

BELLI, Benoni. (2004), *Tolerância Zero e democracia no Brasil: visões da segurança pública na década de 90*. São Paulo: Perspectiva.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, GianFranco. (2004), *Dicionário de Política*, vol. 1, 12ª edição. Tradução de Carmem C. Varriale, Gaetano lo Mônico, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. Brasília: Editora UNB – LGE Editora, p. 409-411.

BOGDAN, Roberto C.; BRIKLEN, Sari Knopp. (1994), *Investigação Qualitativa em Educação*. Portugal: Porto Editora.

BRATTON, William J.; ANDREWS, William. (1999), “Delito e Castigo: o que aprendemos sobre Policiamento”. *City Journal*: 1-7. Disponível em: [http://www.manhattan-institute.org/html/\\_cj-delito\\_e\\_castigo.htm](http://www.manhattan-institute.org/html/_cj-delito_e_castigo.htm). Acesso em: 23-04-2007.

BRYET, Keith. (1999), “The policing dynamic”. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 22, 1: 30-44. MCB University Press.

BRYMAN, Alan. (2001), *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.

BRUNET, James R. (2002), “Discouragement of Crime Through Civil Remedies: An Application of a Reformulated Routine Activities Theory”. *The Western Criminology Review*, 4, 1: 68-79. Department of Criminal Justice, California State University, San Bernardino.

BURKE, Maria Lúcia Garcia Pallares-. (2004), “Entrevista com Zigmunt Bauman”. *Tempo Social*, USP. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v16n1/v16n1a15.pdf>. Acesso em: 01-12-2007.

CERQUEIRA, Daniel, LOBÃO, Waldir. (2004), “Determinantes da criminalidade: arcabouços teóricos e resultados empíricos”. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 47, 2: 233-269. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/dados/v47n2/a02v47n2.pdf](http://www.scielo.br/pdf/dados/v47n2/a02v47n2.pdf). Acesso em 30/07/2006.

CHWIALKOWSKI, Paul. (1998), “Japanese policing – an American invention”. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 21, 4: 720-731. MCB UP Limited.

CLARK, Mark. (2005), “The importance of a new philosophy to the post modern policing environment”. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 28, 4: 642-653. Emerald Group Publishing Limited.

CLARKE, Ronald V.; ECK, John E. (2003), *Crime Analysis for Problem Solvers in 60 Small Steps*. U.S. Department of Justice - Office of Community Oriented Policing Services. Disponível em: <http://www.popcenter.org/Library/RecommendedReadings/60Steps.pdf>. Acesso em 02-12-2007.

CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em: 02/03/2007.

CONSTITUIÇÃO do Estado de Minas Gerais. (2001), Glauber S. Tatagiba do Carmo, Ralph Batista de Maulaz, organizadores. Belo Horizonte: Líder.

CORNISH, Derek B., CLARKE Ronald V. (1987), “Understanding crime displacement: an application of rational choice theory”. *Criminology*, 25, 4: 933-947.

COTTA, Francis Albert. (2006), *Breve história da Polícia Militar de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Crisálida

COTTA, Francis Albert. (2005), *Fragments da História Policial e Militar de Minas Gerais: história e historiografia*. Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar de Minas Gerais.

DANTAS, George Felipe de Lima; SOUZA, Nelson Gonçalves. (2004), “As bases introdutórias da análise criminal na inteligência policial”. *Segurança Pública online*. Disponível em: [http://www.mj.gov.br/senasp/senasp/bibliot\\_artigos.htm](http://www.mj.gov.br/senasp/senasp/bibliot_artigos.htm). Acesso em 05-05-2007.

DELEUZE, Gilles. (1992), “Post-Scriptum sobre as sociedades de controle”. *Conversações 1972-1990*. Tradução de Peter Pál Pelbart da edição francesa de Poupailleurs. Rio de Janeiro: Editora 34, p. 219-226.

DIAS NETO, Theodomiro. (2002), “Policiamento comunitário: nova polícia ou mera maquiagem?”. *Policiamento Comunitário: experiências no Brasil, 2000-2002*. Belo Horizonte: Página viva.

DURKHEIM, Emile. (1978), “Da Divisão do Trabalho Social”, in: J.A.Giannotti, C.A.R. de Moura, L. Cary, M.G.Esteves, J. V. Esteves, *Os pensadores*, São Paulo: Abril Cultural, p.3-70.

EKBLOM, Paul. (2003), *A practical tool for transfer and sharing of crime prevention knowledge*. Disponível em: <http://www.crimereduction.gov.uk/learningzone/5isintro.htm>. Acesso em 02-12-2007.

ETZIONI, Amitai. (1980), *Organizações Modernas*. Tradução de Miriam L. Moreira Leite. 6ª edição, São Paulo: Livraria Pioneira.

FARREL, Graham; CLARK, Ken; ELLINGWORTH, Dan; PEASE, Ken. (2005), “Of Targets and Supertargets: A Routine Activity Theory of High Crime Rates”. *Internet Journal of Criminology*: 1-25.

FELSON, Marcus. (2000), “A Crime Prevention Extension Service”. *Australian Institute of Criminology*: 249-258. Canberra, Australia. Disponível em: <http://www.popcenter.org/Library/CrimePrevention/Volume%2003/09%20felson.pdf>. Acesso em: 18/03/2007.

FELSON, Marcus. (1986), "Linking criminal choices, routine activities, informal control, and criminal outcomes," in Derek B. Cornish and Ronald V. Clarke (eds.), *The Reasoning Criminal*. New York: Springer-Verlag: 119-128. Disponível em: <http://popcenter.org/Library/RecommendedReadings/ReasoningCriminal/08%20felson.pdf>. Acesso em: 18/03/2007.

FELSON, Marcus. (2005), “Offender Decisions and Situational Crime Prevention”. Istituto Nazionale di Statistica, Itália: 1-20. Disponível em: <http://samoa.istat.it/Eventi/sicurezza/relazioni/Felson.pdf>. Acesso em: 18/03/2007.

FELSON, Marcus; CLARKE, Ronald V. (1998), *Opportunity Makes the Thief: practical theory for crime prevention*. Editor: Barry Webb – Home Office – Police and Reducing Crime Unit Research, Development and Statistics Directorate – 50 Queen Anne’s Gate, London.

FINDLAY, Mark. (1999), *The Globalisation of Crime: Understanding Transitional Relationships in Context*. Cambridge University Press.

FOUCAULT, Michel. (2003), *Microfísica do Poder*. Organização, introdução e Revisão Técnica de Roberto Machado. 18ª edição, São Paulo: Edições Graal Ltda.

FOUCAULT, Michel. (1987), *Vigiar e Punir: história da violência nas prisões*. Tradução de Ligia M. Ponde Vassallo. Petrópolis: Vozes, 7ª edição.

FRANKFORT-NACHMIAS, Chava; NACHMIAS, David. (1996), *Research Methods in the Social Sciences*. 5ª edição New York: Work Publishing. Capítulo 2 “Conceptual Foundations of Research”.

FREITAS, Wagner Cinelli de Paula. (2004), *Espaço Urbano e Criminalidade – lições da Escola de Chicago*. São Paulo: Editora Método.

FRIEDBERG, Erhard. (1995), “Organização”, in: BOUDON, Raymond. *Tratado de Sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar.

FUNG, Archon. (1999), *Street Level Democracy: a theory of Popular Pragmatic Deliberation and its Practice in Chicago School Reform and Community Policing, 1988-1997*. Massachusetts Institute of Technology.

GARLAND, David. (1999)a, “As contradições da ‘sociedade punitiva’: o caso britânico”. *Revista de Sociologia e Política*, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 13: 59-80.

GARLAND, David. (1999)b, *Castigo y Sociedad Moderna: un Estudio de Teoria Social*. Traducción de Berta Ruiz de La Concha. Siglo Veintiuno editores.

GARLAND, David. (2004), “Beyond the Culture of Control”. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 7, 2: 160-189. Taylor e Francis Ltd.

GARLAND, David. (2005), *La Cultura del Control – crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Tradução de Máximo Sozzo. Barcelona: Gedisa.

GARLAND, David. (2000), “The Culture of High Crime Societies”. *British Journal Criminology*, 40: 347-375.

GARLAND, David. (2002), “The rise of risk”. *Risk and Morality*, Aaron Doyle e Richard V. Ericson. Editora university of Toronto Press.

GIDDENS, Anthony. (2000), *Sociologia*. Terceira edição revisada. Versão de Teresa Alberó, Jesús Alborés, Ana Balbás, José Antonio Olmeda, José Antonio Pérez Alvarar y Miguel Requena. Madrid: Alianza Editorial.

GIDDENS, Anthony. (1998), *Política, sociologia e teoria social: encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo*. Tradução de Cibele Saliba Rizek. São Paulo: Fundação Editora da UNESP.



GIDDENS, Anthony. (2004), “El Estado Del bienestar em uma sociedade europea moderna”. Conferência realizada na IX Jornada d’Economia de Caixa Manresa – El futur de l’estat Del benestar – em 25 de maio de 2004. Disponível em <http://www.uoc.edu/symposia/caixamanresa/jornadaeconomia/esp/giddens.pdf>. Acesso em 25/05/2007.

GIDDENS, Anthony. (2002), *Modernidade e Identidade*. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

GIDDENS, Anthony; BECK, Ulrich; LASH, Scott. (1997), *Modernização Reflexiva – política, tradição e estética na ordem social moderna*. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: editora da Universidade Estadual Paulista.

GOFFMAN, Erving. (1999), “A Vida Íntima de uma Instituição Pública”. *Manicômios, Prisões e Conventos*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 6ª edição.

GOFFMAN, Erving. (1957), “As Características de Instituições Totais”. In: ETZIONI, Amitai. (1981), *Organizações Complexas: um estudo das organizações em face dos problemas sociais*. Tradução de João Antônio de Castro Medeiros. São Paulo: Atlas, p.198-211.

GOLDENBERG, Mirian. (2004), *A arte de pesquisar- como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais*. 8ª edição, Rio de Janeiro: Editora Record.

GOLDSMITH, Andrew. (2005), “Police reform and the problem of trust”. *Theoretical Criminology*, Sage Publications, London, Thousand Oaks and New Delhi, 9, 4: 443-470. Disponível em: [www.sagepublications.com](http://www.sagepublications.com). Consulta em: 14/10/2006.

GOLDSTEIN, Herman; SUSMILCH, Charles E. (1981), “The Problem-Oriented Approach to Improving Police Service: a description of the project and an elaboration of the concept”. *Development of Problem-Oriented Policing Series, Volume I*.

GOLDSTEIN, Herman. (2003), “On Further Developing Problem-Oriented Policing: The Most Critical Need, Major Impediments, Proposal”. *Crime Prevention Studies*, 15: p.13-47. Disponível em: <http://www.popcenter.org/Library/CrimePrevention/Volume%2015/01Goldstein.pdf>. Acesso em 25-11-2007.

GORIS, Peter. (2001), “Community Crime and the ‘Partnership Approach’: a Safe Community for Everyone?”. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 9: 447-457. Kluwer Academic Publishers.

GOTTFREDSON Michael R., HIRSCHI, Travis. (1990), *A General Theory of Crime*. Stanford, California, Stanford University Press, p.85-120.

GOWRI, Aditi. (2003), “Community policing is an epicycle”. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 26, 4: 591-611. Emerald Group Publishing Limited.

HAGAN, John. (1994), *Crime and Disrepute*. Califórnia: Pine Forge Press.

HONNETH, Axel. (2003), *Luta por Reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. Tradução de Luiz Repa. São Paulo: Editora 34.

JENSEN, Gary F. (1999), "Social Learning and Violent Behavior". *The Cambridge Handbook of violent Behavior*. David Flannery, Alexander Vazonsky, and Irwin Waldman (editors). New York: Cambridge University Press. Disponível em: <http://sitemason.vanderbilt.edu/files/1/13Bguk/slviolrev.pdf> - acesso em 25/07/2006.

JESILOW, Paul; MEYER, Jon'a; PARSONS, Deborah; TEGELER, William. (1998), "Evaluating problem-oriented policing: a quasi-experiment". *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 21, 3: 449-464. MCB University Press.

JUSTINO, Sebastião Perpétuo. (2007), *O Emprego Operacional da Terceira Companhia de Missões Especiais, Face à Implantação das Sete Áreas Integradas de Segurança Pública na Cidade de Juiz de Fora/MG*. Belo Horizonte, Monografia apresentada à Academia de Polícia Militar e a Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho/Fundação João Pinheiro como requisito para obtenção do título de Especialista em Segurança Pública.

KAHN, Túlio. (2000), *Polícia Comunitária: avaliando a experiência*. Pesquisa financiada pela Fundação Ford, Ilanud. Disponível em: [http://72.14.209.104/search?q=cache:Lh3jKYxUaf8J:www.ilanud.org.br/modelos/download.php%3Farquivo%3D/upload/pdf/p-comunitaria.pdf+T%C3%BAlio+Kahn+Pol%C3%ADcia+Comunit%C3%A1ria&hl=pt-BR&gl=br&ct=clnk&cd=7&lr=lang\\_pt](http://72.14.209.104/search?q=cache:Lh3jKYxUaf8J:www.ilanud.org.br/modelos/download.php%3Farquivo%3D/upload/pdf/p-comunitaria.pdf+T%C3%BAlio+Kahn+Pol%C3%ADcia+Comunit%C3%A1ria&hl=pt-BR&gl=br&ct=clnk&cd=7&lr=lang_pt). Consulta em 30/07/2006.

KAHN, Túlio. (2002), "Policimento Comunitário em São Paulo: a visão dos policiais". (2002), *Policimento Comunitário: experiências no Brasil, 2000-2002*. Belo Horizonte: Página viva.

KANT DE LIMA, Roberto. (1999), "Polícia, Justiça e Sociedade no Brasil: uma abordagem comparativa dos modelos de administração de conflitos no espaço público". *Revista de Sociologia e Política*, 13: 23-38. Universidade Federal do Paraná, Curitiba-PR.

KENT, Andrew. (2007), *Using the 5Is system for evaluation - a list of interview themes for practitioners*. Disponível em: <http://www.crimereduction.homeoffice.gov.uk/ipak/evidencebase/burglary005.pdf>. Acesso em 02-12-2007.

KUBRIN, Charis E.; WEITZER, Ronald. (2003), "New Directions in Social Disorganization Theory". *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 40, 4: 374-402.

KUO, Frances E.; SULLIVAN, Willian C. (2001), "Environment and Crime in the Inner City: Does Vegetation Reduce Crime?". *Environment and Behavior*, 33: 343-367.

LIN, Nan. (1999), "Building a Network Theory of Social Capital". *Connections*, 22, 1: 28-51.

LISKA, Allen E. (1987), *Perspectives on Deviance*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, second edition.

LO, Carlos Wing-Hung; CHEUK, Albert Chun-Yin. (2004), "Community policing in Hong Kong: development, performance and constraints". *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 27, 1: 97-127. Emerald Group Publishing Limited.

MACDONALD, John M. (2002), "The Effectiveness of Community Policing in Reducing Urban Violence". *Crime & Delinquency*, 48, 4: 592-618. Sage Publication.

MARIANO, Benedito Domingos. (2004), *Por um novo modelo de polícia no Brasil: a inclusão dos municípios no sistema de segurança pública*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

MERTON, Robert K. (1970), *Sociologia: teoria e estrutura*. São Paulo, Mestre Jou, p.191 – 234.

MEIER, Robert F. (1994), "The New Criminology: Continuity in Criminological Theory". In: TRAUB, Stuart H.; LITTLE, Craig B. *Theories of Deviance*. State University College at Cortland, New York: F.E. Peacock Publishers, Inc. Itasca, Illinois, Fourth Edition, p. 413-430.

MISSE, Michel. (1999), "Sobre a construção social do crime no Brasil: esboços de uma interpretação". Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

MONJADERT, Dominique. (2000), "Police and the Public". *European Journal on Criminal Policy and Research*, 8: 353-378. Council of Europe.

NETO, Otávio Cruz. (1994), "O trabalhador de campo como descoberta e criação". In: MINAYO, Maria C. S. *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes.

NEUMAN, W. Lawrence. (2000), *Social Research Methods*. 4ª edição, Boston: Allyn and Bacon. Capítulo 3, "Theory and Research".

NOAKS, Lesley. (2004), "Diversification of British policing: the citizen experience". *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 27, 2: 264-274. Emerald Group Publishing Limited.

OLIVER, Willard M.; BARTGIS, Elaine. (1998), "Community policing: a conceptual framework". *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 21, 3: 490-509. MCB University Press.

O'MALLEY, Pat. (2004), "The uncertain promise of risk (actuarial forecasting of criminal justice system)". *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, 37.

O'MALLEY, Pat. (2001), "Discontinuity, Government and Risk: A Response to Rigakos and Hadden". *Theoretical Criminology*, 5, 1: 85-92; Sage Publications.

O'MALLEY, Pat; HUTCHINSON, Steven. (2007), "Reinventing Prevention – why did 'crime prevention' develop so late?". *Brit. J. Crimology*, 47: 373-389.

PARK, Robert Ezra. (1967), *A cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano*. Tradução Sérgio M. Santeiro. Rio de Janeiro: Zahar, p.29-72.

PEREIRA, Maria José L. Bretas. (1988), *Mudanças nas Instituições*. São Paulo: Nobel.

PERROL, Charles B. (1976), *Análise Organizacional – um enfoque sociológico*. Tradução de Sônia Fernandes Schwatz. São Paulo: Atlas.

PINO, Nathan W. (2001), "Community policing and capital social". *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 24, 2: 200-215. MCB UP Limited.

POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS. (2006<sup>a</sup>), *Curso de Atualização em Segurança Pública*. Texto de apoio ao ciclo à distância – aula 1, tema: contextualizando o policiamento comunitário. Academia de Polícia Militar – Centro de Ensino Técnico.

POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS. (2003), *Plano Estratégico (2004-2007)*. Belo Horizonte.

POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS. (1998), *Polícia Comunitária – cartilha*. Belo Horizonte.

POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS. (2006b), *Programa de Polícia Comunitária (2006-2007)*. Belo Horizonte.

*POLICIAMENTO Comunitário: experiências no Brasil 2000-2002*. São Paulo: Página Viva, 2002.

PUNCH, Maurice; VIJVER, Kees van der; ZOOMER, Olga. (2002), "Dutch 'COP': developing community policing in the Netherlands". *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 25, 1: 60-79. MCB UP Limited..

RECASENS, Amadeu. (2000), "The Control of Police Powers". *Europe Journal on Criminal Policy and Research*, 8: 247-269. Council of Europe.

REINER, Robert. (2004), *A Política da Polícia*. Tradução: Jacy Cárdia Ghirotti e Maria Cristina Pereira da Cunha Marques. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

RENAUER, Brian C. (2007), "Reducing Fear of Crime: Citizen, Police, or Government Responsibility?" *Police Quarterly*, 10, 1: 41-62, Sage Publications.

RIBEIRO, Leila B; WILKE, Valéria C.L.; OLIVEIRA, Carmem I.C.; OLIVEIRA, Teresa C.P.; LIMA, Júlia L.; DAMASCENO, Wagner M.F. (2005), *Uma Projeção Antecipada da Sociedade do Controle: Uma Representação Ficcional*. Disponível em: <http://www.gepicc.ufba.br/enlepicc/pdf/LeilaRibeiro.pdf>. Acesso em 01-08-2007.

RIBEIRO, Ricardo Santos, et al. (2001), "A Reforma da Educação de Segurança Pública na PMMG". *O Alferes*, Belo Horizonte, 16, 54: p.1-25.

ROLIM, Marcos. (2006), *A Síndrome da Rainha Vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies.

SÁ, Luiz André de. (2007), *O Posto de Policiamento Comunitário como Instrumento Potencializador da Sedimentação da Filosofia de Polícia Comunitária no Município de Juiz de Fora / MG*. Belo Horizonte, monografia apresentada à Academia de Polícia Militar de Minas Gerais e Fundação João Pinheiro, como requisito para aprovação no Curso de Especialização em Segurança Pública (CESP I - 2007).

SALLA, Fernando; GAUTO, Maitê; ALVAREZ, Marcos César. (2005), “A contribuição de David Garland – a sociologia da punição”. *Tempo Social*, Revista de Sociologia da USP, 18, 1: 329-350. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/ts/v18n1/30020.pdf](http://www.scielo.br/pdf/ts/v18n1/30020.pdf). Acesso em: 02/03/2007.

SAMPSON, Robert J. (2004a), “Neighbourhood and Community: Collective Efficacy and Community Safety”. *New Economy*: 106-113.

SAMPSON, Robert J. (2004b), “Networks and Neighbourhoods: The Implications of Connectivity for Thinking about Crime in the Modern City”. In *Network Logic: Who Governs in an Interconnected World?* Edited by Helen McCarthy, Paul Miller, and Paul Skidmore. London: Demos, p. 157-166.

SAMPSON, Robert J. (2002), “Transcending Tradition: New Directions in Community Research, Chicago Style”. *Criminology*, 40, 2: 213-227.

SAMPSON, Robert J. (2003), “The Neighbourhood Context of Well-Being”. *Perspectives in Biology and Medicine*, 46, 3: 53-64.

SAMPSON, Robert J.; MORENOFF, Jeffrey D.; ROWLEY, Thomas Gannon. (2002), “Assessing ‘Neighborhood Effects’: Social Processes and New Directions in Research”. *Annual Reviews Sociology*, 28: 443-478.

SAVELSBERG, Joachim J. (2002), “Cultures of Control in Contemporary Societies”. *Law & Social Inquiry*, p. 685-710.

SCOTT, John. (2000), “Racional Choice Theory”. In: BROWNING, Gary; HALCLI, Abigail; WEBSTER, Frank. *Understanding Contemporary Society: Theories of the Present*. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications, p.126-138.

SCHNEIDER, Stephen R. (1999), “Overcoming barriers to communication between police and socially disadvantaged neighbourhoods: a critical theory of community policing”. *Crime, Law & Social Change* 30: 347–377. Kluwer Academic Publishers.

SEDS. (2003, 2004), *Plano Estadual de Segurança Pública*. Belo Horizonte, Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais: 1-53.

SENASP. (2007), *Curso Nacional de Promotor de Polícia Comunitária*. Brasília – DF: Secretaria Nacional de Segurança Pública.

SENASP. (2005), *Guia para a Prevenção do Crime e da Violência*. Brasília – DF: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública.

SKOGAN, Wesley G., et al. (2000), *Public Involvement: community policing in Chicago*. Institute for Policy Research Northwestern University: National Institute of Justice e do Office of Justice Programs, Washington.

SOARES, Luiz Eduardo. (2003), “Novas Políticas de Segurança Pública”. *Estudos Avançados*, 17, 47: 75-96.

SOUZA, Elenice de. (1999), *Avaliação do Policiamento Comunitário em Belo Horizonte*. Dissertação de mestrado em sociologia. Belo Horizonte, FAFICH-UFMG.

SOUZA, Elenice de. (2005), *Como tornar o policiamento comunitário viável na prática*. Texto apresentado no encerramento do curso de multiplicadores de Polícia Comunitária promovido pela Secretaria de Defesa Social de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.crisp.ufmg.br/academicos.htm> - acesso em 20/04/2006.

SOUZA, Luis Antônio Francisco. (2003), “Resenha de ‘The Culture of Control: crime and social order in contemporary, society’ de David Garland”. *Revista de Sociologia e Política*, 20: 161-165, Universidade Federal do Paraná, departamento de Ciências Sociais.

SUTHERLAND, Edwin H.; CRESSEY, Donald R. (1999), “The Theory of Differential Association”. In: TRAUB Stuart H., LITTLE Craig B. *Theories of deviance*. Wadsworth Publishing: p. 188-195.

TAYLOR, Charles. (1985), “What is Human Agency?”. *Human Agency and Language*: 16 - 44. Cambridge University Press.

TAYLOR, Charles. (2000), “Seguir uma Regra”. *Argumentos Filosóficos*, tradução de Adail Ubirajara Sobral: 181-195. São Paulo: Edições Loyola.

TRAUB, Stuart H.; LITTLE, Craig B. (1994), *Theories of Deviance*. State University College at Cortland, New York: F.E. Peacock Publishers, Inc. Itasca, Illinois, Fourth Edition.

TRINDADE, José Damião de Lima. (2002), *História Social dos Direitos Humanos*. São Paulo: Editora Fundação Peirópolis.

TROJANOWICZ, Robert, BUCQUEROUX Bonnie. (1999), *Policiamento Comunitário – como começar*. Tradução Mina Seinfeld de Carakushansky. 2ª edição, São Paulo: Parma.

TUCHERMAN, Ieda. (2005), “Michel Foucault, hoje, ou ainda: do dispositivo de vigilância ao dispositivo de exposição da intimidade”. *Famecos*, 27. Porto Alegre (RS). Disponível em [http://www.pucrs.br/famecos/pos/revfamecos/27/27\\_iedatucherman.pdf](http://www.pucrs.br/famecos/pos/revfamecos/27/27_iedatucherman.pdf). Acesso em 01-08-2007.

VIRTA, Sirpa. (2002), “Local security management: policing through networks”. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 25, 1: 190-200. MCB UP Limited.

VORUZ, Véronique. (2005), “The politics of the Culture of Control: undoing genealogy”. *Economy and Society*, 34, 1: 154-172.

YOUNG, Jock. (2002), *A sociedade excludente – exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente*. Tradução Renato Aguiar. Rio de Janeiro, Editora Revan, p.15-90.

WACQUANT, Loic. (2001), *As Prisões da Miséria*. Tradução André Telles. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.

WACQUANT, Loic. (1999), “Crime e Castigo nos Estados Unidos: de Nixon a Clinton”. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 13: 39-50.

WEBB, Vincent J; KATZ, Charles M. (1997) “Citizen ratings of the importance of community policing activities”. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 20, 1: 7-23. MCB University Press.

WENDEL, Travis; CURTIS, Ric. (2002), “Tolerância Zero – a Má Interpretação dos Resultados”. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, 8, 18: 267-278.

WESTERN, Bruce. (2004), “Politics and Social Structure in The Culture of Control”. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 7, 2: 33-41.

WILSON, James Q. e KELLING, George L. (1982), “Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety”. *Atlantic Monthly*, 249: 29-38.

XU, Yili; FIEDLER, Mora L.; FLAMING, Karl H. (2005), “Discovering the impact of Community Policing: the Broken Windows Thesis, Colletive Efficacy, and Citizens’ Judgment”. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 42, 2: 147-186. Sage Publications.

ZHAO, Jihong; LOVRICH, Nicholas P.; THURMAN, Quint. (1999), “The status of community policing in American cities: facilitators and impediments revisited”. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 22, 1: 74-92. MCB University Press.

## VII - ANEXOS:

### a) GLOSSÁRIO DE EXPRESSÕES DOS POLICIAIS MILITARES ENTREVISTADOS NA PRIMEIRA ETAPA DA PESQUISA EMPÍRICA

- “DERRUBAR”: o policial, quando é designado para o trabalho de polícia comunitária, ouve dos mais antigos da tropa, resistentes à idéia, que esta é a oportunidade para conseguir algo referente à logística com a população, ou seja, DERRUBAR.

- “POLICIAL MUCHIBA”: rótulo aplicado pelos policiais mais antigos da tropa, resistentes à idéia de polícia comunitária, aos PMs que trabalham com a filosofia. A expressão nasce da idéia de que o policial comunitário, no trabalho de prevenção, não realiza prisões, não se envolve com questões de risco. Seria uma atividade considerada “*light*”.

- “MATÉRIA TRANSVERSAL”: é a matéria sobre policiamento comunitário, vista hoje como estratégica em todos os processos de formação policial. Desta forma, seu conteúdo está inserido em todas as outras disciplinas.

- “ENXUGAR GELO”: nasce da idéia de desdobramento da PM para lidar com os recursos escassos, diante da cobrança da população e do próprio comando, algumas vezes.

- “QUEBRA-CABEÇAS”: ilustra a mesma linha de raciocínio. Diante da escassez dos recursos, é preciso lidar com diferentes interesses internos e externos, no planejamento de ações no dia-a-dia.

- “ESTÃO COLHENDO FRUTOS, AQUI ESTAMOS TENTANDO PLANTAR A ÁRVORE”: expressão usada na resposta referente ao modelo de Integração e Gestão de Segurança Pública (IGESP), implementado pelo Estado. Foi usada para ilustrar o exemplo de investimentos prioritários na capital mineira, com obtenção de resultados, enquanto que as iniciativas no interior ficam em segundo plano.



- “BONÉ BRANCO”: expressão usada para caracterizar o policial de trânsito. Foi citada para fazer referência à participação de outras instituições na segurança pública de forma geral, no caso o trânsito. O argumento é o de que a PM historicamente sempre abraçou sozinha as causas e já é hora de maior participação de todos os responsáveis, como os agentes de trânsito da prefeitura.
  
- “NO MOMENTO DO MEU DESESPERO EU LEMBRO DE DEUS E PEÇO AJUDA A POLÍCIA. NA TRANQUILIDADE, ESQUEÇO DE DEUS E CRITICO A POLÍCIA”: ditado citado para fazer referência à pressão por resultados exercida pela comunidade sobre a Polícia Militar e a ausência de reconhecimento das benfeitorias da instituição e de seus integrantes.
  
- “BICHO-PAPÃO”: expressão usada para fazer referência à forma como a sociedade ainda enxerga a polícia em determinadas ocasiões e lugares, especialmente em comunidades mais pauperizadas.
  
- “SUPER-HERÓI”: para fazer referência à imagem do policial como solucionador de todos os problemas e atuante em todos os locais onde algum risco é iminente.
  
- “TROCA-TROCA”: para fazer referência ao “clima” de troca de favores que se estabelece entre a polícia e a comunidade, especialmente em comunidades com melhor condição financeira.
  
- “MENDIGANDO”: para fazer referência aos problemas de estrutura de recompensa e de trabalho dos policiais que acabam, na atuação nas ruas, tendo que implorar por alguma ajuda financeira da comunidade para construir uma plataforma mínima, capaz de auxiliar na resolução de problemas. Em outra entrevista, o policial enfatizou que esta não é uma postura aceitável e nem necessária hoje dentro da Polícia Militar.
  
- “PRA DEUS NADA É IMPOSSÍVEL”: para fazer referência à implantação da IGESP em Minas Gerais, seguindo a tendência nacional da política de segurança pública.

- “EMPREGADA” – faz referência à forma como parte da população ainda trata a polícia: como empregada particular, que tem que atender a todos os desejos na hora na qual for solicitada e independente do que está escrito na Lei.
- “DETURPADA”: é como a doutrina do policiamento comunitário ainda é tratada entre policiais e comunidade, especialmente pela falta de conhecimento.
- “AO PÉ-DA-LETRA”: usada por um policial para argumentar que não há como seguir o modelo americano de policiamento comunitário, da forma como é realizado nos Estados Unidos, por causa das diferenças de estruturas e instituições.
- “ARSENAL”: usada de forma irônica para fazer referência e uma comparação entre as armas disponíveis hoje na unidade policial e as que estão nas mãos dos criminosos.
- “PICUINHA”: citada na pergunta sobre a proposta de integração das polícias no Estado, para ilustrar o relacionamento entre policiais militares e civis. Esta expressão estaria ligada à disputa de poder entre os integrantes das instituições.
- “SUBCULTURA”: para fazer referência à forma preconceituosa como a população ainda enxerga a polícia e também ao rótulo de instituição repressora.
- “AQUELE QUE DÁ, COBRA”: faz referência à troca de favores que se estabelece em algumas situações de policiamento comunitário e que acaba provocando uma cobrança maior de setores da comunidade que ajudam a polícia com recursos financeiros.
- “A COMUNIDADE SE ACHA DONA”: aparece no mesmo contexto de cobrança, em decorrência de troca de favores. “Isto é segurança privada, não é policiamento comunitário, não é preventivo, não é nada. Então, a dificuldade de a comunidade ajudar é isso, é a cobrança”.

- “CONTA”: apareceu na resposta referente à pergunta sobre a proposta de implantação da IGESP. Representa a idéia de que a “conta maior”, ou seja, o peso maior da responsabilidade pelas questões de segurança, acaba sendo depositado sobre a Polícia Militar, também porque os horários de atuação das duas instituições, em alguns casos, não coincidem.
- “MAL NECESSÁRIO”: forma como muitos vêm a polícia. “Se tá perto demais incomoda, se está ausente faz falta”.
- “IMPUNIDADE”: há um aspecto interessante no uso desta expressão em uma das entrevistas: ela foi utilizada tanto para fazer referência à motivação do crime na sociedade, quanto no interior da própria polícia. “Ficou mais burocrático para punir um policial (...) a sensação de impunidade está acontecendo aqui”.
- “MEU QUINTAL”: faz referência à preocupação que as pessoas, na maioria das vezes, têm apenas com os seus problemas individuais. “Enquanto não está me incomodando deixa para lá, se for para o meu quintal aí reclamo”.
- “TÁ TUDO ZERO A ZERO”: assemelha-se à questão levantada na expressão anterior. “Então eu vivo na minha casinha trancado, do lado de fora não sei o que acontece; eu não tenho problema aqui dentro, então tá tudo zero a zero”
- “EU DEVERIA GERENCIAR E NÃO CONQUISTAR ESTES RECURSOS”: citada no contexto de uma resposta sobre o dilema da obtenção e administração dos recursos para a segurança pública de uma forma geral.
- “SE VIRA”: apareceu na seqüência da expressão acima, numa referência à forma como o Estado, em algumas ocasiões, trata a questão da distribuição de recursos para a Polícia Militar, na maioria das vezes, escassos.

- “ARREDIAS”: citada em uma resposta que qualificou o funcionamento do policiamento comunitário como “melhor” em comunidades que mantêm comportamento ordeiro ou que não tem resistência à presença da PM. “Nas áreas com nível social mais baixo, muitas vezes a polícia não é vista como amiga. As pessoas têm idéia da polícia repressora. Eles mesmos se marginalizam e acham que agimos assim [...] os índices de ocorrências são maiores nestas áreas. As pessoas brigam nas ruas, discutem...acontecem coisas que fazem com que a polícia esteja lá com mais frequência. O que não há com frequência em bairros como Bom Pastor, Quintas da Avenida”.

- “DOM”: apareceu em uma resposta sobre o aprendizado e conhecimento da doutrina de policiamento comunitário por parte dos policiais militares. “Tem que ter certo dom também e não é qualquer um que se adapta”.

- “ISSO NÃO MATA NINGUÉM”: refere-se ao remanejamento de horário na escala de serviço para atuar em atividades de policiamento comunitário, sem haver necessidade de trabalhar além do tempo normal.

- “X DO PROBLEMA”: referente aos recursos para a implementação da filosofia de policiamento comunitário e para a segurança pública de uma forma geral. “No papel é tudo bonitinho. Não sei na capital, mas no interior ainda se trabalha com a política do ‘se vira’. Fazemos, porque gostamos, contando com o apoio da comunidade, com uma peça para a viatura, lâmpada quebrada. Porque, se ficar esperando o Estado...”

- “AS PESSOAS QUE TÊM SERVIÇO NORMAL E AS QUE NÃO TEM”: refere-se ao pensamento do policial entrevistado sobre métodos para a identificação de um suspeito em algumas ocasiões. “Por isso é importante permanecer no bairro mais tempo. Se aparecer uma pessoa diferente, você já sabe...”

- “PARA SER ELOGIADA É MUITO DIFÍCIL, MAS PARA SER CRITICADA...”: faz relação com a cobrança da sociedade, especialmente sobre a Polícia Militar e à falta de conhecimento das pessoas sobre as diferentes funções exercidas pelas polícias Civil e Militar. “Nós, para mantermos nossa imagem, fazemos isso (gesto de limpar o suor da testa)...dentro da Lei. Procuramos não dar motivos para sermos criticados. Mas ainda sim o ser humano é falho e basta um gesto mínimo para que tudo de bom que existia seja esquecido pelo povo”.
- “O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO É LINDO, É MARAVILHOSO”: resposta sobre a definição do policiamento comunitário, que vem acompanhada do sentimento de frustração pela impossibilidade de implantação da filosofia, em sua totalidade, com a atual estrutura. “Tem tudo para dar certo, mas por falta de recursos não chega onde poderia chegar.”
- “PARADO NO TEMPO”: para fazer referência à mudança de comportamento do policial do período de quando ele entrou para a corporação para os dias atuais. Ele destaca a importância de reciclagem de conhecimentos, para não ficar no passado. “Tenho que acompanhar as mudanças, e a vivência nas ruas com a comunidade também nos ensina”.
- “JOGA POR TERRA”: apareceu no contexto de explicação de que atitudes de “maus” policiais fazem desaparecer perante os olhos da sociedade as iniciativas da maioria, considerada “boa”. “É da realidade do homem dar mais enfoque naquilo que é ruim, mau”.
- “É GERAL”: aparece na narrativa sobre a diferença no trato da polícia com as classes sociais. “Tem diferença (foi enfático, rápido na resposta). Tem, mas não poderia ter. Se a viatura vai lá no alto do morro passa em frente a um botequim, cheio de gente, mal vestida, conversando de uma determinada forma, mete todo mundo na parede e é GERAL (termo usado para designar revista, fiscalização). Vamos considerar o mesmo botequim, do mesmo dono, com as pessoas mais bem arrumadas, conversando mais educadamente...o tratamento é diferente”.
- “ESTICAR O PEITO”: refere-se à arrogância de algumas pessoas na cobrança sobre a Polícia Militar e ao desconhecimento dos limites de atuação da corporação. “Nosso parâmetro é a Lei (...) é preciso sentar e conversar”.

- “SOU FIEL AO MEU DEUS EM DÍZIMO E OFERTA E NÃO ME FALTA NADA”: esboça a religiosidade presente na declaração de um dos policiais, quando perguntado na satisfação com a estrutura de recompensas, especialmente o salário. “Qualquer homem que falar que está sendo bem recompensado, ele está mentindo. Você está satisfeito com o que você ganha? Te devolvo a pergunta”.
- “GOTA D' ÁGUA PARA ENTORNAR O CALDO”: citada no contexto de explicação dos fatores que motivam o crime. Faz referência ao individualismo existente na sociedade atual.
- “NATA DO ENTE POLICIAL”: faz referência à filosofia de policiamento comunitário.
- “A SEMENTINHA FOI PLANTADA E HOJE CADA VEZ MAIS A GENTE VAI COLHENDO”: citada no contexto para argumentar que a mudança de cultura da instituição policial demandará tempo.
- “GRANDE GARGALO HOJE DA QUESTÃO DA POLÍCIA NO MUNDO”: refere-se à questão de avaliação de resultados, quando a estratégia é focada em prevenção: “você trabalha, prima e prega uma situação de prevenção, só que como mensurar e avaliar resultado de prevenção, é muito complicado”.
- “DAR A MÃO À PALMATÓRIA”: citada na explicação de que ainda é inevitável o reconhecimento, por boa parte da população e até da polícia, de que o trabalho repressivo é mais recompensado do que o preventivo.
- “EU NÃO QUERO ADVOGAR, PORQUE QUEM ADVOGA EM CAUSA PRÓPRIA TEM COMO CLIENTE O IMBECIL”: ditado usado para fazer referência ao fato de que “a polícia é uma das poucas instituições que dá a CARA PARA BATER”.
- “UMA UNIVERSIDADE, UMA UNIVERSALIDADE DE COISAS QUE A GENTE NÃO IMAGINA”: faz referência à instituição policial.

- “BURROS E PENSADORES MEDÍOCRES”: usada para qualificar aqueles que pensam a militarização como um obstáculo à prática de policiamento comunitário. A militarização seria vista como fator de repressão. “Isto é um PENSAMENTO MÍOPE, errôneo”.

- “FICAR DEZ HORAS FALANDO SOBRE ISSO”: citada no contexto de uma resposta sobre resistência da comunidade à filosofia de policiamento comunitário. O objetivo foi ilustrar a dimensão e a importância do assunto.

- “ESPERAR DO ESTADO É ESPERAR SENTADO”: ao contrário de um sentido ou tom crítico de “reclamação”, como em outras entrevistas, foi aqui citada na argumentação de que hoje a sociedade precisa dividir responsabilidades com o Estado. “É o próprio conceito hoje de Estado pressupõe a participação da sociedade em tudo, na questão da saúde, da educação”.

**b) OUTRAS EXPRESSÕES OBTIDAS DURANTE O TRABALHO DE OBSERVAÇÃO PARTICIPANTE NO CURSO NACIONAL DE PROMOTOR DE POLÍCIA COMUNITÁRIA ENTRE OS DIAS 26 E 30 DE NOVEMBRO DE 2007.**

- “SOMOS A VITRINE DA SOCIEDADE”: dita várias vezes, em formulações também diferentes (“Somos seres humanos. A sociedade nos vê como super heróis; a gente não pode ficar doente, não pode beber; somos o espelho”), por policiais civis, militares, bombeiros e agentes penitenciários como forma de ilustrar a responsabilidade e o peso depositado sobre as instituições policiais em relação à segurança pública.

- “SOMOS FORTES PARA OS FRACOS E FRACOS PARA OS FORTES”: um policial militar indagou ao professor se ele concordava com esta frase, muito comum na opinião pública.

- “VISITA TRANQUILIZADORA À CIDADÃO INFRATOR?”: pergunta feita por um policial durante uma das aulas sobre os procedimentos do policiamento comunitário.

- “POLICIAL DE HORA X POLICIAL DE ÁREA”: usada para explicar a mudança de comportamento e de estratégia na aplicação dos recursos e na ação do policial, que deve estar mais próximo à comunidade na qual está inserido.
  
- “ABISMO”: refere-se à distância entre os praças e os oficiais na Polícia Militar que, apesar dos investimentos em qualificação, ainda é considerada um dos principais problemas.
  
- “GUERRA CIVIL, SEM BANDEIRA, SEM PROPÓSITO, SEM IDEOLOGIA E SEM RAZÃO”: usada por um dos professores durante a aula para ilustrar o atual contexto social brasileiro.
  
- “NA VERDADE, NÃO É FÁCIL A GENTE LEVANTAR DA NOSSA CADEIRA”: dita por um policial militar durante uma dinâmica na qual os policiais precisavam interagir uns com os outros para resolver um simples problema.
  
- “FICAR SÓ NO SAPATINHO”: com esta expressão, o policial militar referiu-se ao comportamento de uma determinada comunidade, quando visualiza a presença da polícia com frequência durante o dia.
  
- “ENDURECER OS ALVOS”: refere-se ao trabalho de prevenção, com policiamento direcionado para determinados alvos mais vulneráveis.
  
- “GARGALO, BURACO NEGRO MAIS GRAVE”: um policial militar faz, desta forma, referência à desestruturação na família, como principal motivador da violência.
  
- “MANTER O NOSSO BALÃO CHEIO”: um policial militar faz referência à busca constante pela motivação.
  
- “É MUITO MELHOR RESPEITÁ-LO PELA LEALDADE DO QUE PELA HIERARQUIA”: dita por um policial militar durante aula de direitos humanos.



- “LEITE DERRAMADO”: citada em uma dinâmica que discutiu, entre outros problemas relacionados à segurança, a participação da mídia. Esta expressão faz referência ao sentimento de sensacionalismo presente entre os policiais com relação à mídia.
  
- “ENFRENTA O PROBLEMA, NÃO AS PESSOAS”: usada em aula para ilustrar a mudança de comportamento e de estratégia de ação das polícias com o policiamento comunitário.
  
- “ESTAMOS APRENDENDO A FAZER POLÍCIA AGORA”: também refere-se ao investimento que está sendo feito para mudar a estrutura e as formas de ação policial.
  
- “NÓS FABRICAMOS O ANTI-HERÓI”: dita por um policial militar para fazer referência ao papel de destaque do traficante Fernandinho Beira-Mar na sociedade brasileira.
  
- “A IDÉIA É MUDAR O FINAL”: refere-se ao investimento na mudança e ao reconhecimento de que é um projeto de longo prazo.
  
- “ESTAMOS TODOS NUM MESMO BARCO, ESTE BARCO ESTÁ QUERENDO AFUNDAR E NÃO PODEMOS DEIXAR”: dita no encerramento de uma das aulas, como forma de motivar a mudança de comportamento.
  
- “A MULA SEM CABEÇA, A CUCA, O VELHO DO SACO E A POLÍCIA TÊM A MESMA FUNÇÃO”: dita por um policial civil para fazer referência à “deficiência” cultural brasileira, de achar que a polícia é só para reprimir.

## **c) MODELOS DE QUESTIONÁRIOS QUE EMBASARAM AS ENTREVISTAS**

### **QUESTIONÁRIO 1:** modelo com perguntas utilizadas nas entrevistas com os praças

Patente:  
Tempo de serviço:  
Idade:  
Escolaridade:  
Estado Civil:

- 1) Qual atividade exerce atualmente na PM e quais já desenvolveu?
- 2) Trabalha em quais regiões atualmente e em quais outras já atuou.
- 3) Trabalha com quantos outros policiais no dia-a-dia nas ruas?

#### **Questões gerais**

- 4) O que na sua opinião motiva o crime?
- 5) O crime pode ser prevenido?
- 6) Como se constrói a imagem de criminoso em um caso de denúncia?
- 7) O trabalho tem ficado mais desgastante?

#### **Formação policial**

- 8) Como foi sua formação para atuar no policiamento comunitário?
- 9) Como é o nível de conhecimento dentro da própria PM sobre esta filosofia?
- 10) Como é a flexibilidade de seu tempo para dedicar ao policiamento comunitário?

#### **Comunidade**

- 11) Como é a relação com as diferentes classes sociais?

12) Como pode ser a participação ativa e de forma ampla da comunidade nesta proposta?

13) É possível a comunidade participar das decisões da PM e atuar na fiscalização do seu trabalho?

#### **Estado – recursos**

14) Como é a participação do Estado para a viabilização do policiamento comunitário?

#### **Público Interno**

15) Como é a relação entre os PMs que trabalham na rua e os que estão na administração?

16) Como é o apoio que recebe dos superiores?

17) Como é a estrutura de recompensas pelo que faz?

18) O que acha da proposta de integração, promovida pelo Estado, por meio do Sistema Integrado de Defesa Social?

#### **Definição da doutrina**

19) Em poucas palavras, como definiria o policiamento comunitário?

20) Por quê entrou para a Polícia Militar?

**QUESTIONÁRIO 2:** modelo estruturado em variáveis. Serviu de apoio nas entrevistas com os oficiais da PM.

Patente:  
Tempo de serviço:  
Idade:  
Escolaridade:  
Estado Civil:

Qual atividade exerce atualmente na PM e quais já desenvolveu?

Trabalha em quais regiões atualmente e em quais outras já atuou?

Trabalha com quantos outros policiais no dia-a-dia nas ruas?

### **Questões gerais**

Quais os fatores na sua opinião motivam o crime?

Você acha que o crime pode ser prevenido?

Como é que se constrói a imagem de criminoso em um caso de denúncia?

O trabalho tem ficado mais desgastante?

### **Policimento Comunitário**

#### **Variáveis Internas**

1 - Disseminação na corporação (conhecimento da doutrina)

2 - Resistência

3 - Recursos

4 - Demandas

5 - Resultados (desempenho)

6 - Autonomia

7 - Formação

8 - Competição

9 - Integração

10 – Recompensa

11 – Política

12 – Pressão

**Variáveis Externas (Comunidade)**

13 – Disseminação (conhecimento)

14 – Resistência

15 – Recursos

16 – Demandas

17 – Resultados

18 – Integração

19 – Resolução de Problemas

20 – Classes sociais

21 – Setor privado

22 – Fiscalização da polícia

23 – Política

24 – Pressão

25 - Confiança

**Variável central:** Estado

Pergunta final: Como definir Policiamento Comunitário