

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
CENTRO DE ESTUDOS GERAIS
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL**

ANGELICA OLIVEIRA CARVALHO

**A VIOLÊNCIA NO MUNICÍPIO DE MACAÉ E A
PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO
DA SEGURANÇA PÚBLICA**

NITERÓI

2009

ANGELICA OLIVEIRA CARVALHO

**A VIOLÊNCIA NO MUNICÍPIO DE MACAÉ E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL
NA CONSTRUÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para a obtenção de Grau de Mestre.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. NIVIA VALENÇA BARROS

Niterói
2009

FICHA CATALOGRÁFICA

CARVALHO, Angelica.

Violência no município de Macaé e a participação social na construção da segurança pública/ Angelica Oliveira Carvalho, Niterói, UFF, 2009. 95 f.

Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal Fluminense, 2009

1- Política Social. 2- Segurança pública. 3- Violência. 4. Participação Social

CDD 301.4

ANGELICA OLIVEIRA CARVALHO

**A VIOLÊNCIA NO MUNICÍPIO DE MACAÉ E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL
NA CONSTRUÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para a obtenção de Grau de Mestre.

Aprovado em Outubro de 2009.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Nivia Valença Barros
Universidade Federal Fluminense

Prof.^a Dr.^a Maria Euchares de Senna Motta
Pontifícia Universidade Católica

Prof. Dr. Miriam Krenzinger A. Guindani
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Niterói
2009

*A todos aqueles que ainda acreditam nas
pessoas e na possibilidade de construção,
através da educação, da participação
social e do interesse público, de uma
sociedade menos violenta.*

*A meus pais, minha irmã e meu irmão,
que sempre estiveram presentes e sempre
acreditaram que eu chegaria até aqui, e a
Felipe, meu sobrinho, que me dá as
maiores alegrias da minha vida.*

AGRADECIMENTOS

A todos aqueles que contribuíram para a concretização deste estudo, seja com o fornecimento de dados ou me apoiando nesta busca. Agradeço à Secretaria Municipal de Saúde, que através do Setor de Dados Vitais, nas pessoas da Dr^a Tereza Cristina e de Francis, me receberam e contribuíram com os dados desta pesquisa.

Ao Cel. Edmilson Jório, coordenador do Gabinete de Gestão Integrada de Macaé - GGIM, que ao me convidar para trabalhar com ele expandiu o universo desta pesquisa e entendeu de maneira profissional a importância de minhas ausências quando estava em aula ou orientação.

A toda a equipe do GGIM, que sempre discutiu a questão da segurança pública contribuindo para meu crescimento dentro deste universo e na elaboração de instrumentos que facilitaram a concretização desta pesquisa, como mapas e gráficos.

A todos os professores do curso de mestrado que contribuíram para meu crescimento enquanto aluna da instituição, e me proporcionaram debates enriquecedores em torno do tema de políticas sociais.

Às professoras Rita de Cássia e Cenira, que sempre estiveram próximas durante o mestrado e que contribuem de forma especial para minha formação.

Aos professores que compõem esta banca, Miriam Guindani e Maria Euchares, que, mais uma vez, se dispuseram a ler este trabalho e contribuir para a construção de meios de se construir uma sociedade menos violenta e para meu crescimento acadêmico.

A Cristiano, amizade verdadeira que construí durante o curso de mestrado, que me mostrou a importância de estar sempre de pé e lutando pelo que queremos, mesmo diante de algumas adversidades.

A Jacques e Bia, que mais uma vez me receberam de braços abertos enquanto estive em sua casa, me apoiando e colaborando com este trabalho.

Em especial a Nivia, professora, orientadora e amiga, que com seu profissionalismo me guiou por este caminho, que sempre esteve presente e acreditou que eu conseguiria chegar até onde estou, mas que sabe que não chegaria sem ela. São pessoas como ela que fazem melhor a educação deste país. Meus mais sinceros agradecimentos e homenagens.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1 VIOLÊNCIA, EXCLUSÃO E AS CLASSES PERIGOSAS: MODERNIDADE E PANORAMA NACIONAL.....	10
1.1 VIOLÊNCIA E EXCLUSÃO SOCIAL NAS SOCIEDADES MODERNAS.....	11
1.2 AS ‘CLASSES PERIGOSAS’ NO CONTEXTO BRASILEIRO: ALGUMAS REFLEXÕES	13
1.2.1 PERMANÊNCIAS E CONFIGURAÇÕES DAS ‘CLASSES PERIGOSAS’ BRASILEIRAS: UMA VISÃO PANORÂMICA.....	18
1.3 REFLEXÕES SOBRE O DISCURSO DA VIOLÊNCIA	22
1.3.1 VIOLÊNCIA NA SOCIEDADE BRASILEIRA	26
1.3.2 VIOLÊNCIA E FORMAS DE PREVENÇÃO: SEGURANÇA PÚBLICA EM QUESTÃO	29
2 POLITICAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL.....	34
2.1 POLÍTICA SOCIAL - BREVE PANORAMA	35
2.2 SEGURANÇA PÚBLICA COMO POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA NAS ÚLTIMAS DÉCADAS: PONTUANDO QUESTÕES	38
2.3 REFLEXÕES SOBRE A EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA.....	41
2.3.1 SEGURANÇA PÚBLICA E MUNICIPALIZAÇÃO.....	43
2.3.2 O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA - SUSP.....	44
2.4 PARTICIPAÇÃO POPULAR E INCOMPLETUDE DAS POLÍTICAS SOCIAIS.....	48
2.4.1 SEGURANÇA PÚBLICA, INCOMPLETUDE INSTITUCIONAL E O APARATO POLICIAL	51
3 MORTALIDADE E VIOLÊNCIA: A PESQUISA DE CAMPO.....	55
3.1 DISCUTINDO A METODOLOGIA	56
3.1.1 AS DIFICULDADES NA EXATIDÃO DOS DADOS.....	58
3.2 MACAÉ: TERRITÓRIO DA PESQUISA	60
3.2.1 MAPEAMENTO E GEORREFERENCIAMENTO DA MORTALIDADE EM MACAÉ.....	62
3.3 MACAÉ: VIOLÊNCIA E MORTALIDADE DE JOVENS.....	67
3.4 A SEGURANÇA PÚBLICA PARA O ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA	75
4 CONCLUSÃO.....	77
5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	81

LISTA DE QUADROS E TABELAS

GRÁFICO 1 – ÓBITOS SEM REGISTRO 2000 A 2008	59
GRÁFICO 2 – ÓBITOS POR LOCAL DE OCORRÊNCIA.....	63
GRÁFICO 3 – RELAÇÃO GERAL DOS ÓBITOS E CAUSAS EXTERNAS.....	68
GRÁFICO 4 – ÓBITOS CAUSAS EXTERNAS/ FAIXA ETÁRIA 15 A 29.....	70
GRÁFICO 5 – MORTALIDADE POR ARMA DE FOGO E ARMA BRANCA, JOVENS DE 15 A 29 ANOS	71
GRÁFICO 6 – RELAÇÃO DE MORTALIDADE POR SEXO.....	72
GRÁFICO 7 – RELAÇÃO DO TOTAL DE ÓBITOS POR COR.....	73
GRÁFICO 8 – RELAÇÃO DE ÓBITOS POR PAF E ARMA DE FOGO POR COR.....	73
GRÁFICO 9 – RELAÇÃO DO TOTAL DE ÓBITOS POR ANOS DE ESCOLARIDADE	74
GRÁFICO 10 – RELAÇÃO DO TOTAL DE ÓBITOS POR ANOS DE ESCOLARIDADE	74
MAPA 1 –AREAS MAIS VIOLENTAS DO MUNICIPIO	63
TABELA 1 – RELAÇÃO PERCENTUAL DE CAUSAS EXTERNAS E AGRESSÃO	68

LISTA DE SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CID	Código Internacional de Doenças
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
GGI	Gabinete de Gestão Integrada
GGI-M	Gabinete de Gestão Integrada Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MS	Ministério da Saúde
OMS	Organização Mundial de Saúde
PIB	Produto Interno Bruto
PMD	Programa de Mestrado em Direito
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SICONV	Sistema de Convênios
SIM	Sistema de Informação sobre Mortalidade
SIMAP	Sistema de Monitoramento e Avaliação do Pronasci
SUS	Sistema Único de Saúde
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
SVS	Secretaria de Vigilância Sanitária
UCAM	Universidade Cândido Mendes
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo discutir a violência e segurança pública tendo como contextualização e delimitação territorial de pesquisa o município de Macaé. A construção de uma segurança pública que tenha como base uma relação entre repressão e prevenção é fundamental para a efetivação de uma sociedade menos violenta. O município de Macaé vem como material de pesquisa para este estudo, apresentando dados de mortalidade por causas violentas e a aproximação do núcleo de decisões para mais perto da população, através do processo de municipalização de algumas ações. O diagnóstico do município, identificando as principais causas de mortalidade, as áreas onde há maior prevalência de tipos de violência, respalda a criação de políticas sociais que atendam de acordo com a realidade social e fortalece o processo de participação social no desenvolvimento de programas e projetos.

Palavras-Chave: política social, segurança pública, cidadania.

ABSTRACT

This study aims to discuss the violence and public safety by a research made in the city of Macae. The construction of a public security that has like background the relationship between repression and prevention is essential for the construction of a society less violent. The city of Macaé comes as research material for this study with data from violent causes of mortality and approach the core-making closer to the population through the process of decentralization of some actions. The diagnosis of the municipality, identifying the main causes of mortality, the areas where there is higher prevalence of types of violence, supports the creation of social policies that accordance with social reality and strengthens the process of social participation in development programs and projects.

Keywords: Social politics, public safety and citizenship.

INTRODUÇÃO

*Há três formas de adoecer:
das agressões da natureza,
das doenças hereditárias
e das relações entre os homens,
sendo esta a mais perversa.
(Sigmund Freud, 1929)*

1. A temática da dissertação

A discussão a respeito da violência há muitos anos vem tomando conta dos espaços acadêmicos e dos gabinetes de gestores, por ter se tornando um problema que vai além da realização de ocupações de áreas pobres como solução, mostrando que os confrontos de policiais com traficantes não surtem o efeito esperado de uma não reincidência. Os episódios de assaltos e roubos estão sendo resolvidos de forma individual pelos próprios moradores das áreas mais sujeitas a este episódio, quando eles se defendem por meio de seguranças reforçadas por empresas privadas e comportamentos que evitam riscos, como não andar a noite pelas ruas, não carregar quantias altas em dinheiro, entre outras.

Estes tipos de comportamentos não são a solução para a violência e a insegurança, fazem, no máximo, minimizar algo já determinado a acontecer, que está em destaque na mídia diariamente.

Desta forma, esta pesquisa busca discutir temas como violência, segurança pública e mortalidade por causas violentas, todos interligados na expectativa de se criar, de acordo

com causas e consequências, que são abrangidas por estes temas, uma política municipal que diminua a incidência de violência e mortalidade na região.

Até recentemente, as discussões em torno da violência e segurança pública se limitavam a ações de repressão, com o uso das forças de segurança como alternativa para resolução de todos os problemas, utilizando a polícia civil e a militar, e por vezes de calamidade, o exército, como instrumentos.

Entretanto estas forças então ligadas em nível de hierarquia e de estrutura aos governos do estado e governo federal, nem sempre em sintonia com os problemas de todas as regiões onde atuam. Um motivo desta não ligação com os problemas locais pode ser identificado também pela falta de comprometimento com a comunidade, pois muitos policiais, no caso de Macaé, e não muito diferentemente no resto do estado, moram em municípios diferentes dos que trabalham, estando presentes na localidade apenas a cada 48 horas, obedecendo uma escala de 24 horas de trabalho e 48 horas de folga. No caso de Macaé, este número chega a 85% do contingente.

Desta forma, a participação municipal começou com pequenas ações e agora se encontra na agenda de quase todos os municípios do país. Este processo pode ter tido seu início nos anos 1990, quando da criação e da ampliação das guardas municipais, que em sua maioria têm a função de guardar apenas o patrimônio público, mas que identificam com isso um processo de segurança. Em seguimento a esta ação, muitos municípios passaram a decretar normas de conduta que contribuíam para a diminuição de episódios de violência, como regulação de espaços para eventos, venda de bebidas alcoólicas, além de maior importância na elaboração de projetos sociais que têm como finalidade a retirada de jovens e crianças do tráfico ou através de meios de que este tipo de negócio não os atraia.

Na última década, todavia, parece ter havido um alargamento da questão de segurança pública, tanto do ponto de vista conceitual quanto administrativo: de problema estritamente policial passou a questão multidisciplinar, envolvendo diversos níveis e instâncias administrativas. Este processo de alargamento ocorreu depois da Constituição de 1988, que em nada alterou o papel da Federação e dos municípios na esfera da segurança, apesar da tendência municipalista em diversas outras esferas. (KAHN & ZANETIC, 2009, p.83)

A realocação de algumas decisões em relação à segurança pública para o nível municipal trouxe consigo o que podemos chamar de um exemplo de democracia, ao

aproximar das discussões aqueles que são os mais atingidos pela violência, os munícipes, pois é dentro dos municípios que as ocorrências, antes tratadas apenas pelo estado, acontecem.

Desta forma o processo de participação social na construção de estratégias de combate à violência e à criminalidade nos municípios agrega à discussão um conteúdo empírico que em conjunto à experiência e habilidades de gerenciamento de seus gestores, pode se transformar em verdadeiras experiências para a comunidade.

Entretanto, esta transformação não se apresenta tão simples assim na realidade dos municípios, isso porque temos um embate com a questão política nas discussões, pois muitos são os cargos de gestores municipais que são ocupados por “interesses políticos”, onde áreas de maior interesse são atendidas com a intenção de, com isso, criar uma política eleitoreira, trazendo vantagens para determinados partidos ou políticos. Assim a capacidade técnica, de gestão, de integração, de abertura para discussão com a comunidade, as instituições locais e outras secretarias municipais, acaba não existindo quando o gestor não tem este perfil, deixando de realizar o que se propõe a segurança pública, que é o entendimento deste processo como de importância para todos os setores do município, necessitando de uma interface entre os órgãos locais.

2. O interesse pelo tema

Toda a importância dada por esta pesquisa para a discussão da segurança pública e seu papel na relação com os municípios, com a participação social, teve início em observações epidemiológicas dos dados da Secretaria Municipal de Saúde de Macaé.

Minha inserção no cenário da pesquisa se deu após minha mudança para o município no ano de 2002, quando na oportunidade passei a trabalhar como assistente social. Inicialmente o meu trabalho era realizado no setor de Controle e Avaliação, onde eram realizados autorizações de exames e procedimentos cirúrgicos, mas também espaço onde as Autorizações para Internação Hospitalar (AIH) eram verificadas. Paralelamente às minhas funções comecei a traçar, por meio das AIHs, o perfil epidemiológico do município e verifiquei a grande predominância de ocorrências por causas violentas.

Seguindo esta busca passei a trabalhar no setor de Dados Vitais, onde eram consolidados todos os dados de nascimentos, morbidade e mortalidade do município,

através dos programas do Ministério da Saúde, e neste setor pude, de forma concisa, verificar estes dados e fazer levantamentos das causas violentas de mortalidade do município, e foi esta a pesquisa que me levou até o curso de Mestrado dessa universidade.

Mas as coisas tomaram um novo rumo e a pesquisa acompanhou esta nova experiência na minha vida. Em outubro de 2007 o município de Macaé assinou um pacto federativo e passou a fazer parte do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) e criou, em consequência deste pacto, o Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M).

Esta nova estrutura necessitava de uma equipe que estudasse questões relacionadas com a violência e que conhecesse a realidade do município para a criação de estratégias de combate à violência, inicialmente, nas áreas definidas pelo Pronasci.

E foi desta forma que direcionei minha experiência em análise de dados e elaboração de perfil epidemiológico para a composição do novo gabinete que se instalava no município. Em março de 2008 deixei a Secretaria de Saúde e passei a integrar o GGI-M.

Com o mestrado já em curso, direcionei minha pesquisa para além da elaboração de dados e informações de mortalidade do município, para uma relação destes dados com a segurança pública, que agora passava a ser desenvolvida, também, em nível local.

Desta forma, o interesse que se apresentou para a pesquisa a partir de então foi o de buscar a discussão de como as ações de segurança pública e sua integração com outros setores, em nível municipal, podiam contribuir para a redução da violência e para a real efetivação da participação social no contexto das polícias sociais.

Mas o trabalho não se distanciou de sua fonte inicial, pois para visualizar a importância de iniciativas de segurança pública, os dados de mortalidade por violências continuaram a servir como um parâmetro para estudo.

A importância neste tipo de discussão inclui a possibilidade de poder quebrar barreiras e ajudar no desenvolvimento de novas estratégias que englobem diversos setores da sociedade no combate à violência.

3. Violência e segurança pública em discussão

Podemos hoje verificar que poucos problemas sociais chamam tanto a atenção como a violência e os índices de criminalidade, que mobilizam tantos esforços quando

ultrapassam os limites aceitáveis pela sociedade, aquele que atinge somente o indivíduo morador das áreas de favelas e que são, em sua maioria, vistos como bandidos e promotores destes eventos.

Embora o temor da violência seja universalmente distribuído em toda a sociedade, as vítimas de fato estão concentradas apenas em alguns setores. Segundo dados do Ministério da Saúde, quase 90% das vítimas de homicídios são do sexo masculino, metade concentra-se nas faixas mais jovens da população (entre 15 e 30 anos). Esta divisão da violência no Brasil pode ser ainda mais perversa e desigual, qualquer indicador que tomemos para traçar o perfil das vítimas de crimes certamente apontará para o fato de que são as classes menos favorecidas as maiores vítimas. (BEATO FILHO, 1999, p.14)

Esta violência que vem sendo objeto frequente de debate na mídia e na sociedade brasileira, abordada como um problema da área de segurança, tem origens históricas e sociais, apresentando múltiplos fatores causais, devendo, desta forma, ser enfrentada através da articulação de diversos setores e instituições do poder público e da sociedade.

Presente nos grandes centros e agora se expandindo para o interior, tem raízes em décadas passadas, como nos períodos de 60 e 70, quando o Rio de Janeiro e São Paulo já eram temas de revistas e jornais. Além da violência exercida pela ditadura, existiam já as ações dos esquadrões da morte, assaltos, tráfico de drogas, extermínios, chacinas, que mesmo com o fim do governo militar, na década de 80, não diminuíram suas ações.

O sentimento que assola a população brasileira hoje é o de insegurança e perplexidade diante das atrocidades cometidas durante os crimes que são praticados, o fator vida humana está sendo ignorado durante a ação criminosa, vidas são dizimadas em troca de um par de tênis ou um celular.

Com a modernidade e suas especificidades, a busca pela satisfação material, pelo poder, faz com que as ações criminosas se tornem cada vez mais ofensivas. Michaud (1989) argumenta que a violência, ou o que entendemos por violência, varia de uma cultura para a outra e também de períodos específicos. Desta forma, por exemplo, não tínhamos nas décadas de 50 e 60 tantos assaltos a pedestres como hoje, a violência era mais voltada para ações como sequestros e contra a ditadura.

A constituição da sociedade através de seus meios de seletividade e exclusão social aglomera em espaços determinados aqueles que se apresentam como ameaças para o

convívio, criando uma violência estrutural que se configura pelas desigualdades sociais de acesso ao mercado de trabalho e ao consumo de bens essenciais à vida.

Desta forma, a violência oficial está ligada à violência estrutural, que tem as forças de segurança, por vezes, como balizadoras da manutenção e reprodução da ordem social, por meio de forma como elas operam e tratam populações pobres e não-brancas – depende de controles institucionais externos e internos ao aparelho policial.

A falta desses controles contribui para que a violência estrutural se transforme em agressão direta ou interpessoal, gerando formas de vitimização e insegurança que favorecem a intolerância e servem como alibis para abusos policiais. Nestes casos, a percepção de perda de controle sobre a criminalidade faz com que setores da sociedade desenvolvam comportamentos autoritários, apoiando excessos da polícia contra responsáveis por delitos grandes ou pequenos. (CHEVIGNY, 1995, p.95)

Esta violência que é dada como ocasionada pela população pobre é uma forma de culpabilização e discriminação, pois, se assim fosse, países como os da África teriam índices maiores de violência que o Brasil, mas não é isso que acontece sempre, alguns países apresentam taxas menores.

Este processo de violência pode ser considerado como resultante das disputas nas relações sociais, econômicas e políticas, sendo considerada a mais perversa das consequências geradas pelo desordenado crescimento econômico, da transformação de tudo em mercadoria, da civilização ocidental que se expande sob a égide do capitalismo global.

As ocorrências de ações violentas têm trazido para o país a necessidade de se buscar novas formas de enfrentamento destes episódios, entendendo que o uso da força e opressão por meio das forças policiais tende a se tornar ações de repressão emergenciais, que não diminuem o número de eventos criminosos.

Torna-se importante, por conseguinte, discutir uma segurança pública que englobe ações de repressão e prevenção, de forma equilibrada, com participação social no combate à criminalidade e na construção de uma sociedade menos violenta.

A Constituição Federal, ao caracterizar a segurança pública como “direito e responsabilidade de todos” e ao positivizar o princípio democrático, estabelece o fundamento jurídico que permite a participação popular na formulação e no controle da gestão das

políticas de segurança. Exemplos desta participação podem ser dados por meio do policiamento comunitário e, ainda, nos conselhos de segurança pública. Estas experiências vêm como uma forma de ampliar os espaços de participação popular, tendo como objetivo a superação dos limites da democracia meramente representativa (SOUZA-NETO, 2007)

4. Descrição dos capítulos

Para alcançar os objetivos desta pesquisa podemos dividir o trabalho em três capítulos que englobam os temas violência, segurança pública e análise dos dados da pesquisa, e serão apresentados a seguir.

No primeiro capítulo, os apontamentos quanto à violência são trazidos para discussão apresentando uma relação de temas como modernidade, exclusão social e violência. A idéia não é apresentar a modernidade como vilã do processo violento, e sim, discutir como as transformações ocorridas na sociedade, a maior disputa por um espaço no mercado, a exaltação do individualismo contribuem para um período de maior concorrência e de menos tolerância das pessoas.

Quando entra no cenário de debate a exclusão social, bate-se de frente com verdadeiros muros que separam bairros de favelas, casas de barracos. A discriminação, o preconceito para com aqueles que vivem em áreas pobres, sejam eles brancos ou negros (mas contra os negros ainda mais), desencadeia processos que vão desde a não convivência e a insegurança em relação a estas pessoas até a criminalização destes atores.

Os efeitos deste agravante quadro são verificados no comportamento da sociedade de épocas passadas, no período onde o negro era escravo e considerado propriedade de seus senhores, sem o direito de ir e vir, de quando os trabalhadores de lavouras do império eram vigiados por capatazes armados enquanto faziam seu trabalho. A permanência destes costumes é verificada quando se propõe murar favelas com o intuito de impedir seu crescimento e impedir o poder de circulação.

O segundo capítulo discute a segurança pública e sua participação no combate à violência e à criminalidade, para isto apresenta a segurança como uma política social que está sendo construída neste momento, se fortalecendo enquanto um direito social

determinado pelo Art. 6º da Constituição Federal, assim como a saúde, a educação, e previdência social, entre outros.

A construção de uma política nacional de segurança pública vem sendo inserida na agenda governamental através do desenvolvimento de estratégias que aliam a participação social e a municipalização, ampliando a discussão para além dos gabinetes das forças de segurança e ministério.

A discussão prossegue atentando para a importância de uma segurança pública que não priorize ações de repressão em vista das de prevenção, que valorize iniciativas que intercalem ações de educação, saúde, habitação etc., entendendo que a segurança pública não pode ser construída apenas com armamento e policiais nas ruas. Este fator é importante e ainda alimenta a sensação de segurança da população, mas se houver investimento nas outras áreas, gerando outras oportunidades e crescimento, a necessidade de homens armados na rua iria diminuir.

O terceiro e último capítulo apresenta a relação entre os dados da pesquisa e a elaboração e execução de estratégias de segurança pública em nível municipal, apresentando o município de Macaé neste processo.

Uma breve apresentação do município é realizada para que se possa verificar o porquê de sua escolha, como foi seu crescimento nas últimas três décadas, suas transformações sociais e econômicas com a descoberta do petróleo e a instalação da Petrobras e outras milhares de empresas ligadas às áreas de *onshore* e *offshore*.

O município cresceu de forma desordenada e com isso teve tanto benesses do crescimento quanto as conseqüências de algo que é feito sem planejamento. A violência que antes era considerada a quarta causa de morte agora se apresenta como a segunda, quando se trata de jovens de 15 a 29 anos.

A apresentação dos dados em forma de gráficos tem como intenção a melhor visualização dos itens abordados, seguidos de uma análise e abordagens a respeito do tema discutido.

O capítulo busca apresentar como o município vem enfrentando a violência e a criminalidade, desenvolvendo ações para baixar estes índices por meio da integração das forças de segurança, dos órgãos municipais e da participação social na construção de uma política de segurança.

Os estudos aqui desenvolvidos serão apresentados como uma análise da realidade do município de Macaé e servirão também para colaborar na elaboração de ações locais de combate à violência. É esta a única pretensão deste estudo, auxiliar e servir de instrumento para que menos vidas sejam perdidas para a violência.

A intenção é construir a partir de estudos e pesquisas ações e estratégias que possam, de fato, contribuir para a redução da violência, tendo nos processo de municipalização e participação social ferramentas de alto impacto.

1 VIOLÊNCIA, EXCLUSÃO E AS CLASSES PERIGOSAS: MODERNIDADE E PANORAMA NACIONAL

*Se possível fosse registrar toda a violência na história da
humanidade, séculos de leitura não seriam suficientes
para tomada de conhecimento desta realidade.*

(Piedade Jr.)

Temas como modernidade e exclusão social se intercalam com a violência, e apresentam a relação de poder como construtora de preconceitos, utilizando, para isso, o processo de criminalização da pobreza e a opressão.

Cada vez mais próximo de nós, e mais presente em nosso cotidiano, o fenômeno da violência expande-se em suas diversas expressões. A violência chamada urbana, que continha características específicas dos grandes centros urbanos, agora não mais se limita às grandes cidades, avançando para cidades de pequeno e médios portes. Muitas vezes, isso acontece por conta da repressão nos grandes centros, pela expansão do tráfico de drogas, pela utilização do interior do país como rota de tráfico de armas e drogas, para burlar a fiscalização da Polícia Federal.

Mesmo que tenha ocorrido uma intensificação da violência urbana, não se pode reduzir este processo à atualidade e às realidades propagadas pela modernidade e pelos ideais do neoliberalismo (ideais de consumo). Em termos de trajetória, desde o período do “descobrimento” e conquista do Novo Mundo, sempre foram observadas novas e renovadas formas e procedimentos de violência, em relação direta e indireta com o jogo das forças sociais, perpassando a dinâmica das formas de sociabilidade que se

desenvolvem com o capitalismo, visto como modo de produção e processo civilizatório. Contudo, a modernidade apresenta suas peculiaridades no processo da violência e permanência, que podem ser trazidos para a atualidade.

1.1 VIOLÊNCIA E EXCLUSÃO SOCIAL NAS SOCIEDADES MODERNAS

De acordo com Bauman (1999), com a chegada da modernidade (que trouxe consigo uma maior exigência em termos de mercado de trabalho e uma mudança nos níveis de competitividade), o planeta passou a ser visto como “cheio” – não no que se refere à população que o ocupa, mas na relação dessas pessoas com as formas de empregabilidade e meios de sobrevivência, como alimentação e moradia. A população que vive sem recursos para grandes consumos, e sem acesso a especialização suficiente para atender o mercado, engrossa o que o autor denomina de *refugo humano*.

Sem uma política de proteção social que lhe garanta especialização profissional e meios de consumir, a população de pobres e miseráveis tem como único destino tornar-se *refugo humano*, ou, mais propriamente, *seres humanos refugados*. Como tratar, para onde destinar esta parte da população que não é adequada ao mercado consumidor? Para onde enviar estes seres humanos que não são aprovados pelo mercado, pela globalização e sua concorrência?

Este é um questionamento da modernidade apontado por Bauman. O não acesso às oportunidades de trabalho acirra uma das características do capitalismo, a desigualdade social, que alimenta a disputa por condições mais desiguais e acumulação de capital de forma mais discrepante¹.

Como reflexão, Hespanha² apud SANTOS (2004) apresenta novas nuances trazidas pelo processo de modernização no que diz respeito às desigualdades sociais.

E não só as velhas desigualdades baseadas nas diferenças de classes e de estatuto social em termos de rendimento, capital educacional ou prestígio não desapareceram como emergiram (ou tornaram-se mais visíveis) novas desigualdades baseadas em outros fatores de distinção como o sexo, a etnia, a religião ou os modos de vida. Neste contexto, emergem

¹ Destaque-se que desigualdades não são exclusivas da modernidade, sempre estiveram presentes nas relações sociais, mesmo que de forma diferenciada e com outras denominações e dimensões.

² HESPANHA, António Manuel. **História das Instituições: Épocas Medieval e Moderna**. Coimbra, Almedina, 1982.

diferentes formas de desigualdade e de subordinação, seja em trabalhos temporários, seja pelo surgimento dos ‘novos pobres’ ou pela vivência da ‘miséria do mundo’. (SANTOS, 2004, p.112)

O processo de mutação constante presente nos acontecimentos na modernidade gera o que Bauman (1998) denomina de sociedade líquida e descartável, pois o mundo que antes era construído de objetos duráveis foi substituído pelo de “coisas projetadas para imediata obsolescência”, onde não só as coisas, mas também as identidades são “adotadas e descartadas como uma troca de roupas”.

No jogo da vida de homens e mulheres pós-modernos, as regras do jogo não param de mudar no curso da disputa. (...) e neste processo não é difícil descobrir, inventar, construir uma identidade, mas como impedi-la de ser demasiadamente firme e aderir depressa demais ao corpo. O eixo da estratégia de vida pós-moderna não é fazer a identidade deter-se – mas evitar que ela se fixe. (BAUMAN, 1998, p.76)

Apresentando o panorama mundial do século XXI, Santos (2004) ressalta que este é marcado por questões sociais mundiais que se manifestam, de forma articulada e com distintas especificidades, nas diferentes sociedades. As questões antes apresentados como problemas nacionais agora se refletem num internacionalismo que está fundado em problemas sociais globais, “tais como a violência, a exclusão, as discriminações por gênero, os vários racismos, a pobreza, os problemas do meio ambiente e a questão da fome”.

Este processo de globalização, ao internacionalizar a questão de mercado, desenvolve a mesma estratégia com as desigualdades, transformando nações em grupos itinerantes que se movem na busca de condições mínimas de sobrevivência.

Desde o início do processo de globalização, como forma de se afastar do papel de *refugos humanos*, populações inteiras deslocam-se de locais mais desenvolvidos para outros, como forma, de sobrevivência.

Desde o principio, a era moderna foi uma época de grandes migrações. Massas populacionais até agora não calculadas, e talvez incalculáveis, moveram-se pelo planeta, deixando seus países nativos, que não ofereciam condições de sobrevivência, por terras estrangeiras que lhes prometiam melhor sorte. As trajetórias populares e prevaletentes mudaram com o tempo, dependendo das pressões dos ‘pontos quentes’ da modernização, mas, no todo, os imigrantes vagaram das partes ‘mais desenvolvidas’ (mais intensamente modernizantes) do planeta para as

‘subdesenvolvidas’ (ainda não atiradas para fora da balança socioeconômica sob o impacto da modernização). (BAUMAN, 1999, p.96)

Este processo de expansão e modernização, que não atingiu a todos de forma igualitária, intensificou as questões sociais. Uma grande massa de seres humanos sem condições de sobrevivência, que antes viviam, mesmo que de forma precária, em meio a outros tipos de disputas de mercado, agora não tem condições tanto biológica quanto social/cultural de sobreviver. Sem recursos para consumir, sem condições para sobreviver e produzir em meio ao mercado globalizado, estas pessoas são consideradas “consumidores falhos”³, sem serventia para a indústria do comércio, sendo apenas passivos irritantes e custosos.

O mais cruel deste cenário é a identificação de que essas pessoas, por não estarem inseridas no mercado (principalmente formal) tanto de trabalho quanto também consumidor, por não terem acesso a bens de consumo, são classificadas como uma ameaça à sociedade, sendo julgadas, na forma mais cruel das identidades, como “classes perigosas”.

1.2 AS ‘CLASSES PERIGOSAS’ NO CONTEXTO BRASILEIRO: ALGUMAS REFLEXÕES

No caso do Brasil, verificamos que, desde o início do século XX, diferentes dispositivos sociais vêm produzindo subjetividades onde o “emprego fixo” e uma “família organizada” tornam-se padrões de reconhecimento, aceitação, legitimação social e direito à vida. Aqueles que não estão inseridos dentro deste modelo apresentam-se para a sociedade como uma referência de pessoas perigosas, sem estrutura social e sendo alvo de movimentos de exclusão, olhados com desconfiança, enclausurados e mesmo exterminados (COIMBRA & NASCIMENTO, 2005).

Batista (2003) apropria-se da discussão de Zaffaroni (1991) para abordar o conceito foucaultiano de *instituição de sequestro* à América Latina, considerando este aspecto como um laboratório de observação das “raças inferiores”, tendo a medicina brasileira que se deparar com a miscigenação de uma nova configuração de raças, como negra, mestiça, considerada como inferiorizada, degenerada, patologizada e perigosa e, ainda mais grave, sem condições de ser regenerada. Como forma de orientar e vigiar esta população, pautada

³ Termo utilizado por Bauman (1999) para designar pessoas carentes sem condições de ampliar o mercado consumidor.

em Foucault (1988), a autora discute a sociedade disciplinar como um termo emergente no capitalismo industrial e que rotula as camadas sociais de acordo com as regras de condutas expressas pela sociedade. Este momento fica claro quando as elites passam a utilizar este modelo como uma forma de identificação do sujeito, que deixa de ser julgado apenas pelas infrações cometidas, o é também pelo fato de ainda poder cometer outras; é, portanto, considerado uma ameaça para a sociedade, e seu comportamento passa a ser delimitado pelo que ainda estaria por vir.

Esta denominação – classes perigosas – é utilizada para rotular aqueles que não possuem condições de se manter enquanto cidadãos consumidores, além daqueles que não apresentam o estereótipo dos colonizadores europeus, pessoas que vivem em locais onde as condições de moradia e o acesso a serviços públicos, como saúde e educação, são precários, quando não inexistentes. A população que vive nesses espaços apresenta configurações comuns no que se refere à pobreza e, como em todo o país, resultado de misturas raciais; se recortarmos por regiões do país, teremos nas áreas de periferia uma maioria negra, o que aumenta a discriminação.

As teorias racistas e eugênicas difundidas na Europa no século XIX condenam as misturas raciais, caracterizando-as como indesejáveis, produtoras de enfermidades, de doenças físicas e morais (imbecilidades, idiotias, retardos, deficiências em geral, indolência, entre outras).

No Brasil escravagista o negro era visto como ameaça para a sociedade. Mesmo sendo o “trabalhador” responsável pela produção da economia da época, era tratado como mercadoria, vendido e negociado em praças públicas em troca de produtos e serviços, visto como ser com capacidade limitada de entendimento e de propriedade de seus senhores, que tinham direito de morte sobre eles. Costa (1999) relata que, no período, os negros eram vistos pela medicina como portadores de uma força “incoercível”, “a força da doença e da imoralidade”. Desta forma, segundo o autor, eles eram considerados como “insetos e maus ares”, apresentando para a medicina uma fonte de doenças “orgânicas e morais.

A medicina redefiniu o poder negro. A casa branca viu-se, de repente, invadida por um inimigo de cuja presença jamais suspeitara. O escravo promíscuo tornou-se seu espantalho. O medo do envenenamento é um dos fantasmas da escravidão. (COSTA, 1999, p. 43)

Com o fim da escravidão, os negros, considerados “homens livres”, passaram a ocupar as cidades. A imagem de suas moradias contrastava com as demais, e por isso sofriam barreiras para evitar a aproximação, não muito diferente do que vemos hoje em relação ao avanço das favelas sobre as áreas “nobres” das cidades. Os negros libertos e aqueles considerados ainda como fugitivos se tornaram, para o restante da sociedade, uma ameaça como exemplo de construção de uma família saudável. Questões como a amamentação eram ameaça, pois permitiriam à mulher negra influenciar crianças brancas, o que fazia parte de um quadro geral indesejado tido como de degradação dos costumes e introdução de formas culturais não aceitas pela sociedade de brancos.

Relatos da história da escravidão no país refletem algumas das ações verificadas nos centros urbanos na atualidade. Escravos denominados urbanos faziam os serviços de ruas para seus senhores, mas eram vigiados pela polícia, que lhes aplicava açoites e outros castigos de acordo caso julgasse inadequado algum comportamento. Tais ações ainda se refletem, como permanências, em contextos atuais, como nas abordagens policiais junto à população negra e na criminalização da população empobrecida.

Compreender as permanências desta memória do medo na cidade do Rio de Janeiro hoje pressupõe dar-se conta de alguns processos contemporâneos ligados ao capitalismo tardio: primeiro, uma estetização radical da cultura, colando o simbólico no econômico, produzindo uma realidade cotidiana, que entra pelos olhos, que naturaliza uma rígida e hierarquizante ordem social. Segundo, a luta pela ordem, contra o caos, que passa hoje pela criminalização e desqualificação da pobreza, dos não-consumidores, dos novos impuros. Terceiro, esses processos, no Brasil, se reforçam com a herança escravocrata na implantação de um sistema penal que tem tradição genocida, seletiva e hierarquizadora. Por fim, para perpetuar um sistema penal de extermínio, é necessário um discurso moral sobre o crime. (BATISTA, 2003, p. 11)

A permanência do processo de preconceitos e de seleção “natural” da humanidade constituem uma reiteração das condições hegemônicas de grupos dominantes que segrega as mais diversas classes sociais e cores que não se assemelhem ao branco colonizador, detentor de poder e riqueza em diferentes épocas. Estes *desassemelhados* passam a ser considerados classes perigosas.

Lobo (1997), ao citar o “Tratado das Degenerescências”, de Morel, apresenta um conceito de classes perigosas:

No seio dessa sociedade tão civilizada existem ‘verdadeiras variedades’ (...) que não possuem nem a inteligência do dever, nem o sentimento da moralidade dos atos, e cujo espírito não é suscetível de ser esclarecido ou mesmo consolado por qualquer idéia de ordem religiosa. Qualquer uma destas variedades foi designada sob o justo título de classes perigosas (...) constituindo para a sociedade um estado de perigo permanente. (LOBO, 1997, p.87)

Dentro deste grupo, o homem jovem e negro tem situação ainda mais vulnerável, por representar o criminoso, o assaltante, a verdadeira ameaça às normas da sociedade. Para Loïc Wacquant (2001), muitos destes jovens estão fora do convívio social, sendo personagens comuns dentro das prisões, atores de uma condenação que torna a sociedade mais segura e que o autor denomina de “prisões da miséria”. A prisão é utilizada como forma de tirar das ruas aqueles que parecem ameaçadores por seus comportamentos, atuando desta forma como um sistema de exclusão social, fazendo com que estes jovens estereotipados deixem de ser ameaça.

De acordo com Coimbra & Nascimento (2005), a exclusão e a alienação dos jovens pobres, pelo envolvimento com a ilegalidade, são bases para conseqüências que produzem fortes marcas nesta população, de forma que os que conseguem sobreviver aos recorrentes atos de extermínio certamente não escapam do recolhimento em internatos e prisões. Atualmente, a maioria da população carcerária dos presídios brasileiros é jovem. Estima-se que atualmente, no Brasil:

(...) os presos de 18 a 25 anos são cerca de 60% do total de presidiários.
(...) Somados aos adolescentes internados em instituições de correção (como a Febem) ou submetidos a outras punições previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente, o contingente de jovens infratores no país chega a 143 mil pessoas. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2001)

Toda exclusão, que tem como base as desigualdades sociais, vem tendo destaque crescente por seu viés individualizante, onde se reafirmam as perspectivas das necessidades individuais de segurança como elemento desencadeador do processo excludente, e não como um dos fatores também construídos sócio-historicamente. A não preocupação com o outro, com as desigualdades, é cada vez mais reforçada por padrões de comportamentos que se pautam na ideologia de que os pobres, aqueles que vivem em favelas e periferias, encontram-se nesta situação por fatalismo ou simplesmente por não buscarem meios de se qualificar para inserção no mercado de trabalho, daí vagarem pelas ruas, mendigando.

Desta forma, gera-se um processo de transferência para o “outro” da responsabilidade pela posição em que se encontra. “Outro” é aquele que difere dos incluídos.

Sendo assim, dentro de um processo de exclusão, de culpabilização, torna-se impossível pensar a possibilidade de um convívio cidadão com aqueles que não integram o circuito produtivo. Este tipo de comportamento perante as classes pobres gera uma concordância velada com a idéia de que o extermínio, a eliminação física dos criminosos resolveria o problema do crime, e que o estabelecimento de que uma fronteira real, com muros e grades, pode separar os bons dos maus, a exemplo da construção de fortalezas condominiais (FARIAS, 2005).

Entretanto, a sensação de segurança que buscamos hoje, na tentativa de estabelecer barreiras reais entre as favelas e o asfalto, juntamente com o processo de descriminalização da pobreza, do julgamento do pobre como classe perigosa, já estava presente no discurso de Pimenta (1926)⁴ citado por Valladares:

[As favelas,] Desprovidas de qualquer espécie de policiamento, construídas livremente de latas de lixo e frangalhos em terrenos gratuitos do patrimônio nacional, libertadas de todos os impostos, alheias a toda ação fiscal, são excelentes estímulo à indolência, atraente chamariz de vagabundos, reduto de capoeiras, de larápios que levam a insegurança e a intranquilidade aos quatro cantos da cidade pela multiplicação de assaltos e furtos. (VALLADARES, 2005, p.141)

O processo de responsabilização presente nesta ideologia contribui para construir uma “linha de controle” sobre as classes empobrecidas. Tais concepções vão se impondo, de forma “natural”, tornando-se padrões ditadores de comportamentos sociais.

De acordo com Cruz-Neto & Minayo,

(...) esta ideologia se desdobra na necessidade de forçar os pobres ao controle da natalidade, o que tem por corolário os programas de esterilização de mulheres, patrocinados por agências externas, em articulação com instituições do país. Tal ideologia vê na mortalidade infantil um instrumento da seleção social e sustenta que, apesar do controle da natalidade e da mortalidade infantil, ‘eles continuam a aumentar, a crescer, a invadir os patrimônios e as terras no campo, e a inchar as superfícies das grandes cidades’. (CRUZ-NETO & MINAYO, 1994, p.208)

⁴ Esta colocação do autor faz parte de uma exposição de interesses realizada no Rotary Club do Rio de Janeiro, em 1926, na busca de soluções para uma remodelação do município.

Este tipo de comportamento, de seleção social, também é observado quando a morte de jovens causa satisfação por ter sido feita “justiça”, ou é sentida como merecida. Aqueles que conseguiram passar pelo processo de controle de natalidade e não morreram com a desnutrição, as doenças infantis, ou por falta de acesso aos serviços de saúde, estão morrendo na idade de 15 a 25 anos como vítimas da violência, numa troca de tiros com policiais ou estão encarcerados nas prisões da miséria definidas por Wacquant, deixando de ser uma ameaça aos citados patrimônios e terras do campo.

Para Wacquant (2001), este comportamento acirra ainda mais a segregação racial e étnica, criando uma dualização em nossas cidades e não apenas ameaçando os pobres, mas condenando-os a uma discriminação social e econômica direta. Ainda segundo o autor, esta é uma visão apresentada pela classe dominante baseada em acontecimentos e conceitos por ela determinados.

Esta violência vinda de cima tem três componentes principais: (1) desemprego em massa, persistente e crônico, representando a desproletarização que traz em seu rastro aguda privação material; (2) o exílio em bairros decadentes, onde escasseiam os recursos públicos e privados, à medida em que a competição por eles aumenta; (3) crescente estigmatização na vida cotidiana e no discurso público, tudo isso é ainda mais terrível por ocorrer contra o pano de fundo de uma escala de desigualdade. (WACQUANT, 2001, p.87)

Entretanto, esta desigualdade não se limita às questões econômicas, embora este componente seja dos mais relevantes. A falta de acesso à educação e à cultura é um fator que pode ser responsável para que aqueles menos favorecidos sejam, ainda, rotulados como sem capacidade intelectual para o convívio com grupos privilegiados. A permanência histórica do “*apartheid* social” torna-se uma razão fundante para o alijamento da população pobre do processo participativo, das discussões políticas e da tomada de decisões, gerando mais uma barreira entre classes sociais.

1.2.1 Permanências e configurações das ‘classes perigosas’ brasileiras: uma visão panorâmica

Ao analisar a história, deparamo-nos com questões que já apontam a classe pobre como desprovida de conhecimentos culturais, morais e comportamentais, sendo, portanto,

uma ameaça às regras de convívio impostas pela sociedade. Ginzburg (1987) relata a história da perseguição sofrida por um moleiro chamado Menocchio no século XVI, período da Inquisição e do surgimento de grandes transformações na sociedade inglesa, difusão da imprensa e Reforma Protestante. Ginzburg apresenta o episódio como fator crucial para a discussão da relação da cultura com a questão de classe, dominação e subalternidade. A existência de cultura nas classes vistas, pela sociedade inglesa, como primitivas só foi considerada por meio de termos emprestados pela antropologia social. Antes era considerada apenas como folclore, história das tradições populares e crenças. Assim, o termo “cultura primitiva” foi inserido no rol de temas a serem estudados pelos historiadores e incorporados como fato cultural. O estudo desta cultura “primitiva”, na maioria das vezes, se faz através de fontes vindas não das próprias camadas populares, mas sim por meio de registros feitos por camadas sociais contrárias, que possuíam meios de acessar e catalogar tais fatos. Desta forma, verifica-se uma interferência na consistência dos fatos; estes são filtrados e deformados.

Ginzburg (1987), com o intuito de divulgar estudos a respeito desta cultura e levantar hipóteses de existência de uma cultura nas classes populares, apontou o conceito de “circularidade”, que discute a possibilidade de existência de uma cultura nestas classes e, ainda, uma “influência recíproca entre as culturas das classes dominantes e das classes subalternas”. Esta questão foi tratada como uma hipótese pelo autor, justamente devido ao fato de as pesquisas e levantamentos de manifestações culturais terem como única fonte os registros criados pelas classes que não aceitavam os comportamentos e manifestações dos pobres como forma de cultura, o que prejudicaria a exatidão.

Quatro séculos depois do período observado por Ginzburg (1987), a mesma visão de cultura e comportamentos da classe operária como primitiva, e a não aceitação deste comportamento pelas classes dominantes são apresentadas por Chalhoub (1986), ao relatar o processo que denominou de *aburguesamento* da classe operária, onde a burguesia, ignorando totalmente a cultura da classe operária, impôs, por meio da força, modos violentos de “domesticar”.

Tal processo de imposição de comportamentos que eram contrários, em muitos contextos, aos praticados pelos trabalhadores, por exemplo, dos portos do Rio de Janeiro, que, neste período, eram responsáveis por grandes exportações de produtos brasileiros, foram sendo assimilados como condutas socialmente aceitas e estendidos a outros setores. Para exercer as funções de trabalhadores braçais, os estivadores contratados, eram, em sua

maioria, ex-escravos e migrantes que vinham em navios de carga para buscar oportunidades de trabalho. Estes novos personagens vinham carregados de costumes e comportamentos que não eram aceitáveis pela burguesia. O negro, por exemplo, queria andar com os pés descalços como fazia ao trabalhar nas lavouras de café; e os migrantes estrangeiros, muitas vezes, não sabiam falar a língua de seus patrões, o que para a burguesia da época deveria ser corrigido por meio do que foi denominado aburguesamento.

A imposição de modos de vida, feita pela burguesia, não se limitava ao campo ideológico, passando para a prática através das ações repressivas dos meganhas (policiais da época) que trabalhavam em nome do governo e das classes dominantes como um instrumento real e ofensivo no cotidiano dos trabalhadores.

Esta relação da classe operária com meganhas tornou-se responsável por inúmeros conflitos. Os meganhas passaram a ser vistos apenas como um instrumento de repressão, não sendo considerados como agentes de segurança e proteção.

A imposição da força e da violência como forma de doutrinar é também responsável pelo observado descrédito na justiça, presente ainda na atualidade, representada por práticas violentas de imposição do poder, por espancamentos, alterações em depoimentos e processos.

O governo da época, em associação com os proprietários dos meios de produção, impôs medidas comportamentais e higienistas para serem seguidas pelos operários. Entretanto, houve episódios de revolta e rebelião por conta dos abusos de poder e das imposições.

Toda essa desconfiança em relação à autoridade, e o descontentamento com medidas governamentais abusivas, resultaram em uma manifestação de repulsa à lei sancionada em 1904, que obrigava à vacinação e revacinação contra a varíola em toda a República. O movimento conhecido como “a revolta da vacina” despertou o sentimento popular de desconfiança em relação às autoridades e aos políticos oportunistas. Esta realidade de incredibilidade na justiça e nos meganhas para proteger e resolver conflitos fica bem clara na passagem a seguir:

(...) os populares estavam imbuídos de normas próprias reguladoras de suas desavenças, possuíam noções próprias de justiça e, quando envolvidos em situações de conflito, seguiam rituais de conduta que mostravam apego a valores muitas vezes opostos àqueles prezados pelas classes dominantes. (CHALHOUB, 1986, p.74)

Este tipo de violência, vista como revolução de um movimento, é entendida por Benjamim (1994) como uma violência “pura”, que rejeita a opressão e a relação com a lei imposta, mostrando que a tradição dos oprimidos de lutar nos apresenta que o “estado de exceção” em que vivemos é na verdade imposto como uma regra geral, do dia-a-dia, e que precisamos construir um conceito de história que corresponda a esta verdade.

Na cultura da classe operária desta época, a existência de confrontos abertos é tida como último meio de resolver problemas, como algo estabelecido entre estes como uma solução, e onde a violência é vista como uma possibilidade legítima de dissolver desavenças, e não como uma forma de imposição ou opressão.

Este tipo de comportamento, desenvolvido em espaço e tempo determinados, em contexto social expresso pela dominação e repressão, faz com que estudiosos das ciências sociais carreguem a tradição de abordar a violência e a criminalidade como fatores gerados apenas por questões estruturais, colocando desta forma o pobre, o menos favorecido, a classe operária, como únicos autores de tais ocorrências.

Desta forma, a violência não era tida para os trabalhadores como uma forma permanente de resolução de conflitos ou como um fato de presença constante em seu cotidiano; pelo contrário, as manifestações culturais identificadas ainda na primeira década do século XX e nas manifestações das classes operárias do Rio de Janeiro comprovam a existência de um sentido cultural constantemente presente e reconhecido por este grupo, porém não aceito pela burguesia, no modo de vida destes operários, nos rituais e comportamentos cotidianos, nos meios de resolver conflitos, expressões culturais expressas na existência de elementos ordenadores das relações do cotidiano desses homens, elementos compartilhados e valorizados por eles.

Esta visão da permanência das contradições estruturais, da culpabilização das camadas populares pela violência e criminalidade, propaga-se até os dias atuais e ainda serve como justificativa para discussões que abrangem assuntos que valorizam o rigor penal, acreditando-se que o encarceramento, a pena de morte, a diminuição da maioria penal, a construção de muros em torno de favelas (para impedir que se proliferem) e a construção de fortalezas residenciais são caminhos para trazer segurança para a sociedade e justificar a opressão social.

É necessário que se observe que não se pode acabar com séculos de desigualdade, discriminação e violência sem uma reestruturação social, sem um debate em torno dos fatores que são considerados desencadeadores da violência, sem que o capitalismo,

transformador de homens em apenas consumidores, tenha como aliado o Estado – que, juntamente com toda a sociedade, deveria ser o grande responsável por esta mudança, pelo desenvolvimento de políticas e programas que realmente dessem à população oportunidade de acesso a emprego, saúde, educação, lazer, oportunidades de vida que construam expectativas de crescimento e uma real importância perante a sociedade, ao invés de ser discriminada e julgada por estar desempregada, ou mendigando pelas ruas.

1.3 REFLEXÕES SOBRE O DISCURSO DA VIOLÊNCIA

Não se apresenta como uma tarefa fácil descrever o fenômeno da violência, diante de tantos fatores que podem ocasionar seu desencadeamento. De acordo com Kosovski (2003), há fatores etnológicos que podem ser considerados aos discutirmos os eixos para os atos de violência, fatores que apresentam alguma ligação com a realidade social, como as conseqüências da revolução tecnológica, que traz poder e ganância para os homens, aumentando a disputa pelo poder; como conseqüência indireta desta revolução houve aumento da migração para as cidades, causando uma explosão demográfica que as transformou em grandes barris de pólvora e com grandes bolsões de pobreza, pois a tecnologia que gera benefícios e trabalho não atingiu a todos. Desta forma, também ocorreram mudanças geopolíticas, com ascensão de outros países na disputa pelo poder e pelo desenvolvimento, que ocasionaram disputas por territórios e aumentaram a concorrência, já acirrada pelo processo de globalização.

Kosovski (2003) aponta dois fatores presentes no cotidiano de nossas relações e que podem ser considerados como grandes eixos de desencadeamento da violência: permissividade e impunidade. A permissividade caracteriza uma estrutura social na qual: a vida do ser humano pode ser trocada por coisas supérfluas, e desconsiderada como importante; matar ou morrer se tornou algo rotineiro, noticiado pela mídia, não mais nos causando estranheza ou apavoramento, podendo nos transformar em sujeitos que banalizam a violência, de tão constante que esta se faz a cada dia. O outro fator é perverso, o da certeza da impunidade, e pode ser grandemente responsável pelo aumento da criminalidade no país – falta maior rigor da justiça, cujos responsáveis acabam desvalorizados e desacreditados, em grande parte pela morosidade em julgar processos,

pelas prisões que são construídas apenas para os pobres, e pela falta de uma revisão no Código Penal brasileiro, que data de 1940.

Além destas questões, temos o trabalho dos grandes veículos de comunicação, cuja mídia supervaloriza atos violentos e vangloria a sociedade de consumo, na qual só aqueles que têm dinheiro e poder são respeitados.

Dentro deste panorama de observações, de desvalorização do outro e enaltecimento do capital, a identificação de pobreza com criminalidade aparece como maior causa de violência nas grandes cidades, sendo as favelas espaço de verdadeiras batalhas campais, de incursões policiais e mortes de ambos os lados como solução para a violência. Associa-se a classe pobre um elenco de questões para incriminá-la pela condição em que vivemos, como “desequilíbrio familiar”, desestruturação financeira para sustentar um número exorbitante de filhos, além do fato de se considerar que quem vive em áreas onde o tráfico de drogas está presente será, com certeza, também um traficante.

De acordo com Valladares (2005), há uma grande tendência ao fortalecimento da criminalidade dentro das favelas, nas áreas pobres, com o discurso de que nestas localidades só existem coisas negativas.

Existe a tendência de alguns autores (Perlman 1977; Fassin, 1996) de evocar as características ‘negativas’ da ‘cultura da pobreza’, ou seja: o espírito gregário, alcoolismo, recurso frequente à violência, forte predisposição ao autoritarismo, machismo, iniciação sexual precoce, tendência ao matriarcado, preferência pelo presente, resignação, fatalismo, etc. (VALLADARES, 2005, p.132)

Estes autores desconsideram a existência de relações de afeto entre os moradores das localidades consideradas perigosas, de compromisso com o outro, de responsabilidade com obrigações sociopolíticas como qualquer outro cidadão, além de ignorar a importância de uma discussão de relações de classes, desigualdades e oportunidades dentro de uma sociedade construída em cima da relação de consumo e busca do lucro, como bem maior.

Destaca-se o fato de que a violência pode ser operada por ações físicas ou estratégias diretas e indiretas. Neste sentido, a violência e a criminalidade velada nos morros das cidades ganham repercussão na mídia nacional e internacional, reforçando a culpabilização dos moradores destas regiões. Este tipo de violência, onde vidas são perdidas, onde policiais e bandidos travam uma verdadeira guerra com armamentos

pesados, são mais interessantes para exposição, no sentido de vender mais jornais e de aumentar a audiência na mídia.

Entretanto, a violência que é imposta como forma de poder, de dominação pelas classes privilegiadas financeiramente ou as que possuem meios políticos, desenvolve-se de forma sutil, de maneira discreta sobre suas vítimas, tão discreta que muitas vezes não há questionamento, inclusive pelo fato de que nem mesmo aqueles que a sofrem conseguem observá-la.

Dentro desta dinâmica devemos observar e rever o papel do Estado na construção de uma cultura voltada para a paz, ao cumprir o que realmente está presente, por exemplo, no Art. 226 da Constituição Federal, que fala da proteção do Estado para a família e diz que esta é a base da sociedade, que é ela que constrói a personalidade do indivíduo e determina seu comportamento perante a sociedade. Além do Art. 5, que descreve direitos sociais como saúde, educação, segurança, lazer, seguridade social, fundamentais para a formação de um cidadão.

Mas a violência que presenciamos hoje, independente de nossa “constituição cidadã” de 1988, que assegura direitos nem sempre cumpridos, sempre esteve presente em diversos períodos da humanidade, em formas diferenciadas de acordo com o tempo e espaço em que se desenvolveu, pois os atos em si são sempre mais visíveis que o estado de violência que permeia as relações de classes.

De acordo com Ianni (2004), o desenvolvimento da história do Mundo Moderno, desde seu descobrimento até a conquista do Novo Mundo, é uma história dos mais prosaicos e sofisticados meios e modos de violência, com os quais se forja e mutila a modernidade. Desta forma o que presenciamos hoje, o uso da força, a opressão e a desigualdade, sempre existiram na história da humanidade – atualmente, apenas se apresentam através de outros meios e estratégias de ação e manipulação.

À medida que se desenvolvem a ciência e técnica, em seus usos crescentemente político-econômicos e socioculturais, desenvolvem-se as formas e técnicas da violência. À medida que se desenvolvem as forças produtivas e as relações de produção próprias do capitalismo, desenvolvem-se as diversidades e as desigualdades, as formas de alienação, técnicas de dominação e lutas pela emancipação (IANNI, 2004).

Desta forma, dizer que a violência hoje é pior ou maior que a dos séculos anteriores é complexo e relativo. Esta intensidade, esta diferenciação, só pode ser equacionada se

analisarmos quais as formas de relações sociais de cada época e que jogos de força que prevaleceram em cada caso.

O que se verifica nas sociedades nacionais contemporâneas, e nas alterações sofridas com a passagem do século XX ao século XXI, é um vasto cenário de violência. São diversas as formas de violência, antigas e recentes, conhecidas e desconhecidas, que se manifestam nessas sociedades. Vão desde o seqüestro e o narcotráfico à violência urbana e ao terrorismo do Estado, ou dos conflitos étnico-religiosos, representações das violências que se manifestam nas sociedades atuais.

Em meio a uma sociedade onde a desigualdade é tão presente, as manifestações de violência apresentam uma relação estreita com a destruição do outro, do que se apresenta como diferente, estranho, “com o que busca a purificação da sociedade, o exorcismo de dilemas difíceis, a sublimação do absurdo embutido nas formas de sociabilidade e nos jogos das forças sociais” (IANNI, 2004).

Nesta relação de jogos de forças, de estabelecimento de diferenças no processo de construção da violência, desenvolve-se um tipo de violência que muitos não observam, até mesmo por estarem inseridos na dinâmica desta construção. A violência institucionalizada desenvolve uma vigilância contínua, principalmente sobre os trabalhadores, quando discutimos a questão da relação de poder nas relações trabalhistas, colocando-os como responsáveis no processo de competição na relação de oferta e demanda no mercado, disciplina rigorosa, praticamente militar, nos locais de trabalho, nos dá o sentido de que a violência, neste caso, revela-se uma poderosa força produtiva.

A violência estrutural atua lentamente e de maneira difusa sobre suas vítimas. Tende a produzir uma distorção ideológica, apresentando-se como mero resultado lógico do modelo organizacional, político, administrativo e econômico adotado.

Este tipo de violência, muito ligada à questão do controle social, apresenta relação direta e indireta com o processo de globalização, urbanização, violência urbana, pois à medida que a cidade se torna maior e mais complexa, apresentando suas diversidades e novas desigualdades, acomodações e tensões, hierarquias e contradições, modos de ser e estilos de vida, logo se multiplicam as tendências de integração e acomodação, assim como de fragmentação e conflito.

Neste processo de definição da violência para além apenas da forma física, Michaud (2001) busca construir um conceito abrangente, marcando que podemos constatar violência quando, numa situação de interação, um ou vários atores adquirem posturas e comportamen-

tos que, direta ou indiretamente, causam danos a uma ou várias pessoas, em sua integridade física, integridade moral, em suas posses, ou em participações simbólicas ou culturais.

A violência é antes de tudo, uma questão de agressões e de maus-tratos. Por isso a consideramos evidente: ela deixa marcas. No entanto, essa força assume sua qualificação de violência em função de normas definidas que variam muito. Desse ponto de vista, pode haver quase tantas formas de violência quantas forem as espécies de normas. (...) não se deve esquecer que a lei permite certas violências em condições bem definidas: no âmbito do esporte, da cirurgia, na manutenção da ordem. (MICHAUD, 2001, p. 122)

A violência institucional, segundo Hassamer (1989), é originada da atuação das organizações públicas e privadas, através de suas instituições. Uma das faces mais perceptíveis da violência institucional é construída pela violência policial. Aliás, este tipo de violência “é uma característica das instituições de controle social” (id.ibid.).

Este tipo de violência vincula-se às relações de produção dominantes, apresentando-se como violência econômica e econômico-financeira, “exercidas pelas classes economicamente fortes e politicamente dominantes” que atuam no comando do mercado de bens de consumo, da saúde, transporte, educação, habitação etc. (SANTOS, 1984).

A violência é também a exclusão, a privação e a injustiça, devendo ainda ser vista nos seus aspectos políticos e econômicos. As maiores vítimas são exatamente aquelas mais vulneráveis em virtude da situação física e psicológica, são aquelas em condições sociais e econômicas mais vulneráveis, que ainda não estão ou que já não fazem mais parte do mercado de trabalho, como idosos e crianças pobres.

1.3.1 Violência na sociedade brasileira

A história da violência na sociedade brasileira não se apresenta muito diferente dos países, principalmente da América do Sul, que sofreram um processo de colonização onde a imposição da ordem vigente do colonizador norteou as relações com os nativos existentes nos territórios conquistados.

De acordo com Almeida (2003), a história da sociedade brasileira desde seu início foi marcada por eventos violentos.

Já no nosso ‘descobrimento’, na ocupação européia do nosso território, os portugueses dizimaram a população indígena quase levando a sua completa extinção, por inúmeras razões, mas principalmente as econômicas. E durante toda a nossa história, marcada por pequenos levantes e revoluções, tivemos a presença da violência. (ALMEIDA, 2003, p.47)

Os direitos humanos, cuja observância é ainda tão difícil, tiveram como marco de desrespeito em uma época republicana o período da ditadura militar, autora de ações explícitas de violência com todo o tipo de abusos, inclusive sequestros, assassinatos, torturas e atentados. Essa época deixou marcas profundas na sociedade brasileira, que aprendeu a prezar e lutar pela liberdade a todo custo.

A criminalidade e o aumento da violência são assuntos que, na última década, vêm se tornando alarmantes nas discussões acadêmicas e dentro do Estado. O crescimento destes episódios passa a exigir uma atitude do governo e das forças de segurança, que precisam desenvolver estratégias que amenizem este processo presente nas grandes cidades brasileiras e que agora expande-se para o interior do país.

Entretanto, tratar esta questão apenas como caso de polícia pode tornar-se um artifício utilizado para não enfrentar as verdadeiras causas, raízes deste processo. Nesse tipo de atuação da polícia, as vítimas, em sua maioria, serão os pobres das áreas de favelas, sem que exista um diagnóstico adequado desta realidade.

Estas abordagens direcionadas exclusivamente para a população pobre, a não credibilidade no sistema, as ocorrências de violência policial e a impunidade, causam na população uma reação de buscar soluções às vezes também violentas, para amenizar o cenário de insegurança. Muitos passam a considerar fatos como “fazer justiça com as próprias mãos” como uma forma de amenizar e resolver o problema, e desta forma aprovam o linchamento, a pena de morte, a diminuição da maioridade penal, as milícias, e até ações violentas da polícia, desde que estas sejam direcionadas a bandidos das favelas.

Raichelis (2006) afirma que as consequências da incorporação do ideário neoliberal nas sociedades que, como a brasileira, viveram os impasses da consolidação democrática, do frágil enraizamento da cidadania e das dificuldades históricas de sua universalização, expressam-se pelo acirramento das desigualdades sociais, encolhimento dos direitos sociais e trabalhistas, aprofundamento dos níveis de pobreza e exclusão social, aumento da violência urbana e da criminalidade, agravamento sem precedentes da crise social que, iniciada nos anos 1980, aprofunda-se continuamente na primeira década do século XXI.

Esta crise apresentada por Raichelis, que pode ser configurada também no aumento da violência urbana, tem apresentado desde a década de 1990 características não verificadas anteriormente, como a alta letalidade, com aumento da taxa de mortalidade, notadamente entre jovens; o uso cada vez mais crescente de armas, com maior poderio de destruição; a presença maior de grupos organizados atuando em várias regiões do país e de forma articulada; o aumento da ligação de grupos nacionais com quadrilhas internacionais; o fato de que em cidades como o Rio de Janeiro o tráfico de drogas é apresentado como o crime mais comumente praticado tanto por adolescentes quanto por adultos (FRAGA, 2006).

Ao identificarmos o entendimento do panorama social e econômico do Brasil das últimas três décadas buscamos, para compreensão das questões em exame, o início da discussão de como a violência se apresenta hoje em nossa sociedade, e a necessidade da construção de novas alternativas para minimizar e prevenir seus agravos.

As manifestações da violência estão longe de ser apenas um fenômeno de relevância concreta e expressa a olho nu, devendo ser estudadas não como um fator unicamente causado pela pobreza, pela miséria das grandes favelas – espaços onde se registram os maiores índices de criminalidade –, e sim por todo um processo que envolve um arsenal de artifícios, como a questão social, a cultura, a necessidade do poder e principalmente a imposição da força sobre a vontade do outro. É preciso considerar as diferenças regionais e períodos da história ao analisar os dados que são apresentados no que se refere à violência.

De acordo com Minayo (1998), muitas vezes a violência não é percebida onde mais se manifesta: nas desigualdades sociais e culturais, na exclusão econômica e principalmente nos discursos ideológicos sobre o que seja violência. Essa naturalização acaba por criar e conservar a mitologia da não-violência dentro das relações sociais brasileiras, deixando a olhos nus apenas a violência física.

Esta exclusão é, sem dúvida, uma forma de violência, pois não se limita ao uso da força física. Entendemos que a possibilidade ou ameaça de usá-la constitui dimensão fundamental de sua natureza. A violência também se constitui na idéia de poder, ao enfatizar a possibilidade de imposição da vontade ou desejo de um sobre o outro, ou engessar a formação individual ou coletiva de pessoas que são submetidas a estereótipos dados por aqueles que detêm o discurso do poder. Sendo assim, o não acesso a oportunidades de crescimento individual e coletivo e a culpabilização pelos agravos da modernidade representam uma forma de violência para os que moram em áreas pobres.

1.3.2 Violência e formas de prevenção: Segurança Pública em questão

Os episódios de violência com todas as suas manifestações vêm apontando gastos para os governos, o que muitas vezes coíbe investimentos que poderiam ser destinados a outras áreas, proporcionando maior qualidade de vida para a população. Há, entretanto, um agravante ainda maior: a criminalidade está destruindo sonhos e vidas, principalmente de jovens pobres, aqueles de menores oportunidades de acesso a serviços públicos, tanto de qualificação quanto os básicos, como educação e saúde.

O tipo de violência urbana que se presencia no Brasil é responsável pelos altos índices de morbimortalidade de jovens, atingindo, preferencialmente, homens na faixa etária de 15 a 35 anos das camadas mais pobres. Para o Estado, a violência urbana também representa dispêndios significativos, pois recursos que poderiam ser investidos na área de saúde, educação e saneamento básico são usados para financiar a infra-estrutura penitenciária, os serviços de apoio às vítimas. Outro ponto importante a ser destacado é o descrédito da população em relação ao Estado, diante de sua imobilização frente à violência.

Esta realidade também atinge outros países. Quando nos reportamos a países da América Latina, pesquisas sobre o assunto desenham os contornos de uma realidade preocupante, pondo em relevo dados relativos aos custos sociais e econômicos da violência.

O crime e a violência afetam todos os níveis sociais, ricos e pobres (estes últimos mais), mulheres e homens, jovens e idosos. Os custos econômicos do crime e da violência são altos. Estima-se que na América Latina os homicídios custem aproximadamente 27.737 milhões de dólares a cada ano, e que a região perca 14% de seu PIB devido à violência. A criminalidade e a violência urbanas também geram um ambiente de medo. O medo do crime e da violência são 'ameaças sérias à estabilidade e ao ambiente social das cidades, ao desenvolvimento sustentável e econômico, à qualidade de vida e aos direitos humanos'. Os custos do crime e da violência costumam ser divididos em quatro categorias: custos diretos e indiretos, custos não-monetários, efeitos econômicos multiplicadores e efeitos sociais multiplicadores (GUERRERO, 1999, p.12).

Aproximadamente 140.000 pessoas são vítimas de homicídio a cada ano. A criminalidade violenta vitima pelo menos uma de cada três famílias do continente. Representa um custo líquido do PIB da região de por volta de 12,1 % e, em termos totais, chega ao nível de 14,2%. A perda e deterioração do capital humano decorrentes das mortes

prematuras e incapacitação permanente equivalem a quase todo o investimento anual em educação primária. Considerando-se as perdas materiais em termos de segurança pública e privada, e justiça, o valor alcança 3% do PIB.

De acordo com dados registrados pelo Mapa da Violência dos Municípios – 2008, na década 1996/2006 o número de homicídios registrados pelo SIM – Sistema de Mortalidade passou de 38.888 para 46.660, o que representa um incremento de 20%, levemente superior ao crescimento da população, que foi de 16,3% nesse mesmo período; e o número de homicídios sofreu um crescimento assustadoramente regular até 2003, com incrementos elevados, em torno de 4,4% ao ano.

Sobre os índices de mortalidade por causas externas e sua relação com a mortalidade no país, Camargo (2003) avalia que a média de vida da população brasileira é de 64 anos para homens e 69 para mulheres, considerando que esta expectativa aumentou com as melhorias nas condições de saúde, numa relação diretamente proporcional, podendo ser citada assim a implantação do saneamento básico, as campanhas de vacinação e melhor atendimento médico-hospitalar à criança e gestante, e destaca: “O que se ganhou com o controle da mortalidade infantil e de doenças parasitárias, resultante do aumento da expectativa de vida média da população, está se perdendo com a violência, que vem sobrecarregando o sistema de saúde” (CAMARGO, 2003, p.49).

Esta sobrecarga do sistema de saúde transforma emergências e hospitais dos centros urbanos em verdadeiros espaços para atendimento de vítimas da violência, atendimentos semelhantes aos realizados em campos de guerra. Vítimas de confrontos policiais, de balas perdidas, e principalmente, de guerras pelo poder dentro da indústria do tráfico, chegam a ser 70% dos atendimentos de emergências nas grandes cidades⁵.

A violência dos grandes centros, que se estende a outros espaços, tem a ocorrência de mortes violentas associada a alguns fatores, como concentração populacional elevada, desigualdades na distribuição de riquezas, iniquidade na saúde, impessoalidade das relações, alta competição entre os indivíduos e grupos sociais, fácil acesso a armas de fogo, violência policial, abuso de álcool, impunidade, tráfico de drogas, estresse social, baixa renda familiar e formação de quadrilhas.

As relações entre violências e condições de vida não são unívocas nem lineares, o que tem levado a certo questionamento sobre os seus determinantes. Como adverte Soares,

⁵ Dados do Ministério da Saúde, Estudo dos gastos da violência no Brasil. Disponível na internet em: <www.saude.gov.br>. Acesso em: Ago 09.

(...) quem atribui o envolvimento com o crime a necessidades econômicas frequentemente esquece o papel que a cultura, os valores, as normas sociais e os símbolos desempenham. A auto-estima é tão importante para a so sobrevivência humana quanto um prato de comida. (SOARES, 2006, p.97)

Neste contexto, verificamos que as representações sociais da população pobre enquanto “classe perigosa” expressam a singularidade dos *espaços sociais* no processo de reprodução social, espaços onde a miséria e a ausência das garantias de cidadania são peculiares, acrescidas da negação dos padrões próprios culturais e das estratégias de sobrevivência desenvolvidas.

Na mesma perspectiva teórica, Barros (2005), afirma

(...) ser das mais perversas a associação de pobreza com violência. As noções das violências como derivadas diretamente da população pobre são amplamente divulgadas em nossa sociedade, num processo que constitui uma dupla violência: já punidas pelas violências geradas pela própria pobreza, as camadas pobres de nossa sociedade sofrem por serem consideradas classes perigosas. (BARROS, 2005, p.91)

Contudo, se é verdade que pobreza não gera, necessariamente, violência, e que os bairros populares e as favelas não devem ser estigmatizados como espaços violentos, também não se deve ignorar o fato de que evidências empíricas acumuladas apontam tais áreas como as que concentram maior proporção de vítimas das violências, expressas pelas maiores taxas de homicídios e pelas baixas condições de vida. Nesse sentido, caberia explorar diferentes metodologias de investigação potencialmente capazes de verificar as relações entre condições de vida das populações e determinadas manifestações da violência, como é o caso dos homicídios (MACEDO et al, 2001).

No Brasil, as violências constituem uma realidade que atravessa diversas camadas sociais, porém seu cunho de classe se explicita na forma como atingem as classes trabalhadoras. Desta forma, observa-se uma tendência de que se trata de uma realidade que atinge drasticamente os menos favorecidos, os pobres, os negros, as crianças e adolescentes, principalmente das camadas mais empobrecidas da sociedade. Houve uma impressionante evolução da mortalidade por causas violentas desde o início da década de 1980, quando essas ocupavam o quarto lugar no perfil geral dos óbitos, passando ao segundo lugar, a partir de 1989. Hoje elas só perdem para as doenças do aparelho circulatório.

Faz-se necessário ressaltar que para o Estado, em áreas como saúde, sistema penitenciário e judiciário, a violência urbana representa diretamente dispêndios significativos do orçamento público, além de indiretamente atingir setores como o turismo nacional e internacional e a desvalorização do mercado imobiliário. Recursos que poderiam ser investidos na área de saúde, educação e saneamento básico são usados para financiar a infra-estrutura penitenciária, como também os serviços de apoio às vítimas. O que observamos é que, além do não emprego destes recursos em políticas sociais, esta violência é responsável pelo descrédito da população em relação ao Estado, pois os altos índices e a recorrência de fatos causam uma sensação de impunidade ao cidadão.

De acordo com Minayo (2007), com base em um levantamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), estima-se que 3,3% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro são gastos com custos diretos da violência; quando analisamos custos indiretos, transferência de recursos e as consequências para a produtividade do país, este índice chega a 10,5%.

Para a Organização Mundial da Saúde (OMS) (2005), no que se relaciona aos atendimentos na área de saúde temos registros de um índice alarmante que chega a 40% dos recursos quando falamos de grandes centros e hospitais de emergência. Nestes, em capitais como Rio de Janeiro, São Paulo e Recife, cerca de 70% dos atendimentos são relacionados a ocorrências violentas como agressão física por arma de fogo, arma branca, homicídios, suicídios e acidentes de trânsito.

Esta ausência de instituições, de acesso a serviços como saúde, educação, cultura, proteção social, é verificada, principalmente, em áreas onde há constatação de maior incidência de violência. Santos (2005), ao estudar tais espaços urbanos, utilizou para designá-los a noção de território, observando que esses devem ser considerados não apenas como áreas físicas, mas como regiões que abrigam classes sociais distintas, onde o acesso à cidadania é diferente, incluindo em sua observação a construção, nestes espaços, de identidades e desigualdades que devem ser observadas particularmente.

Há desigualdades sociais que são, em primeiro lugar, desigualdades territoriais, porque derivam do lugar onde cada qual se encontra. Seu tratamento não pode ser alheio às realidades territoriais. O cidadão é um indivíduo num lugar. A República somente será realmente democrática quando considerar todos os cidadãos como iguais, independente do lugar onde estejam. (SANTOS, 2005, p. 106)

Ações policiais que visam apenas ações de repressão aos episódios de criminalidade não estão surtindo resultado no combate à violência. Ressaltam a importância de se desenvolver projetos que atuem, não apenas, nas ações de prevenção, minimizando a entrada de adolescentes para o crime, otimizando os serviços de atenção a toda a população para diminuir o acesso à criminalidade, mas também o de uma reestruturação de estratégias de real ressocialização daqueles que cumprem penas nas instituições prisionais para que ao serem libertados possam realmente buscar um espaço com programas de acompanhamento de ex-detentos.

Portanto, políticas de prevenção da violência se apresentam como de extrema importância dentro da Política de Segurança Pública. A aproximação das estratégias de decisão para os municípios possibilita a realização de estratégias de prevenção, pois as políticas que antes eram decididas a nível central e impostas de forma vertical para os municípios agora podem ser desenvolvidas de acordo com o diagnóstico social de cada município e suas áreas mais violentas.

Neste processo, a participação de associações locais – esportivas, culturais, religiosas – nas discussões do tema segurança deve ser encorajada, pois facilita a participação de lideranças sociais, moradores e, principalmente, proporciona a possibilidade de participação de jovens, que passam a descobrir um espaço para apresentação de suas demandas em relação à segurança pública.

A construção de uma Política de Segurança Pública que valorize a interface entre as ações de repressão e prevenção, que não sobreponha uma à outra, que considere tanto a participação social quanto as ações de repressão, quando necessárias, pode ser uma estratégia que, em longo prazo, venha a causar reais impactos na diminuição dos dados de criminalidade e violência no país.

2 POLITICAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

No Brasil, como em diversos países do mundo, convive-se com a criminalização da pobreza, adotam-se comportamentos e conceitos que tornam o pobre, morador de áreas de favelas, segregadas, um personagem ameaçador e responsável pela violência que desestabiliza a sociedade. Tais atitudes resultam em uma política de segurança que por vários anos utiliza a repressão como forma de combater os episódios de violência que ocorrem nestas regiões, desconsiderando os aspectos preventivos e dedicando-se a uma ação reativa.

A criação de uma política de segurança pública que tenha como objetivo atender às demandas da população pressupõe um serviço público universalizado, com equidade, e alicerçado em concepções democráticas, comprometida com os princípios que regem as políticas sociais.

As manifestações da violência que a cada dia se complexificam em suas múltiplas expressões têm exigido a efetivação de políticas sociais mais eficazes e amplas. Neste contexto, é visível a importância da construção de uma política com a participação da sociedade civil, e parcerias entre as forças de segurança e os municípios.

A reestruturação da política de segurança pública deve ter como premissa ações que desconstruam esta visão e insiram todos os atores da sociedade civil neste processo, valorizando a cidadania e a participação social. Ao recortamos a pesquisa de campo ao município de Macaé⁶, objetiva-se que neste recorte territorial se possa perceber a concretude da violência e a importância das inter-relações setoriais e interinstitucionais, visto as incompletudes institucionais, como forma de efetivação de uma política de segurança pública.

⁶ Vide capítulo III.

2.1 POLÍTICA SOCIAL - BREVE PANORAMA

Muitas são as abordagens dadas à questão social e à política social no universo capitalista, entretanto algumas apontam de forma unilateral, condenando-as como um artifício, cujo papel é apenas exercer controle social sobre a classe trabalhadora, utilizada como uma forma de atender às necessidades do capital, legitimando os mecanismos de cooptação do capitalismo, por meio da aceitação dos trabalhadores, onde os “benefícios” disponibilizados são apenas uma forma de manter um equilíbrio na produção, evitando manifestações e reivindicações que possam reduzir os lucros capitalistas.

Entretanto, mesmo antes do surgimento das sociedades que privilegiavam as forças de mercado, as sociedades pré-capitalistas, algumas responsabilidades sociais já eram definidas pelos governantes, com finalidade principal de manter um equilíbrio na sociedade e evitar que alguns homens se tornassem pedintes ou vagabundos. Estas iniciativas tinham como objetivo principal tirar das ruas aqueles que pudessem perturbar o equilíbrio da sociedade, considerados como disfunção social.

Quando buscamos na história de séculos passados alguma referência sobre o surgimento de iniciativas consideradas como políticas sociais, ou mesmo assistenciais, reportamo-nos, neste trabalho, ao período referido como moderno, pois suas configurações criaram bases para as estruturas de longa permanência e percebidas na atualidade. São exemplos disso as estratégias surgidas na Inglaterra, mesmo antes da Revolução Industrial, como o Estatuto dos Trabalhadores (1349); Estatuto dos Artesãos (1563); a Lei dos Pobres (1531); A Lei de Domicilio (1662); o *Speenhamland Act* (1795); e a Nova Lei dos Pobres (1834). De acordo com Polanyi (2000), estas leis que vieram antes da Revolução Industrial, das mudanças ocasionadas pelo capitalismo, eram consideradas como instrumentos de controle da ordem e disciplina dos meios sociais, sendo que a Nova Lei dos Pobres já surgiu após a revolução e com o objetivo não mais de regular comportamentos sociais, mas de manter a ordem entre os trabalhadores e seu acesso ao trabalho.

Alguns autores⁷ são contundentes na afirmação de que o real surgimento das políticas sociais só foi constatado no final do século XIX, de forma mais ampla e atendendo à obrigatoriedade de sua necessidade.

Pierson (1991) é ainda mais conclusivo nesta questão do surgimento das políticas sociais ao apontar ações e aspectos que podem realmente ser considerados os primeiros

⁷ Ver: BEHRING E BOSCHETTI. **Políticas Sociais**: fundamentos e história. Cortez, 2007.

passos deste processo. O autor cita, primeiramente, as políticas sociais orientadas pela lógica do seguro social, que surgiram no ano 1883, e acrescenta como aspecto fundamental a importância das políticas sociais como forma de ampliar a idéia de cidadania, redirecionando ações que antes se voltavam exclusivamente para a pobreza.

No caso do Brasil, o surgimento das políticas sociais tomou um caminho um pouco diferente do difundido no antigo mundo, possivelmente por conta de sua formação histórica, da inserção tardia do capitalismo, pela maneira como se constitui o processo de cidadania. Marshall (1967) explica como a construção da cidadania ocorreu no processo de desenvolvimento histórico, através da divisão de três momentos distintos: primeiro de afirmação dos direitos civis, ou de liberdade; o segundo reporta-se aos direitos políticos; e o terceiro momento trata da conquista dos direitos sociais.

Mas o simples de fato da existência destes direitos em lei não faz com que sejam automaticamente respeitados, havendo barreiras para sua real efetivação, principalmente no que se refere ao acesso a esta consolidação por meio da justiça.

O direito lá estava, mas o remédio jurídico estava muitas vezes fora do alcance do indivíduo. As barreiras entre os direitos e os remédios eram de duas espécies: a primeira se originava nos preconceitos de classe e parcialidade; a segunda, nos efeitos automáticos da distribuição desigual de renda que operava através do sistema de preços. Os preconceitos de classe que, indubitavelmente, caracterizavam a distribuição da justiça no século XVIII, não podem ser abolidos por leis, mas somente pela educação social e a edificação de uma tradição de imparcialidade. Este é um processo difícil e moroso que pressupõe uma mudança no modo de pensar nos escalões superiores da sociedade. (MARSHALL, 1967, p.80)

Além disso, a adaptação do país ao capitalismo foi tardia e fruto de uma substituição do trabalho escravo pelo trabalho livre nas grandes cidades agrárias, o que fez com que existisse uma contradição entre as “benesses” do progresso e resquícios de elementos e comportamentos da antiga ordem, que não reconhecia nenhuma forma de direito para esta nova classe de trabalhadores (PRADO JR., 1991).

Algumas manifestações de uma sociedade capitalista apresentavam já uma “nova” questão social, que englobava manifestações de pauperismo e a grande dificuldade de os negros, ex-escravos, se inserirem no mercado de trabalho. Tais questões começaram a ser abordadas logo no início do século XX, com lutas de trabalhadores e a germinação de algumas iniciativas de legislação voltadas a eles.

A Lei Eloy Chaves, em 1923, considerada a primeira lei fundamentada numa real estruturação de política social⁸, constitui-se um marco cronológico do surgimento de direitos sociais e trabalhistas, e foi seguida por legislações também marcantes, que se configuram como conquistas no decorrer período. Pode-se destacar que em 1888 foram criadas as caixas de socorro para a burocracia pública, já no fim do Império; em 1889, os funcionários da imprensa e os ferroviários conquistaram o direito a férias de 15 dias e pensão; em 1891, como forma de amparar a situação das crianças na República, foi criada a primeira legislação da infância no Brasil, que se expandiu e concretizou de fato em 1927 com o Código de Menores, que teve fim em 1990, com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

No ano de 1903 foram criados os primeiros sindicatos e em 1907, após reivindicações trabalhistas, houve o reconhecimento do direito à formação sindical. Esta conquista dos trabalhadores veio como primeira iniciativa na busca de outros direitos, como a redução da jornada de trabalho para 12 horas diárias, em 1911, e a regulamentação da lei de acidentes de trabalho, em 1919. Estas primeiras conquistas de manifestações da classe trabalhadora, aliadas a iniciativas do governo, servem de base para que possamos entender o desenrolar de toda a história das políticas sociais brasileiras, que tem constituído, através de pressões, negociações, avanços e recuos, o panorama dos direitos sociais em processo histórico-social de construção.

O artifício da criação de programas e políticas sociais, ao longo da história e ainda hoje, com a dupla funcionalidade de controlar e disponibilizar benefícios, desenvolver ações assistencialistas, é processo presente em termos da efetivação e garantia de direitos da população trabalhadora e da parcela mais carente do país. Ou seja, não ficam impermeáveis a outras propostas não-hegemônicas. O que nos importa discutir ao abordarmos a segurança pública dentro desse contexto é a necessidade de uma nova categoria de participação ativa da sociedade civil, juntamente com o governo e outras entidades, em ações que, mesmo “pré-determinadas”, possam de fato atender, também, às demandas da população.

É pactuado que, dentro de um estado de direito, mesmo com uma economia de mercado, a Constituição deste país deve manter e ser reguladora da garantia de direitos, e não as leis de mercado, criando um Estado democrático que conviva com a participação da

⁸ Ver Behring e Boschetti, 2007, e Yamamoto e Carvalho, 1989.

sociedade em fóruns de discussões sobre as decisões de interesse geral, sem abdicar de seu compromisso com o bem-estar dessa sociedade.

2.2 SEGURANÇA PÚBLICA COMO POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA NAS ÚLTIMAS DÉCADAS: PONTUANDO QUESTÕES

As políticas voltadas para a área de segurança na atualidade brasileira, mesmo passadas mais de três décadas do período da ditadura militar, ainda apresentam características e resquícios de estratégias de guerra e não se submetem, de forma integral, ao programa democrático da Constituição Federal de 1988.

A Constituição de 1988 reservou à segurança pública capítulo específico, caracterizando-a como dever do Estado e como direito e responsabilidade de todos, devendo ser exercida para a “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (Art. 144, CF 1988). Em Constituições anteriores não havia um capítulo destinado à segurança pública, porque este tema não era considerado um direito social e fundamental.

Além disso, antes da Constituição de 1988 não se discutia segurança pública como tema e direito aberto à participação social. Segundo Souza Neto (2006), o tema foi constitucionalizado, e este processo traz importantes consequências para a legitimação estatal na formulação e na execução de políticas de segurança. As estratégias e ações desenvolvidas pelas forças de segurança devem seguir como orientação o disposto na Constituição Federal, que elevou a segurança à condição de direito fundamental em seu Art. 6º, direito que deve ser garantido como serviço público universal e igualitário.

Num breve histórico da construção de uma nova segurança pública brasileira neste século, os primeiros passos significativos foram dados no segundo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Um incidente tornou-se estopim dessa iniciativa: a tragédia do ônibus 174, no Rio de Janeiro, em 12 de junho de 2000: um jovem⁹, ao tentar cometer um assalto em um ônibus urbano, manteve seus ocupantes como reféns na tentativa de negociação de fuga. O episódio durou quase o dia todo, atraiu forte presença da mídia e foi apresentado em rede nacional. Teve com desfecho a morte de uma refém e do jovem – a morte deste quando já estava sobre os cuidados da polícia.

⁹ Sobrevivente da chacina da Candelária, no Centro do Rio de Janeiro, em 1993, que resultou na morte de oito adolescentes.

O episódio da chacina causara grande comoção na população, com repercussão no cenário nacional e internacional. Mas foi necessária outra tragédia, protagonizada por um de seus sobreviventes, para que fossem reagendadas as ações até então rascunhadas. A ação deu origem à elaboração do primeiro Plano de Segurança Pública, em 2000, e à criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos¹⁰ e real efetivação do primeiro Plano Nacional de Direitos Humanos¹¹ (SOARES, 2007). Apesar da forma abrupta com que o plano foi posto em ação, apesar de todo o processo de discussão e de sua não efetivação, consideramos os avanços que este trouxe para nossa sociedade. Um deles foi a valorização do papel da prevenção dentro das estratégias de combate à violência, além da promoção, por meios de programas sociais, da integração de ações das três esferas de governo.

Neste período a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), criada em 4 de setembro de 1997, pelo decreto 2.315, desenvolveu ações que foram consideradas positivas no que se refere à criação de estratégias para o desenvolvimento da segurança pública, como o estabelecimento de condições (mesmo que precárias, por conta da falta de recursos) de qualificação profissional dos agentes de segurança, entre outros fatores.

Já no segundo governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi criado, em agosto de 2007, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), com 94 ações que contemplam estratégias de prevenção e reestruturação das forças de segurança, além de criar projetos em parcerias com diversos ministérios, no intuito de integrar ações de combate à violência e valorização dos agentes de segurança.

O Pronasci trouxe de volta uma iniciativa criada em meados de 2003 com a intenção de integrar as forças de segurança e as instâncias de justiça criminal numa espécie de fórum executivo, os Gabinetes de Gestão Integrada (GGI), que passaram a ter suas representações nos Estados e Municípios. Os municípios com altos índices de mortalidade por causas externas, por ocasião de eventos violentos, aderiram ao Pronasci e passaram a receber verbas para a estruturação dos GGI e para projetos aprovados de acordo com a Senasp e os ministérios envolvidos.

¹⁰ Criada pela lei 10.683 de 28-05-2003 que substitui a Secretaria Especial de Direitos Humanos criada em 17 de abril de 1997.

¹¹ Criado em sua primeira versão em 1996 e complementado em 1999, durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Tornou-se um marco na história dos direitos humanos no Brasil, pois estabelece a conexão entre a democracia nacional e os paradigmas definidos no plano internacional pela Organização das Nações Unidas (ONU). A elaboração deste plano inicia-se na I Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em 26 e 27 de abril de 1996, em Brasília. Sua reavaliação foi tema proposto na XI Conferência Nacional, em 2008.

Entretanto, este programa ainda está em fase inicial, e muitas áreas exigem reajustes para que atinja seus objetivos. Os sistemas de avaliação e monitoramento de projetos aprovados foram lançados em 2009, como o Sistema de Monitoramento do Pronasci (Simap) e o Sistema de Convênios do Governo Federal (Siconv), do Ministério do Planejamento, onde há a obrigatoriedade de inserção de todos os projetos destinados a repasse de verbas do governo federal.

A efetivação do Pronasci enfrenta grandes barreiras, estruturais ou políticas.

Nas questões estruturais, de criação dos gabinetes de gestão integrada, espaços de representação do programa nos municípios, muitos deles deparam-se com a falta de pessoal qualificado para desenvolver as ações e ainda não foi feito o repasse de verbas referente à compra de equipamentos para a estruturação do observatório da violência, das salas equipadas com sistema de vídeo e das câmeras para monitoramento das cidades. Este observatório e o sistema de monitoramento são instrumentos, ao criar dados e observações a respeito da violência no município, podem se tornar base para a elaboração de projetos locais de segurança pública.

Quanto às questões políticas, temos inicialmente o impasse do período eleitoral de 2008, que, apesar de não desestruturar o programa, causou uma interrupção nos repasses para projetos já aprovados, a probabilidade de municípios aliados ao governo federal terem acesso primeiramente aos benefícios e, muitas vezes, a falta de interesse político e investimento do próprio município no andamento dos projetos, por priorizarem outras necessidades já em andamento.

Em agosto de 2009 foi realizada a I Conferência Nacional de Segurança Pública, precedida de etapas eletivas e livres em todos os municípios e estados que possuem territórios beneficiados pelo Pronasci. Esta estratégia, desenvolvida por agentes envolvidos no Pronasci em parceria com os estados e municípios, dentro de uma visão de Estado democrático pode ser vista como um progresso, no que se refere à participação social; como forma de consolidação da participação social nos eventos e na escolha de representantes das forças de segurança dos governos municipais e estaduais, e da sociedade civil para a Conferência Nacional.

Ainda que timidamente, a sociedade civil se fez representar e, pode, pela primeira vez, eleger diretrizes e princípios para a elaboração de uma Política Nacional de Segurança Pública, que será resultado desses encontros. Procura-se caminhar para a criação de uma política que vá além de um programa de governo, de um projeto político partidário, que

venha como uma forma real de consolidação de direitos e não com caráter assistencialista, que vise apenas a busca de vantagens e benefícios partidários.

2.3 REFLEXÕES SOBRE A EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

O entendimento do tema segurança pública exige um olhar plural, que obriga um ponto de vista transdisciplinar. Assim sendo, deve ser percebida como um serviço que vá além da reação aos delitos cometidos, que conforme um processo de ações e políticas que contemplem diversos setores e níveis da sociedade, com estratégias que englobem as famílias, escolas, discutindo a política criminal e seu sistema até o gerenciamento da execução da pena.

Novos princípios de segurança pública devem ser fundamentados e perpassados por conceitos como o da liberdade, da justiça social, da participação e da igualdade, e amparados e organizados com estratégias que possam aperfeiçoar o aparato policial; deve haver mais investimento em educação, saúde, assistência familiar, urbanização, dentre outros. Desta forma, a política de Segurança Pública atuará num equilíbrio entre prevenção e repressão, e não mais na utilização das forças de segurança como estratégia única.

Nesta ótica, a polícia não pode ser um instrumento único para prover segurança, mas uma das instâncias formais de controle social, atuando juntamente com o Estado e a Sociedade Civil. Para um exame real da atuação da polícia, necessário se faz inseri-la em um novo modelo de controle social, que combata as noções de que a solução está somente na produção legislativa combinada com sanções, e no incremento do aparato policial cuja ação faz crescer a superpopulação carcerária e as instituições de internação para adolescentes em todo o país.

De maneira mais restrita, a segurança pública tem sido definida como uma série de políticas e ações coerentes e articuladas que tendem a garantir a paz pública por meio da prevenção e repressão aos delitos e faltas contra a ordem pública, mediante o sistema de controle penal e da polícia administrativa. Contudo, sua atuação deve ser ampliada para além da repressão que é exercida pela polícia, devendo ter a busca da defesa da paz social como primeira linha de contenção da violência.

De acordo com Soares (2008), a análise dos homicídios no Brasil de 1979 a 2001 mostra um aumento durante o período de 1.580 homicídios por ano, na média. Em 1999

houve 47 mil mortos; 49 mil em 2000; e 51 mil em 2001. Estes dados demonstram a presença de uma efetiva ameaça à população, podendo-se observar que as estratégias de combate ao crime que recorrem somente à contratação de contingente policial, à implantação de novos métodos de repressão, à imposição de sentenças mais severas e à construção de prisões apresentam resultados desalentadores.

Para que as políticas públicas de segurança cumpram seu papel de combater a criminalidade e outras formas de violência, é necessário abordá-las em toda sua globalidade e complexidade, desenvolver políticas conjuntas e transversais que contribuam para uma eficaz prevenção e combate aos diversos tipos de violência.

Soares (2003) enumera algumas metas a serem implementadas nos programas e projetos, articulando-se, complementando-se e formando uma unidade orgânica, a saber:

1. Integração, ainda que não fusão, entre as polícias, seja na formação básica, seja no trabalho cotidiano (...), seja nas atividades meio, seja na supervisão operacional, na orientação estratégica e na correição (...). Tudo isso só tem valor porque pode transformar radicalmente o comportamento policial, reduzindo a corrupção e a brutalidade, e reaproximando as polícias da comunidade;
2. Reforma radical da Polícia Civil e das Delegacias, atentando para organização e processamento informatizado de informações, atendimento civilizado aos cidadãos, agilização das investigações, eliminação das carceragens nas Delegacias e aproximação com a Justiça (...) e reforma da polícia técnica (...). A nova delegacia suprime a atomização das unidades distritais, que constitui a infra-estrutura da ineficiência e da corrupção: a fragmentação impede a universalização de procedimentos, o controle sobre o trabalho na ponta, a partilha e a centralização das informações, a avaliação sistemática das medidas adotadas e das ações realizadas. A nova delegacia visa, antes e acima de tudo, promover uma revolução gerencial na polícia civil (e não só aí), transformando o arquipélago ingovernável de unidades dispersas em uma instituição orgânica, o que, por sua vez, propicia a renúncia ao voluntarismo reativo, o abandono da praxe inercial e a instalação de uma administração racional, em que dados consistentes dêem lugar a diagnósticos rigorosos, aptos a sustentar planejamentos regulares, avaliações permanentes e monitoramentos corretivos;
3. O combate à violência de gênero e à violência doméstica, ao racismo e à homofobia, contra a agressão ao meio ambiente e a violência especificamente voltada contra crianças e adolescentes: projeto Centros de Referência;
4. Aproximação entre polícias e comunidades, via participação comunitária e investimentos na moralização, rompendo radicalmente com o corporativismo;
5. Capacitação profissional, em cujo processo aspectos técnicos seriam combinados com orientações dirigidas a formar policiais voltados para a proteção dos cidadãos e não do Estado (...);
6. Melhoria das condições de trabalho e valorização dos policiais, que seriam alcançadas com a aquisição de melhores equipamentos, a construção de ambientes mais apropriados e dignos, e com políticas salariais ou de

gratificações, associadas a salários indiretos – saúde familiar, habitação, educação dos filhos. (SOARES, 2003)

Lograr atingir uma política de segurança pública com viés de cidadania, com participação social, requer ações compreendendo diferentes instituições, públicas ou privadas, ações que possam promover a integralidade de setores diversos com o intuito de construir um projeto amplo de direitos, como deve ser concebida a efetiva cidadania.

Se o problema da criminalidade violenta é, necessariamente, multidimensional, a abordagem fiel a esta complexidade nos conduzirá à elaboração de políticas adequadas a esta complexidade, isto é, sensíveis à pluri-dimensionalidade. Em outras palavras, a complexidade do problema exigirá políticas intersetoriais, capazes de dar conta das diversas dimensões que compõem a violência criminal. Políticas sintonizadas com a multidimensionalidade dos fenômenos são políticas multisetoriais ou intersetoriais. (SOARES, 2006, p.98)

A segurança pública, enquanto dever do Estado reconhecido no Art. 144 da CF/88, é resultado não somente da preservação contingencial da ordem pública contra manifestações ou criminalidade. É, sobretudo, da preservação permanente dos atos corretos dos cidadãos ante os valores da ordem pública – como condição existencial da sociedade e de seu desenvolvimento.

2.3.1 Segurança pública e municipalização

Com a Constituição Federal de 1988, e com a inserção da segurança como direito social, as estratégias de criação de novas políticas e programas para sua consolidação passaram a exigir uma mudança em seu perfil de atuação, pois outros direitos como saúde, educação, trabalho e lazer, passaram a ser assumidos pelas três esferas do governo, tendo suas ações de acordo com o diagnóstico dos municípios, mais próximas de suas realidades e dando maior acesso à participação popular no centro de decisão.

Desta forma, os governos municipais constituíram-se como instrumentos na prevenção da violência, principalmente em ações ligadas à área de combate à criminalidade urbana. Esta estratégia de descentralização das políticas de segurança faz com que a participação popular esteja mais próxima de ser concretizada, pois coloca no

cenário de discussão municípios e, conseqüentemente, suas comunidades mais atingidas pela violência, podendo desenvolver ações que minimizem os agravos de acordo com diagnóstico situacional diferenciado.

Entretanto, este aspecto do papel dos municípios na elaboração de ações de combate à violência e à criminalidade não ficou claro no texto constitucional que trata de segurança pública (Art. 144), que lhes delega papel complementar ao instituírem guardas municipais destinadas apenas à proteção de bens, serviços e instalações, de acordo com a formação de cada município.

A maior participação dos municípios na segurança pública foi defendida na ocasião de criação do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública e reafirmada quando da criação do Pronasci. Com o crescimento da violência e sua migração para municípios do interior dos estados, estes municípios adquirem papel fundamental na prevenção da violência e criminalidade, com realização de ações que visem reduzir os fatores de risco e aumentar os de proteção, que afetam a incidência do crime e da violência e seu impacto sobre os indivíduos, famílias, grupos e comunidade, especialmente em locais em que se detecte uma situação de vulnerabilidade social.

Com a aproximação do centro de decisão para os municípios, torna-se mais viável a construção de parcerias que concretizem uma real participação de entidades públicas e da sociedade civil, como fator indispensável para a construção de uma política de segurança que tenha como um dos objetivos principais atender às reais necessidades da população.

2.3.2 O Sistema Único de Segurança Pública - Susp

O Susp foi implementado com o objetivo de criar uma articulação entre os projetos de segurança e valorizar a participação de municípios e a criação de consórcios metropolitanos e municipais para desenvolver ações de combate à criminalidade, além de contribuir para as ações preventivas da violência, controlar o crime organizado, bloquear a dinâmica do recrutamento de crianças e adolescentes pelo tráfico, ampliar a eficiência e reduzir a violência policial, entre outras ações.

Esta nova diretriz estipulada pelo Susp apresenta-se como alternativa para a municipalização da segurança, assim como foi feito na saúde, na educação e recentemente na assistência, trazendo para perto da população decisões a serem tomadas em relação à

segurança pública local e políticas a serem desenvolvidas através da participação popular. Tal participação concretiza-se de forma lenta e deu seus primeiros passos após a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública e do Sistema Único de Segurança Pública, ambos no ano de 2000, embora a regulamentação do Susp tenha sido feita em julho de 2007 pelo atual Presidente da República.

O Susp é um sistema criado para articular as ações federais, estaduais e municipais na área da segurança pública e da justiça criminal. Essa articulação não vai ferir a autonomia dos Estados ou da Polícia Civil ou Militar. O sistema é único, mas as instituições que farão parte dele são diversas e autônomas, cada uma cumprindo suas responsabilidades. Servem de modelo para o Susp as experiências de missões especiais e forças-tarefa, em que órgãos diferentes trabalham integrados, com pessoal qualificado e objetivos, metas e metodologia bem definidos (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2008).

Esta nova maneira de direcionar a segurança pretende fazer com que haja um planejamento para organizar ações que podem ser prevenidas pelas forças de segurança, evitando que sejam pautadas apenas por tragédias. Desta forma poderá prevenir, criar meios para que seja possível analisar a realidade de cada episódio, planejar estratégias, identificar que métodos e mecanismos serão usados. Para garantir transparência, as ações programadas pelo Susp serão objeto de sistemas de avaliação e monitoramento.

É importante ressaltar que a construção de uma segurança efetiva e mais próxima do cidadão, de seus problemas reais e com um viés de cidadania, só será realmente concretizada se houver uma efetiva integralidade das ações de todas as áreas do governo e a participação popular, que trará para dentro da discussão as reais demandas de cada território, com suas especificidades e identidades.

De acordo com Guindani (2004), as experiências nesta área são ainda novas e vêm apresentando progressos e enfrentando dificuldades de concretização. No que se refere a progressos e experiências exitosas, temos a parceria entre sociedade civil e policiamento comunitário como referência nacional, e a aposta na implantação dos conselhos municipais de segurança pública como parte da agenda pública e espaços de participação popular.

Quando abordamos as dificuldades de concretização destas políticas, deparamo-nos com a baixa “institucionalidade, descontinuidade frequente, ausência de trabalhos avaliativos e de sistematização das experiências existentes” (GUINDANI, 2004). Outro ponto importante reporta-se à inexperiência e/ou falta de capacitação profissional de gestores para elaboração e implementação de políticas locais. Para tal função, é necessário

que o gestor tenha a habilidade de aproximar diferentes representantes da sociedade civil e diversos órgãos institucionais com o intuito de desenvolver uma política que aborde temas os mais complexos com interesses diversos, além de ações de prevenção e repressão.

Diante de tal construção de parcerias é preciso, no contexto de minimização dos agravos da violência no país, discutir um novo conceito de segurança pública onde a participação social se torne uma das estratégias de ação. A insegurança tornou-se uma tragédia nacional para toda a sociedade, promovendo um verdadeiro *genocídio de jovens*, sobretudo pobres e negros, do sexo masculino. Soares (2006) chama a atenção para este cenário ao constatar que a criminalidade tornou-se um problema político, “sufocando a liberdade e os direitos fundamentais de centenas de comunidades pobres”.

Contudo, para a construção de uma segurança pública que vá ao encontro dos interesses da população e que seja realmente viável perante as forças de segurança, é preciso criar um novo *sujeito da gestão pública*, dotado de capacidade e competência para integrar os vários setores da administração pública. Este sujeito faz-se necessário após a constatação de que as ações dos governos apresentam uma organização fragmentada, onde os órgãos responsáveis pelas pastas de políticas agem de forma estanque, não salientando a importância que tem uma política em complementaridade à outra. Desta forma, este novo sujeito da gestão iria trabalhar estratégias que englobem diversas matérias em uma só política integrada.

Acreditamos que a integração de diversos setores na elaboração e implementação de uma política de segurança nos apresentaria a real eficácia do que Edgar Montaño (1997) afirma ser a “*segurança cidadã*”, que deve ser entendida como a capacidade do Estado de proporcionar à população fixa e itinerante de um território, níveis econômicos satisfatórios, confiança na justiça, instituições com sólidas bases democráticas, liberdade de consciência e religião, de tal maneira que os cidadãos vivam em um sistema que lhes outorgue garantias e segurança, e não a subsistência precária que sucede na maior parte dos países não industrializados.

Entretanto, quando se almeja a construção de uma política de segurança pública cidadã, é preciso que este conceito não seja uma nova denominação para as políticas de segurança e, sim, respeitando a Constituição Federal de 1988 – a constituição cidadã –, uma forma de planejar todas as demais políticas públicas, para que sejam perpassadas pelo viés da democracia e da participação social, pilares para a concretização da cidadania. Desta forma, o que se busca construir com cidadania são todas as políticas públicas, em

especial as políticas sociais, numa interlocução dos reais interesses da sociedade nas diversas áreas sociais.

Através da combinação e aplicação desses princípios, promovendo uma relação entre as ações de prevenção e enfrentamento dos agravos de forma equilibrada, pode-se chegar à construção de uma política pública de segurança capaz de promover efetiva mudança nos índices de violência e criminalidade. Caso contrário, fica presente em nossa sociedade apenas o sentimento de insegurança, responsável pelo aumento do discurso pautado na criminalização e na insistência de punir exemplarmente indivíduos isolados, analisados fora de um contexto social. Este tipo de pensamento e atitude faz com que a sociedade isente-se da responsabilidade por conflitos que não é capaz de administrar.

Este sentimento de insegurança, e o discurso atribuindo a violência às camadas populares, foram assim descrito por Batista:

Em recente pesquisa sobre os discursos do medo na imprensa carioca, percebemos como a favela aparece como *locus* do mal e dissolutora de fronteiras, como viveiro de monstros. A idéia da mancha bárbara a enojar a ordem, a limpeza, a se espalhar para além dos limites permitidos à visão da pobreza, tem conseqüências letais. Surgem nos jornais as metáforas biológicas: as favelas são tratadas como *tumores, cogumelos, amebas* etc. Seus moradores são denominados de *animais, insetos, feras, cupins, vírus*. O discurso que animaliza o mal recorre a duas figuras: extermínio ou limpeza. As operações policiais se transformam em *caçadas* com um sentido higiênico. A pureza e a higiene são o oposto da sujeira e da desordem. E, como nos disse Bauman, a noção de pureza está entre as idéias que, ao serem abraçadas, descobrem dentes e aguçam punhais. O medo na periferia do neoliberalismo cobra suas vítimas. Só no Rio de Janeiro foram assassinadas mais de 5.000 pessoas no primeiro semestre de 2003, em sua grande maioria provenientes da mesma extração social, da mesma faixa etária e da mesma etnia. O sistema se impõe pelo terror. (BATISTA, 2003, p.7).

Esta construção da Política de Segurança Pública não deve ser encarada como um artifício que extirpará a violência instantaneamente ou em curto prazo. As ações de repressão em curto prazo, contudo, também estão inseridas no contexto da nova visão de segurança pública, tendo em vista que, para haver resultados eficientes, é necessária uma combinação destes elementos, a fim de que esta seja operacional. Para tanto, é imprescindível um sistema de segurança coordenado, no qual exista integração entre as autoridades, a atividade penal e a sociedade. É relevante que as políticas de segurança não se restrinjam à utilização do aparato repressivo, mas desenvolvam diretrizes para a

construção de uma estratégia com fundamento de política social com efeitos preventivos, e incorporação de um processo que promova a inclusão social.

2.4 PARTICIPAÇÃO POPULAR E INCOMPLETUDE DAS POLÍTICAS SOCIAIS

O Brasil é um país que no último século alternou períodos de autoritarismo e democracia, episódios estes que podemos identificar hoje como parte de uma sociedade democrática, mas que se pode dizer incompleta, pois grupos socialmente vulneráveis e etnias minoritárias não têm conseguido que seus interesses sejam realmente representados no sistema político da mesma forma que os grupos dominantes.

Devido a esta constatação de não privilégio de todas as classes é que se criou a expectativa de que os problemas de desigualdades poderiam ser gradativamente resolvidos através da participação organizada da população por meio de movimentos políticos e sociais. Entretanto, o que se verificou e ainda se observa em algumas regiões do país é uma política voltada para o clientelismo e populismo.

A participação social foi institucionalizada no Brasil no período na década de 80¹², no decorrer das alterações das relações entre o Estado e sociedade civil que culminaram na democratização do Estado brasileiro e na elaboração da Constituição Federal de 1988.

Entretanto, apenas a institucionalização de leis não é suficiente para que esta entre em vigor com efetividade. Para construir uma real participação política é preciso a apropriação do conceito de sociedade civil como cada vez mais ligada à participação como processo democrático de criação de espaços públicos e de aperfeiçoamento de gestão compartilhada com sociedade política, onde situam-se conselhos, fóruns, conferências e redes, ou seja:

(...) mais que um simples guarda-chuva que abriga o que não está no âmbito estatal. A sociedade civil passa a ter, em algumas abordagens, até certa independência. Cria-se um senso comum de que a sociedade civil não é apenas espaço para ações individuais, mas ela deve construir um senso coletivo de obrigações de responsabilidade social. (GOHN, 2005, p.92)

¹² Tema abordado em Carvalho, Ivo (1995) citado em Correia, MVC (2000) como “processo de inclusão no arcabouço institucional do Estado de estruturas de representação direta da sociedade, investidas de algum nível de responsabilidade de governo”.

A participação popular através dos conselhos pressupõe uma forma de a sociedade reverter o processo de controle social exercido pelo Estado através das políticas sociais, que têm como objetivo, de acordo com a sociologia, disciplinar e submeter indivíduos a determinados padrões de comportamento. Essa reversão ocorreria caso a sociedade civil controlasse as políticas sociais para que estas atendessem à demanda e às necessidades da coletividade. Tal processo pode ser concretizado com a substituição dos espaços de controle da burguesia por espaços de discussão coletiva, com efetiva ampliação da esfera pública.

A construção participativa de políticas sociais vem sendo abordada nos últimos anos através da elaboração e instituição de leis que regulamentam as respectivas áreas de interesse, como é o caso da saúde, educação, assistência social, entre outras, que através da implementação de suas leis orgânicas e respectivos conselhos criaram para a sociedade civil um espaço de participação e fiscalização de suas ações.

A participação do indivíduo na elaboração de políticas de segurança é destacada na Constituição como uma responsabilidade e um direito.

Ninguém, quando se trata de segurança pública, poderá ser mero espectador, muito embora haja uma relação de intensidade na participação de cada uma das partes, e por isto a Constituição lança mão dos vocábulos dever (quando se refere ao Estado) e direito e responsabilidade de todos, quando se refere, evidentemente, às pessoas, sejam elas naturais ou jurídicas. (DANTAS, 1989, p.145)

No século XX, muitos pensadores, seguindo a corrente marxista, estudaram o tema da participação ligado aos movimentos sociais e à política, principalmente a participação de massas, como uma forma de enfrentamento. Nesta perspectiva, Gramsci é ressaltado como o primeiro autor a compreender o espaço da sociedade civil como espaço de organização da cultura, não se contrapondo ao Estado, mas sendo parte constitutiva dele, junto com a sociedade política. Acrescenta ainda que a participação da sociedade civil traria a mudança cultural da sociedade política, democratizando o Estado e seus aparelhos, sob o controle da classe dominante.

Esta participação popular na elaboração de políticas, quando nos reportamos para a área de segurança pública, apresenta-se de forma mais complexa, pois, além dos interesses políticos que envolvem o setor, há também a relação do setor com a violência, não apenas de forma institucional, mas também a violência física, o uso da força para conter a criminalidade e a insegurança.

A participação e incorporação de responsabilidades pelo espaço em que vivemos, pela elaboração de leis, só pode ser desenvolvida a partir do momento em que entendemos o verdadeiro sentido do que é cidadania, sentido este desenvolvido com a noção de *cidadania plena*, que se apresenta como a combinação de liberdade, participação e igualdade no exercício de direitos civis, políticos e sociais.

Com os estudos de Marshall (1982), encontramos aprofundadas no século XX várias concepções de cidadania, fazendo surgir a primeira teoria sociológica que a estabelece como uma tipologia dos direitos civis, políticos e sociais. Os direitos civis, relativos à liberdade individual e associados a direitos políticos de votar e ser votado; e os de participação em organizações por interesse e opinião compõem os chamados de primeira geração.

Já os direitos sociais alcançados no século XX, que se referem às questões trabalhistas, como remuneração justa, saúde e habitação, entre outros, são considerados de segunda geração. Entretanto, o tipo de cidadania que maior visibilidade tem hoje para a sociedade é uma recém-criada pelas políticas neoliberais dos anos 1990, a do *cidadão consumidor*, que foi transformado em cliente, não mais sendo visto como detentor de direitos, apenas como consumidor de bens e serviços.

Para consolidar a concessão de direitos é importante uma busca constante de estratégias para efetivação de uma cidadania que nos dê o direito à participação na construção de políticas públicas que atendam a nossas necessidades enquanto indivíduos e coletividades, não mais sendo apenas receptores de práticas, muitas vezes demandadas pelo mercado.

A participação popular é prevista na gestão das políticas sociais por parte de organizações representativas da sociedade civil, regulamentadas por leis federais específicas para cada política setorial, através da criação dos conselhos de participação com poder deliberativo e de fiscalização das políticas públicas.

Acredita-se que os conselhos gestores inaugurados nessa nova institucionalidade pública seriam também nova expressão fundamental das mudanças, para que estes organismos, através de espaços públicos como as conferências promovidas nos diversos níveis e nas diversas políticas, pudessem inaugurar um dos elementos fundamentais para a constituição da *poligarquia* no Brasil: a possibilidade da consolidação da governança democrática.

Quando se trata de segurança pública, sabemos que estas estratégias ainda formam um embrião em meio ao contexto político. Entretanto, com a municipalização da segurança

e a emergência de novas construções que possam promover a prevenção e diminuição dos índices de violência, acreditamos estar no caminho certo ao identificarmos a construção de uma política de segurança pública com participação social como uma abordagem a ser desenvolvida na busca da concretização da cidadania.

2.4.1 Segurança pública, incompletude institucional e o aparato policial

Na atualidade, identificamos uma emergente gama de instituições de ações de repressão à violência, que, além de se reportarem a uma questão imediatista, venham como resposta à insegurança gerada pela violência e criminalidade. O grande incentivo dado pela mídia que, cada vez mais influente em nossa sociedade, divulga fatos, com imagem e som, contribui para aumentar e intensificar a percepção da criminalidade e incita a busca de respostas rápidas. Em toda a sociedade paira o sentimento de preocupação, de inquietude, de inquietação para locomover-se nas ruas e até mesmo permanecer em casa, despertando o interesse no aparecimento de justiceiros e na criação de organizações clandestinas de segurança, a exemplo das milícias que atuam em cidades do Rio de Janeiro.

Jaqueline Muniz, coordenadora do Grupo de Estudos em Justiça Criminal e Segurança Pública (PMD-Ucam), conceituou e falou das milícias:

O termo milícia não aparece como um conceito, ele aparece como uma definição para indicar um certo tipo particular de ação de força, um certo tipo de grupo armado. Esta é a minha impressão. O uso da expressão milícia quer indicar dois tipos de coisas: a primeira é que se trata de uma suposta liga de autodefesa comunitária, a segunda é a de que seria composta por agentes do Estado, o seu diferencial. A idéia de milícia viria para distinguir de outros grupos armados que atuam no Rio de Janeiro. Sejam as organizações policiais propriamente ditas, autorizadas ao policiamento público estatal, seja o policiamento ilegal realizado pelas firmas clandestinas de segurança, seja o controle territorial exercido por bandos armados em algumas áreas da cidade. (MUNIZ, 2006, p.9)

A *incompletude institucional*¹³ demonstra a necessidade de inter-relação setorial e institucional, e também a não-organização das políticas sociais com a participação de outros setores do governo e da sociedade civil. O termo incompletude traz em si o conceito

¹³ Termo muito utilizado nas discussões de institucionalização de crianças e adolescentes quando quer expressar a ausência de uma inter-relação entre as atividades que deveriam compor o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase).

da necessidade de políticas públicas integradas, tendo em vista que a construção de uma política de segurança deve se constituir em ação que se correlaciona e demanda iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas. Não se trata, portanto, de uma política de caráter setorial, vinculada exclusivamente a uma área definida das políticas sociais. A segurança pública tem interfaces com diferentes sistemas e políticas, e exige atuação diferenciada, que coordene responsabilização por ações quando se traduz em criminalidade e satisfação de direitos assegurados à população.

O que podemos identificar hoje é que a instauração de uma estratégia cidadã na construção de políticas públicas de segurança transformará a cultura da população frente às forças de segurança, que se instalam dia-a-dia em nossas portas, e aos gestores locais. A atitude de trazer para a população, em parceria com os órgãos públicos, a responsabilização de diminuir a criminalidade e o direito de construir um novo ambiente de segurança, define a elaboração e implantação do verdadeiro papel do cidadão, concretizando ações e estratégias que vão de encontro ao cenário de incompletude com o qual nos deparamos.

A polícia é o organismo da justiça criminal mais visível e cobrado. Por esta razão, os setores de produção de conhecimento desenvolvem por toda a tessitura social a percepção de que a instituição policial atua na moderna sociedade urbana tão somente no combate ao crime, ou seja, é crença arraigada que a atividade policial tem como meta exclusiva a prevenção e a repressão do delito. Afirmar que a polícia ocupa-se ou interessa-se, exclusiva ou prioritariamente, pelo delito, é proposição falsa e perniciosa, tanto do ponto de vista causal como axiológico. Isto porque grande parcela do tempo do policial é empregada na prestação de serviços à comunidade, sem relação, mesmo que indireta, com “feitos formalmente ilegais”, buscando satisfazer legítimas necessidades sociais.

Esta polícia pode ser considerada como parte de um Estado representativo do controle social penal, que apresenta as seguintes características: a polícia repressiva, o Judiciário punitivo, a privatização do controle social, fazendo com que o crescimento das polícias privadas e das prisões privadas seja acompanhado pelo “complexo industrial-policial”, ou todos os ramos industriais envolvidos com equipamentos e instalações de prevenção e repressão ao crime, tais como seguros, segurança privada, viaturas, equipamentos de comunicação, sistemas de informação etc. (TAYLOR, 1999).

Nas instituições encarregadas da segurança pública – entendendo-se esta como um serviço não só de persecução de condutas antissociais, como também de prevenção científica do cometimento de delitos, bem articulada com todo o processo de justiça, de sua

persecução como da execução das penas –, observa-se a falta de recursos econômicos, materiais, de organização, de avanços técnico-científicos, sobretudo a carência de recursos materiais e humanos; no que se refere aos primeiros, falta de instrumentos apropriados nos diferentes lugares em que deveriam existir; enquanto, no segundo, há insuficiência de profissionalização para cumprir-se com eficiência as atribuições.

Diante do aparato institucional que deve agregar e de sua complexidade, a política de segurança deve ser analisada em uma ótica transdisciplinar, ou seja, compreendida não apenas como reação às infrações cometidas, limitadas à justiça criminal, tendo o sistema policial como elemento precípua, mas sim como um serviço, sobretudo de prevenção nos diversos setores em que desempenha suas ações de forma interligada. Deve-se, portanto, trabalhar firmemente para implementar mecanismos que previnam a violência, ou seja, deve-se trabalhar uma nova roupagem para a política de segurança, a fim de que se estabeleçam instrumentos que compreendam a participação dos cidadãos, bem como de organismos particulares e públicos, não se limitando à instituição policial ou à justiça criminal.

Todo este equilíbrio entre as ações de segurança – prevenção e repressão – deve vir acompanhado da observação de atores que compõem sua trajetória. Estes atores – sociedade, Estado, instituições privadas – necessitam, para efetivar suas ações, de políticas que busquem a integralidade dos serviços, abrindo mão de políticas fragmentadas que não trabalham a segurança pública com uma abordagem cidadã.

O papel do controle social dentro das políticas públicas, sejam ou não de segurança, é definido pela participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução das políticas propostas, avaliando os objetivos, processos e resultados, com o intuito de garantir que as propostas sejam realizadas e que isto seja feito da forma mais transparente possível. De acordo com o que nos apresenta Fecchio (2003), deve haver uma real efetivação do papel do cidadão neste controle.

A cidadania deve estar sempre presente controlando o cumprimento das metas, a lisura administrativa e, sobretudo, a justiça na aplicação de medidas punitivas contra os atos de abuso de poder e de violência praticados por servidores e agentes de segurança. (FECCHIO, 2003, p. 87)

A segurança pública, que vem deixando de ser uma atividade puramente estadual, esta sendo reestruturada com a participação dos municípios na elaboração de políticas de prevenção e mesmo de ações locais de combate direto à criminalidade. Desta forma, as

ações podem ser discutidas em instâncias municipais, com maior aproximação da população na elaboração de políticas locais, onde o planejamento tem maiores possibilidades de ser realizado por meio de ações combinadas entre sociedade, forças de segurança local e governo municipal.

Este tipo de direcionamento para a política social de segurança pública tem como objetivo, além da diminuição da criminalidade, promover maior participação da população na discussão e busca de soluções, mudando desta forma quadros de mortalidade por homicídios, como os que serão apresentados nesta pesquisa, vindo a alterar o diagnóstico de municípios onde, na faixa etária de 15 a 29 anos, esta já se tornou a primeira causa de morte.

3 MORTALIDADE E VIOLÊNCIA: A PESQUISA DE CAMPO

Neste parte do trabalho objetiva-se apresentar as questões tratadas no primeiro e segundo capítulos – violência e segurança pública –, tendo como pano de fundo a pesquisa efetuada sobre estas temáticas que aparecem em um contexto próprio. Para tanto foi delimitado o município de Macaé como recorte territorial, apresentando-se o crescimento da violência no município e apontando a inter-relação entre violência e “desenvolvimento”. Tais conexões serão discutidas e têm sido vistas como reflexo do crescimento acelerado do município após a instalação da Petrobras e a conseqüente transformação socioeconômica de toda a região.

O município se transformou nas últimas décadas, recebendo migrantes de diversos locais do país e do exterior, com variados graus de formação. Macaé passou a conviver com profissionais de vários tipos e qualificações, mas apenas aqueles bem preparados podiam ocupar cargos cuja remuneração fosse suficiente para arcar com o alto custo de vida que a cidade adquiriu. As extremas desigualdades sociais e a falta de inserção socioeconômica de toda essa mão-de-obra contribuíram para o surgimento e crescimento de áreas de invasão e sem estrutura para construção. Com o passar do tempo, o “Eldorado” deixou de comportar tamanha população, que entre 2000 e 2007 cresceu com média de 3,8% ao ano, contra 3,2% do Estado¹⁴.

A violência também surgiu, como nova característica do município, que chegou a levá-lo ao ranking de 10ª cidade mais violenta do país, e 2ª do Estado do Rio de Janeiro em homicídios de jovens de 15 a 24 anos¹⁵. Isso exigiu iniciativas em relação à segurança pública, demanda crescente também no restante do país. Programas passaram a definir

¹⁴ Dados do IBGE (2008) e Estudos Sociais do TCU-RJ (2008).

¹⁵ Dados do Mapa da Violência no Brasil, pesquisa elaborada pela Organização dos Estados Íbero-americanos para Educação, Saúde e Cultura, publicado no ano de 2004. Disponível em: <www.ritla.net>. Acesso em: 25/09/2009

estratégias para a municipalização da segurança pública e de combate à violência. Desencadeou-se uma nova visão de trabalho, com elaboração de estratégias locais de combate à criminalidade, além de se fomentar o debate sobre a importância e os desafios para uma nova abordagem da segurança pública, aproximando o centro de decisões do cidadão, com possibilidade de maior participação e controle social.

3.1 DISCUTINDO A METODOLOGIA

Este trabalho teve início com a proposta de estudar o aumento da violência no município de Macaé, apontando como um fator desencadeador o crescimento acelerado do município após a instalação da Petrobras, acompanhada de transformação socioeconômica extensiva a toda a região. Contudo, à medida que nos aprofundávamos, a relação violência e segurança se fazia mais presente. Assim, a pretensão inicial foi dando lugar a uma construção elaborada paulatinamente no decorrer da pesquisa.

A elaboração do estudo baseia-se em resultados de levantamentos bibliográficos, na análise documental e na elaboração de um mapa da violência no município. O levantamento bibliográfico se apresenta como de grande importância por se tratar a segurança como política pública que prioriza a participação social em sua construção, um tema ainda recente de discussão, com manifestações legais de participação oficializados apenas neste ano com a participação da sociedade civil, por meio de seus representantes na I Conferência Nacional de Segurança Pública.

A pesquisa bibliográfica é de grande valia e eficácia, porque permite obter conhecimentos já catalogados a respeito do tema. Para a realização de um processo adequado de estudo bibliográfico, é preciso inicialmente a identificação destas fontes, a localização e reunião sistemática dos materiais. (BARROS, 1990, p.)

A análise documental foi feita buscando analisar dados de mortalidade por causas externas no município de Macaé no período de 2000 a 2008, o que totalizou 2.113 declarações de óbito disponibilizadas pela Secretaria Municipal de Saúde, e que posteriormente foram lançados no SIM – Sistema de Mortalidade do município. As declarações de óbitos constituem uma fonte de informações que alimenta o SUS, que contabiliza

homicídios com base os registros de mortes ocasionados por causas externas desde 1972 com início da divulgação dos dados em 1979 (BEATO, 2008).

Optamos por esta definição metodológica pelas declarações de óbitos porque fornece dados globais, como data, idade, sexo, cor, local de ocorrência e tipo do evento, que podem ser intercalados. As análises das resultantes das informações obtidas podem subsidiar a elaboração de políticas para diversas áreas e também aquelas destinadas às áreas específicas de atuação, de acordo com o tipo de violência predominante. Estes tipos de informação serão úteis também na elaboração de um mapa da violência no município, através do processo de geo-referenciamento.

A opção pela utilização de dados produzidos pelo sistema de saúde municipal nos pareceu mais fiel ao tratar de mortalidade, entendendo que os registros da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, por realizarem atendimentos no local da ocorrência, podem ter acesso à vítima do homicídio ainda com vida, e seus dados podem ser alterados de acordo com o insucesso dos tratamentos médicos. Isso poderia fazer com que os dados não coincidisse no final da pesquisa.

A transformação de números em dados, e destes em informação, é um processo que deve ser analisado durante a coleta e manuseio de dados quantitativos, buscando como resultado não apenas dados estatísticos, mas também uma visão da realidade estudada para os que terão acesso aos números.

A análise qualitativa das informações proporcionará maior valorização e percepção das interpretações feitas sobre os atores envolvidos no processo. Busca-se desta forma compreender, de uma forma subjetiva, como se entrelaçam as expectativas e necessidades.

A apresentação dos dados será feita através de gráficos que irão estabelecer uma relação com indicadores que, ao serem intercalados, terão como resultado uma análise qualitativa, transformando, desta forma, dados em informação. Elementos como idade, cor, hora do óbito, local de ocorrência, causa da morte, estarão sendo analisados e trabalhados dentro da pesquisa com base em dados georreferenciados. Importante ressaltar que os dados estudados referem-se a causas externas.

Entende-se por causas externas toda e qualquer ocorrência que causa mortalidade ou morbidade originada por um agente externo ao indivíduo. Esta definição encontra-se no Código Internacional de Doenças – CID-10, no capítulo XX, que inclui eventos como acidentes de trânsito, de trabalho, ferimentos por arma de fogo, objeto contundente, arma branca, envenenamento, entre outros.

‘Causas externas’ é uma categoria estabelecida pela Organização Mundial de Saúde para se referir às resultantes das agressões e dos acidentes, dos traumas e das lesões, podendo se classificar como intencionais e não intencionais e implicam uma diversidade de situações e morbidades; identifica-se a necessidade e a importância de desagregar os estudos de acordo com os tipos de causa, pois, como os determinantes são diversos, diversas são também as medidas de prevenção. Nesse sentido, considerar esses aspectos e essa diversidade permite melhor compreensão da cadeia de eventos relacionados ao trauma e suas consequências, bem como ampliar o leque de profissionais envolvidos com a prevenção desses agravos, tanto no nível primário quanto no secundário (GAWRYSZEWSKI; KOIZUMI; MELLO-JORGE, 2004).

3.1.1 As dificuldades na exatidão dos dados

Mesmo utilizando uma fonte que acaba sendo a final no processo de mortalidade, as declarações de óbito apresentam lacunas em suas informações, na maioria resultado do preenchimento inadequado pelos profissionais que a liberam.

Para que uma declaração de óbito por causa externa seja liberada ela precisa, além do médico que atestou o óbito, ser analisada e ratificada por um médico legista do Instituto Médico Legal.

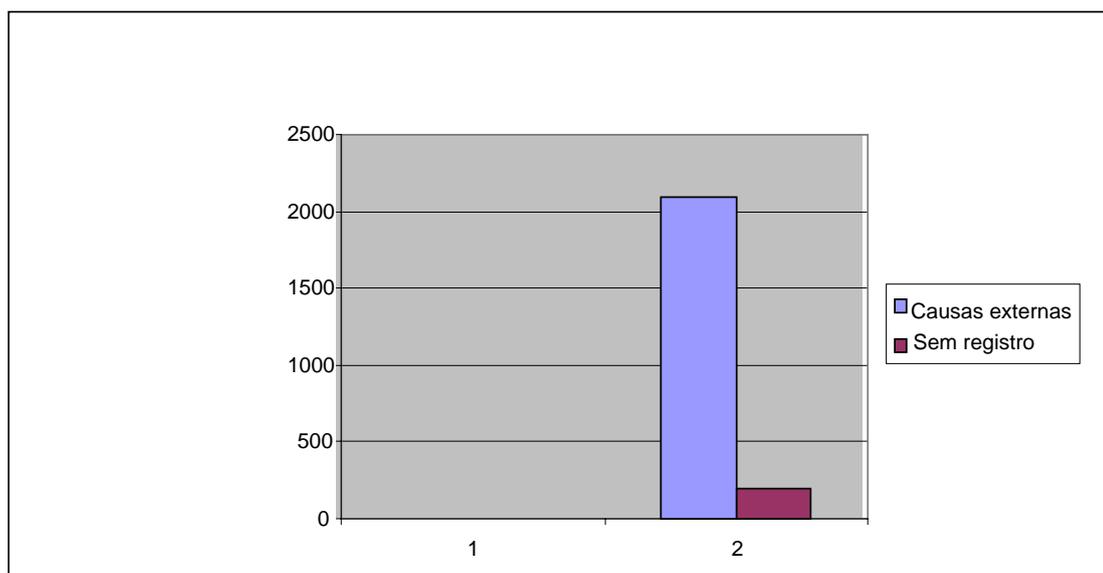
Na hora do preenchimento da declaração de óbito, o espaço destinado à causa da morte deve ser preenchido utilizando as causas de mortalidade de acordo com sua evolução no quadro clínico. Desta forma, o paciente que tem seu óbito declarado com traumatismo craniano, por exemplo, pode ter como precedente o agente externo que ocasionou tal lesão. Fosse isso registrado, os dados de mortalidade ficariam mais fidedignos e poderiam contribuir para a elaboração de políticas de prevenção.

Muitas declarações são preenchidas e codificadas como eventos cuja intenção é ignorada, se acidental ou intencional, ou como acidentes não especificados, ou seja, só especifica a natureza da lesão sem registrar informações que permitiriam identificar a causa básica de morte. Isso decorre do fato de muitos médicos não declararem homicídio, mesmo quando a ficha policial que acompanha o corpo admite a suspeita, tentando, assim, evitar implicações jurídicas; do fato de o corpo ter sido encontrado em avançado estado de decomposição; ou do fato de os médicos não terem conhecimento das circunstâncias que geraram o trauma e a lesão, o que possibilita determinar a causa básica como homicídio, suicídio ou acidente. (BRASIL, 2001)

O Ministério da Saúde preconiza que os profissionais das secretarias municipais participem, de acordo com a área de atuação, de capacitação para preenchimento correto e padronizado da declaração de óbito, assim como oferece aos municípios cursos para profissionais que operam sistemas de informação como o SIM (Sistema de Mortalidade) e aos que preenchem nestes documentos o Código Internacional de Doenças (CID), que uniformiza mundialmente dados de doenças. Ocorre que esses cursos não são realizados com a frequência necessária, além de ser difícil para os profissionais da saúde ausentarem-se de seus postos de trabalho, onde o número de trabalhadores costuma ser escasso.

O preenchimento incompleto do atestado de óbito deixou, neste estudo, 5% dos óbitos sem esclarecimento. A isso soma-se a falta de cruzamento de dados entre Polícia Militar, geralmente a primeira a chegar aos locais de ocorrência, Polícia Civil, que investiga o fato, e Secretaria de Saúde, que notifica as ocorrências ao sistema do Ministério da Saúde e gera os dados de mortalidade.

GRÁFICO 1 – ÓBITOS SEM REGISTRO 2000 A 2008



FONTE: SIM – SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE MORTALIDADE/MACAÉ.

3.2 MACAÉ: TERRITÓRIO DA PESQUISA

Para que se possa ter uma compreensão do que são os dados da violência em Macaé e qual é a importância da discussão de segurança pública para este município, é preciso que se apresente um breve histórico, com o qual poderemos acompanhar seu desenvolvimento.

A análise deste processo requer uma visão das transformações ocorridas no município, que passou da economia baseada na pesca e agricultura, na década de 1970, para a de maior produtor de petróleo do Brasil no fim da década de 1990. A Bacia de Campos, que inclui Macaé, é responsável por 80% da produção de petróleo do país, o que transformou o município num pólo petrolífero.

O crescimento do município não foi acompanhado por desenvolvimento social. Os níveis mínimos de sobrevivência, o atendimento às necessidades básicas, saneamento, educação, saúde, e sua integração com a representatividade dentro das comunidades, a questão da cidadania, não acompanharam este processo. Isso pode ser explicado por questões que são abordadas no dia-a-dia do município, como a não autorização do Ministério Público para obras de saneamento em áreas consideradas de invasão e reservas; como uma forma de “seleção natural”, ou social, pois aqueles que não conseguem se manter voltam para suas cidades de origem; ou simplesmente porque falta investimento público.

Portanto, o estudo desse processo deve ser acompanhado de análises sobre como o município se desenvolveu com a indústria do petróleo, além de considerar os movimentos migratórios, o processo de instabilidade de empregos e a flexibilização do mercado como componentes importantes da violência urbana instalada nas três últimas décadas.

Macaé tem uma população de 169.513 habitantes, de acordo com dados já defasados do IBGE (2007). A maior parte desta população é formada por homens na faixa etária de 12 a 39 anos, ou seja, por pessoas em idade de trabalho, muitos vindos de estados e municípios distantes para tentar a vida na área de petróleo. Estima-se que cerca de 10% da população sejam formados por estrangeiros¹⁶ que vieram para o município por conta da rede de multinacionais que nele se instalaram, principalmente após o fim do monopólio de exploração de petróleo, em julho de 1996, dando a outras empresas, em parceria com a Petrobras, o direito a exploração na Bacia de Campos. Devido a esta realidade, o município já conta com uma escola bilíngue, da rede privada, que atende a este público.

¹⁶ “Welcome to Macaé”. Reportagem publicada na Revista Veja de 22 de outubro de 2003, Edição 1.825, Ed. Abril, disponível na internet em: <www.veja.abril.com.br>. Acesso em: 18/8/2007.

Diante de tal realidade, o município é o único do interior que foi contemplado com um programa do governo federal de combate à violência, destinado inicialmente apenas às capitais dos Estados e regiões metropolitanas.

A sensação de insegurança é presente no município. Pesquisa feita pelo município antes da eleição para prefeito do ano de 2008 indicou a segurança como tema mais discutido pela população, como principal demanda para mudanças.

A pesquisa evidencia que as causas externas, principalmente homicídios por armas de fogo, são as principais responsáveis pela mortalidade de homens jovens na faixa etária de 15 a 29 anos, sendo mais frequentes em áreas de menor poder aquisitivo, as áreas consideradas de invasão, onde se deu o processo de favelização do município.

As mortes por violência, destacando-se entre elas as provocadas por armas de fogo, têm chamado a atenção pelo caráter devastador entre adolescentes e adultos jovens. É lamentável, portanto, constatar que muitas das crianças que nas últimas décadas conseguiram sobreviver aos anos de maior risco, estejam hoje morrendo quinze, vinte anos depois porque não conseguiram ocupar seu espaço na sociedade. (SZWARCWALD, 1996, p.364)

Em geral tais fatos têm sido associados aos seguintes aspectos: concentração populacional elevada; desigualdades na distribuição de riquezas; acesso desigual aos serviços de saúde e demais serviços públicos; impessoalidade das relações; fácil acesso a armas de fogo; violência policial; uso e abuso de álcool e outras drogas; impunidade; tráfico de drogas; estresse social; formação de gangues e quadrilhas, entre outros. A consideração destes aspectos mostra uma grande ausência do Estado na construção de condições melhores de vida para a população.

Além deste quadro, temos o fato de que a qualificação profissional é fundamental para se conseguir emprego na área de petróleo; muitos que para Macaé se direcionam, com o sonho de oferta fácil de emprego, se deparam com a ausência de oportunidades por falta de qualificação, e acabam por engrossar a massa de trabalhadores desempregados dependentes de “bicos” ou da assistência para sobreviver.

Toda esta relação do município com a violência em que se encontram envolvidos adolescentes e jovens, também se relaciona a estarem excluídos de um mercado de consumo, no qual a competição exige cada vez mais o sucesso e o dinheiro como forma de reconhecimento social, indivíduos sujeitos a episódios violentos e à influência do tráfico de drogas em suas localidades de residência.

3.2.1 Mapeamento e georreferenciamento da mortalidade em Macaé

Os 38 bairros de Macaé são agrupados em áreas administrativas, com o intuito de aproximar a população de um espaço público comum que a atenda no encaminhamento de processos que, antes, exigia sua locomoção até a sede da Prefeitura Municipal. Este projeto teve início em 2003, quando elaborou, com sucesso, um mapeamento destes bairros e localidades.

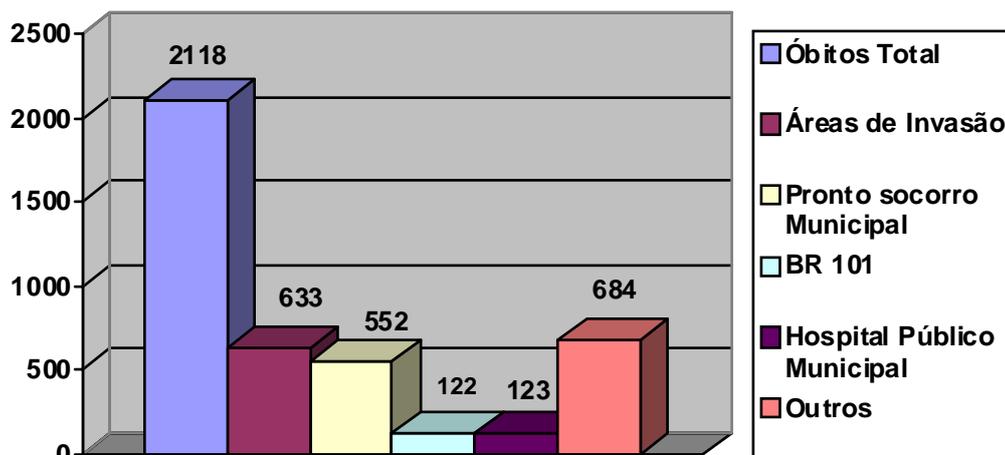
Desta forma, ficou-se conhecendo algumas localidades que não eram identificadas como logradouros pelo governo municipal. Estes locais¹⁷, geralmente em áreas de invasão, estão inseridos em bairros que são responsáveis pelos maiores índices de mortalidade por causa externa, registrando 29% de todos os óbitos, ou, em números absolutos, a marca de 633 óbitos em oito anos. Desse número, há uma assustadora marca de 81% de mortes por arma de fogo ou arma branca, entre as quais faca, tesoura, pedaços de madeira etc.

O gráfico a seguir registra esta estatística, e aponta o Pronto Socorro Municipal como segundo local com maior ocorrência de mortes por causas externas. Este dado não deixa claro onde ocorreu o óbito, podendo mascarar dados ainda mais alarmantes, pois a maioria desses pacientes foi socorrida por bombeiros, ambulâncias, familiares, dando entrada no hospital às vezes já morto. Na análise das declarações de óbito, verificou-se que o profissional responsável por seu preenchimento registrou desta forma por não haver dados do paciente, da ocorrência, ou mesmo por desconhecimento da importância de registrar tal informação na declaração de óbito.

Este mesmo processo passou a acontecer, com menos frequência, no Hospital Público Municipal, que foi inaugurado em 2005 e passou a atender à demanda que antes era do Pronto Socorro Municipal.

¹⁷ São sete localidades: Nova Esperança, Nova Holanda, Malvinas, Botafogo, Fronteira, Brasília e Lagomar, este último um pouco mais afastado.

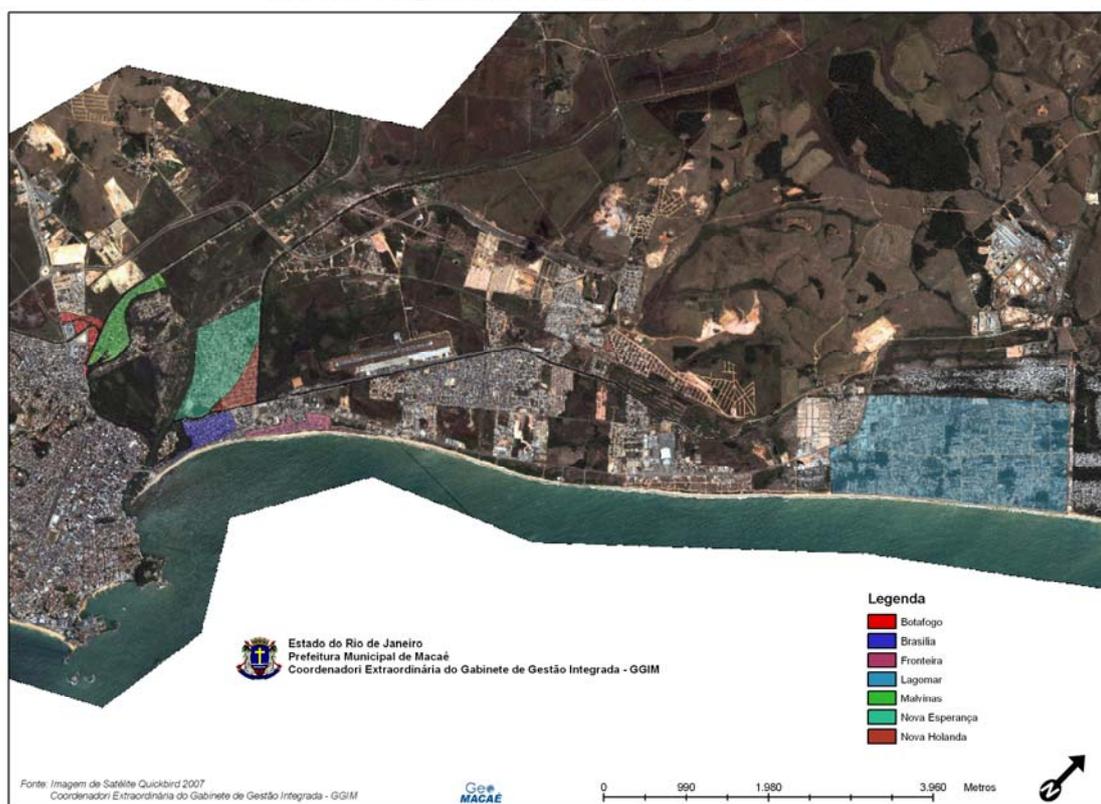
GRÁFICO 2 – ÓBITOS POR LOCAL DE OCORRÊNCIA



FONTE: SIM – Sistema de Informações sobre Mortalidade/Macaé

Buscando contribuir de uma forma mais abrangente para a pesquisa e utilizando mapas, instrumento do setor de geoprocessamento do município, podemos verificar que apresentam maior incidência de violência as áreas de invasão e de habitações mais pobres do município, ocupadas nas últimas duas décadas com a chegada de outras pessoas em busca de trabalho e o crescimento desordenado.

MAPA 1 –ÁREAS MAIS VIOLENTAS DO MUNICÍPIO



FONTE: Coordenadoria Extraordinária do Gabinete de Gestão Integrada (imagem de satélite Quickbird 2007).

Exceto pelo bairro Lagomar, que se encontra mais afastado, os demais formam um “complexo” de comunidades carentes de oportunidades e onde o tráfico tem mais influência. A ligação entre eles faz com que se tornem mais comuns as transações comerciais de drogas e a própria guerra por comando das “bocas de fumo” entre facções diferentes, segundo relatos da polícia.

Nestas regiões, consideradas as mais violentas e, conseqüentemente, discriminadas e isoladas por suas atividades ilícitas, encontram-se as maiores necessidades de estudo da violência e aplicabilidade de ações de segurança pública. Áreas como Botafogo, Malvinas, Nova Holanda e Nova Esperança foram construídas em cima de mangues, no processo de invasão, fazendo com que constantemente as casas alaguem, tornando difíceis as condições de sobrevivência, por falta de infra-estrutura; por vezes, não podem ser realizadas obras em áreas de proteção ambiental, como mangues, por se tratarem de construções ilegais, mantendo uma demanda para o município no que diz relação à atenção a esta população.

Desta forma, ações são desenvolvidas com o intuito de minimizar as dificuldades desta população e este processo se dá, em sua maioria, na construção de casas populares e com a transferência destas famílias para estas novas áreas. Entendendo que a segurança não se limita a ações de repressão apenas, no ano passado, após a construção destas casas, foi feita a remoção destes moradores. O Gabinete de Gestão Integrada, órgão do município responsável por integrar ações de segurança pública que contribuam para a diminuição da violência, participou, em parceria com diversas secretarias – de Assistência Social, Habitação, Urbanismo, Saúde, Educação, entre outras – do processo de transferência destas famílias para as novas casas. Esta dinâmica reforçou o entendimento de secretarias e outros órgãos municipais de que ações devem ser realizadas de forma integrada e de que a segurança pública deve abranger ações preventivas, como as envolvidas neste projeto.

A área conhecida como Ilha Leocádia que na oportunidade foi desocupada, por se tratar de uma área de invasão, onde a população vivia sob risco constante de alagamentos, e proliferação de doenças por falta de saneamento, tem para a segurança pública um papel também crucial. Se recorrermos novamente ao MAPA 1, podemos verificar que entre as áreas coloridas, onde se situam Malvinas, Botafogo e Nova Esperança, existe um braço do Rio Macaé separando as duas primeiras áreas da terceira. Esta área criava uma conexão clara da violência nesta região, incentivando a criação de novos espaços de consumo, além de uma disputa do tráfico por aquela localidade.

Ao desocupar e coibir crescimento nesta região, procurou-se desenvolver ações integradas de saúde, segurança, transporte, meio ambiente, entre outras. É esta a intenção do Gabinete de Gestão Integrada, interligar as ações para que se tenha uma maior efetividade de seus serviços na área de segurança, não realizando, apenas, ações pontuais e emergenciais.

A contribuição dos estudos ligados a georreferenciamento são de extrema importância para um diagnóstico do município. Os estudos ligados à violência urbana vêm evoluindo nas últimas décadas através de pesquisas que abordam temas diversos, abordagens que vão além da análise do fato isolado, utilizando pesquisas e estratégias interdisciplinares para estudar um fator que possui como ação desencadeadora diversos aspectos, tanto sociais quanto comportamentais.

Observamos nas pesquisas de georreferenciamento que, ao desenvolvermos estudos das localidades onde o índice de criminalidade é mais acentuado, estas, em sua maioria, são comunidades onde a disponibilidade de serviços públicos e privados é menor, onde a população vive em situação de vulnerabilidade social, sendo este termo utilizado com sentidos muito diversos, mas geralmente definindo grupos e/ou sujeitos em situação de desvantagem social.

Segundo Zucchetti (2003), pouco se tem discutido que a expressão vulnerabilidade é uma categoria que questiona o conjunto da sociedade. Por vivermos em relação, ficamos todos vulneráveis à crescente falta de cuidado a que todos estão submetidos.

O estudo de mapas para a compreensão de fenômenos sociais, de acordo com Beato (2008), origina-se de uma tradição centenária nas ciências sociais, através de estudos na França onde se verificou que o crime possui um padrão geográfico característico. O mesmo autor nos lembra que este processo de identificação de criminalidade por áreas era feito através de marcação com “alfinetes coloridos”, entretanto este método não mais comporta a realidade tecnológica e nem criminal de nosso país. Hoje podemos, através da tecnologia, relacionar eventos diversos numa mesma área e correlacionar estes dados.

A utilização do geoprocessamento abre a possibilidade de se aderir a novas técnicas de gestão da segurança pública, utilizando-a como ferramenta no cruzamento de dados e na elaboração de estratégias de ação.

Entretanto, encontramos alguns impasses na construção de um sistema de georreferenciamento realmente eficaz, pois para isso seria necessária uma reestruturação organizacional em todas as instituições dos setores que iriam alimentar o sistema. É preciso

que as polícias estaduais e órgãos municipais tenham um protocolo que permita a alimentação regular do sistema de georreferenciamento para que este possa, além de alimentar dados estatísticos, analisar e cruzar estes dados com o intuito de gerar informações tanto quantitativas como qualitativas.

O uso de mapas contribui muito nos estudos de violência, como nos apresentam Beato e Assunção (2008):

A atratividade do uso de mapas esta na facilidade de apresentação de dados e informações na forma de imagens que valem mais que palavras. A simples verificação de informações na forma de imagens nos permite uma compreensão mais fácil, apresentando, conseqüentemente, melhor possibilidade de compartilhar informações. Essa propriedade é essencial para o desenvolvimento de projetos e programas de prevenção de criminalidade, pois mapas podem ser uma maneira fácil de conceber, visualizar e analisar um problema difícil. (BEATO E ASSUNÇÃO, 2008, p.16)

Este processo de georreferenciamento auxilia os pesquisadores e analistas criminais na incorporação de aspectos e dimensões espaciais na análise dos fatores que identificam o processo criminal, sendo o maior desafio identificar estes fatores e utilizá-los como meio de obter uma resposta para a criminalidade através de uma visão espacial.

O que verificamos através de imagens e relação de dados e estudos sobre mapas de referenciamento da criminalidade é que esta se situa principalmente em ambientes marcados pela desordem e degradação física, em ambientes onde a população tem maior carência de recursos financeiros e sociais.

Este tipo de referência de criminalidade em áreas mais pobres reforça as representações sociais da população pobre enquanto “classe perigosa”, expressa a singularidade dos *espaços sociais* no processo de reprodução social, espaço onde a miséria e a ausência das garantias de cidadania são peculiares, acrescidas da negação dos padrões próprios culturais e das estratégias de sobrevivência desenvolvidas.

Uma das experiências dentro deste estudo que hoje nos serve como referência vem de Chicago: o *Early Warning System Project*, que desenvolve um sistema alimentado por 1) fontes não policiais, tais como órgãos da administração pública que cuidam de parques, escolas, trânsito, habitações e prédios etc.; 2) fontes policiais, referentes às bases de dados sobre quadrilhas e gangues, serviço de inteligência, arquivos de homicídios, mapas diversos, tipos de crimes, dados de outros órgãos da justiça criminal; e 3) grupos

comunitários, produzindo informações resultantes de encontros formais e informais com a comunidade, informações recebidas de outras agências e associações de programas de prevenção. Segundo Harries (2001) este tipo de estrutura visa integrar uma sucessão de informações em um sistema único que congrega as polícias com agências públicas e civis.

No que se refere ao Brasil, possuímos ainda uma estrutura precária no que diz respeito à disponibilização de informações para alimentação do sistema de georreferenciamento. Em alguns municípios que têm o sistema, ainda poucos no país, não foi criado um protocolo, um conhecimento, ou mesmo a responsabilidade dos diversos setores municipais de alimentar o sistema. É preciso que seja desenvolvido um projeto com estratégias onde os órgãos possam se integrar para possibilitar maior efetividade nos serviços.

No que se refere ao município de Macaé, situado na Região Norte do Estado do Rio de Janeiro, a estrutura de geoprocessamento vem enfrentando as dificuldades citadas, mas estão sendo desenvolvidas ações que buscam reunir dados disponíveis para alimentação do sistema.

3.3 MACAÉ: VIOLÊNCIA E MORTALIDADE DE JOVENS

É necessário considerar como as mortes por causas externas atingem de forma diferenciada jovens de classes sociais distintas e aqueles residentes em áreas conhecidas como “bolsões de pobreza”, criados com o crescimento no município nos últimos 20 anos.

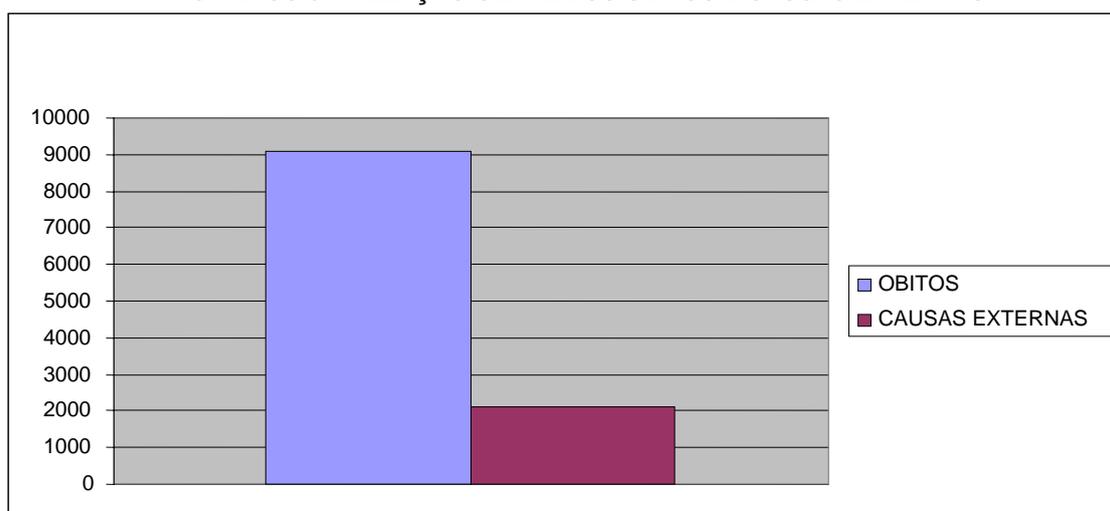
O que chama mais atenção na mudança do perfil epidemiológico do município não chega a ser o número de óbitos em si, pois o crescimento deste fato é proporcional à evolução populacional. Tampouco a média de mortalidade por causas externas. É, sim, o número de agressões dentro deste quadro, sobrepondo-se ao outros fatores externos, como acidente de trânsito, acidente de trabalho, afogamentos, entre outros.

TABELA 1 – RELAÇÃO PERCENTUAL DE CAUSAS EXTERNAS E AGRESSÃO

ANO DO ÓBITO	ÓBITOS	CAUSAS EXTERNAS	AGRESSÃO (CID 10)	% DE AGRESSÃO
1996	809	197	48	24
2000	792	164	82	20
2005	1056	285	163	57
2007	1191	291	159	54

FONTE: DATASUS/SVS/MS.

De acordo com a tabela, o índice de agressão duplicou no período de 2000 para 2005, mesmo intervalo no qual o município foi considerado o 10º mais violento do país, que, após este período se manteve com esta média. As outras causas externas como acidente de trânsito e de trabalho, este último bem relevante, por conta do grande mercado de trabalho, não são tão presentes como a agressão, que, ainda, tem um percentual de 90%¹⁸ destes óbitos ocasionados por arma de fogo.

GRÁFICO 3 – RELAÇÃO GERAL DOS ÓBITOS E CAUSAS EXTERNAS

FONTE: SIM – Sistema de Informações sobre Mortalidade/Macaé

Esta proporcionalidade de óbitos por causas externas no município não se apresenta muito diferente no resto do país, onde este tipo de ocorrência já é considerado a segunda causa de mortalidade, e a primeira entre jovens na faixa etária de 15 a 29 anos¹⁹.

O que traz a peculiaridade para o município de Macaé é o fato de como este processo de mortalidade por causas externas teve seu crescimento tão acelerado nas últimas duas décadas diante da expansão econômica. Temos hoje um município que vivia

¹⁸ Dados do SIM – 2000 a 2008

¹⁹ Dados do Ministério da Saúde. Disponíveis na internet em www.saude.gov.br. Acesso em: Mar 09.

da pesca e agora vive do petróleo, onde em 1855 foi executado o último condenado à pena de morte no país²⁰ e onde hoje morrem cerca de 100 jovens ao ano por conta da violência.

Esta realidade fez que o município se tornasse um dos contemplados com o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, que tem como discussão a criação de uma Política Nacional de Segurança Pública, com um plano de segurança e a revitalização dos conselhos comunitários de segurança e a presença do município na elaboração de projetos que minimizem a violência em sua localidade, contribuindo, para a diminuição da violência e criminalidade no país, através de projetos sociais de prevenção, reestruturação das forças de segurança e de repressão, quando necessária, criando um equilíbrio entre estas ações.

Alguns municípios do país ainda não foram, de fato, contemplados com recursos que realmente organizem a estrutura física do Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGI-M²¹ e que possam investir em programas e projetos. Geralmente, os projetos que estão acontecendo são aqueles onde o repasse de verba é feito diretamente pelo governo federal a grupos de recebem algum tipo de bolsa para desenvolver atividades de capacitação, como é o caso do Projeto Jovem Cidadão, Mulheres da Paz e o Bolsa Formação, que destina uma bolsa de R\$ 400,00 para agentes da segurança pública que estejam se capacitando por meio de educação a distância.

Neste cenário de prevalência de mortalidade por causas externas, a morte de jovens é uma constante. São eles os que mais se envolvem em situações de violência, na maioria em situações que indicam envolvimento com o mundo do tráfico. São jovens que muitas vezes cresceram no município, mas não tiveram a oportunidade de concorrência com os migrantes por um lugar no mercado de trabalho; ou mesmo foram atraídos pelo novo mundo do tráfico que se instalou no município com a promessa de dinheiro “fácil” e rápido.

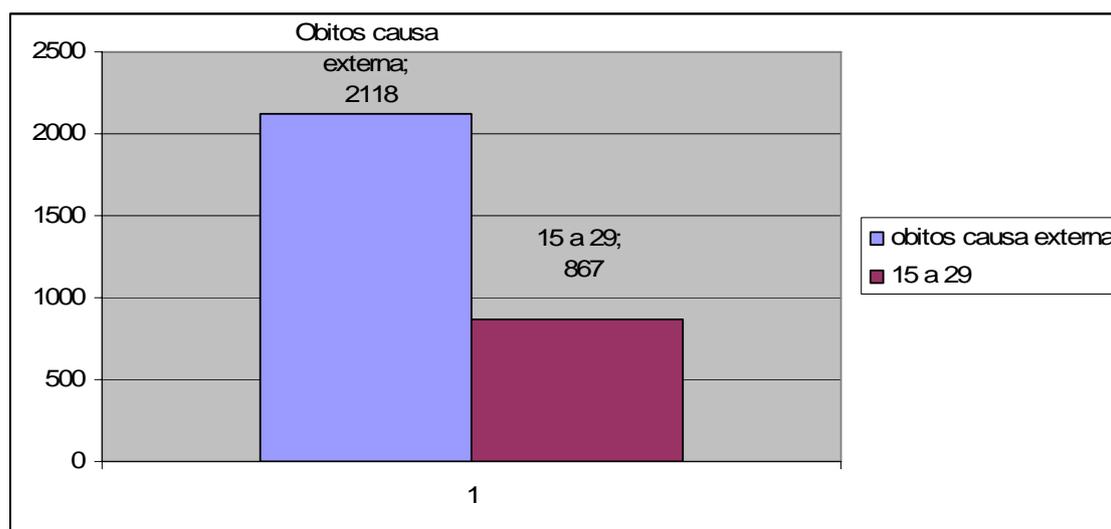
No entanto, pode-se observar que esta carência vai além de uma carência material, envolve questões como o racismo, a exclusão social e uma supervigilância sobre aqueles que saem dos bairros pobres para trabalhar nos de classe média. Ocorre um esforço por parte desses jovens para serem aceitos no grupo da classe média, buscando uma forma de não serem vistos como ameaça.

²⁰ MARCHI, Carlos. *A Fera de Macabu*, Ed. Record, 1998, Rio de Janeiro. Conta a história do enforcamento de Motta Coqueiro, último condenado à pena capital no Brasil.

²¹ Criados no ano de 2002 e reativados com o Pronasci, ver Soares (2008).

Quando saem de suas comunidades, os rapazes tendem a se vestir de modo diferenciado; em vez de usarem as habituais bermudas largas, camisetas sem mangas e sandálias, eles vestem calças longas ou bermudas mais ajustadas e curtas, tentando mostrar desta forma que não são meninos de favela, ou pelo menos não correspondem à versão estereotipada destes e que, por isso, não deveriam ser temidos. (BACKER, 2008, p.65)

GRÁFICO 4 – ÓBITOS CAUSAS EXTERNAS/ FAIXA ETÁRIA 15 A 29



FONTE: SIM – Sistema de Informações sobre Mortalidade/Macaé

A relação dos jovens com a violência se dá em face de uma sociedade na qual predomina o valor do indivíduo apenas como consequência do que se possui e pelo emprego do poder que pode exercer sobre o outro.

De acordo com Soares (2008), há um consenso na literatura internacional de que os crimes violentos, em sua maioria, podem ser vistos como fenômenos jovens, tanto no que diz respeito às vítimas como aos assassinos, e esta idade de frequência se dá de acordo com a estrutura social de cada país.

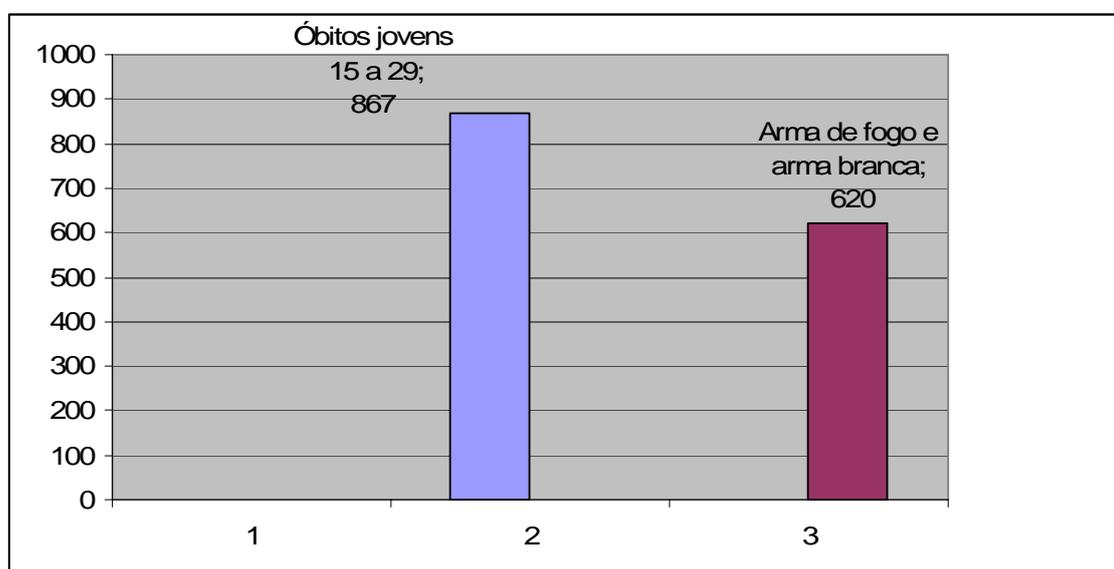
A relação juventude e criminalidade se apresenta como real em diversos países do mundo e em épocas diferentes, não havendo um episódio explicativo que tenha em determinado período desencadeado este fenômeno. Autores como Hirschi & Gottfredson (1983) discutem a não existência de uma teoria sociológica que possa plenamente explicar esta relação e nem como pode se desenvolver em tempo e espaços tão diferenciados.

O período da juventude e da adolescência, onde os processos de responsabilidades e posicionamentos perante a sociedade passam por transformações radicais, torna-se um es-

paço satisfatório para a proximidade das diversas entradas no mundo social, pois a luta por estar de acordo com os interesses do mercado (que nem sempre é alcançada) e a busca de se constituir em um cidadão consumidor pode, muitas vezes, encontrar formas mesmo que ilegais na conquista de crescimento econômico e de inserção na indústria do poder e consumo.

Ao aprofundarmos a análise podemos observar que, além do alto índice de jovens que morrem em Macaé devido a causas externas, os dados também indicam que a causa principal nesta relação é de óbitos causados por arma de fogo e arma branca, apresentando outras causas como secundárias.

GRÁFICO 5 – MORTALIDADE POR ARMA DE FOGO E ARMA BRANCA, JOVENS DE 15 A 29 ANOS



FONTE: SIM – Sistema de Informações sobre Mortalidade/Macaé

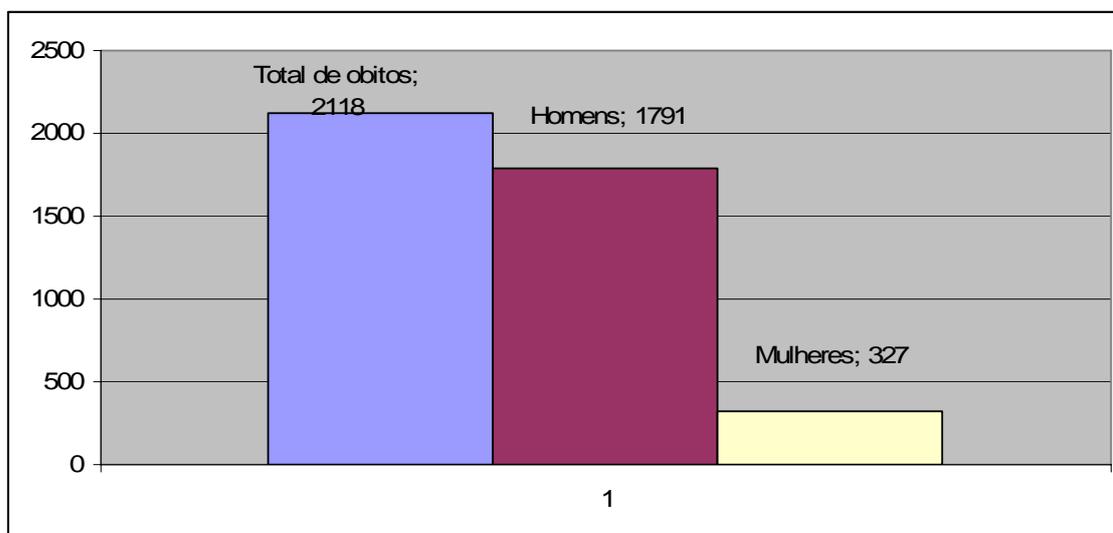
De acordo com Phebo (2005), o Brasil é considerado o país do mundo com maior número de mortes por arma de fogo.

Em 2002, morreram 38.088 pessoas vítimas de arma de fogo, seja por homicídio, suicídio ou por condições acidentais. Em número absoluto, supera tanto países tradicionalmente violentos, como é o caso da Colômbia, El Salvador e África do Sul e como os Estados Unidos, um país conhecido por suas regulamentações pouco restritas em relação ao acesso às armas. Ao se levar em conta o número populacional desses países, o Brasil ocupa o quarto lugar em taxas de mortalidade por arma de fogo. (PHEBO, 2005)

Esta violência também possui o seu caráter e especificação quanto tratamos da questão de gênero na discussão. Não muito diferente do resto do país, em Macaé, a maior incidência de mortes por causas externas, e mais especificamente por violência por arma de fogo, atinge o homem, tanto no que diz respeito à vítima como a quem pratica o ato. Na relação de mortalidade, 85% dos casos são de homens, totalizando 1.791 homens; deste número, 776 estão na faixa etária de 15 a 29 anos e 54% deles morreram por ocorrências de arma de fogo (375) ou arma branca (44).

Embora, estatisticamente, o homem seja a maior vítima e autor de ocorrências com arma de fogo, segundo Phebo (2005), quando discutimos esta questão socialmente, identificamos que as maiores vítimas acabam sendo as mulheres, que sofrem com a perda do filho, do marido, na guerra da violência. “Não existe bactéria, vírus ou veículo a motor que mate mais adolescentes e jovens no Brasil do que o projétil de arma de fogo” (PHEBO, 2005, p. 28).

GRÁFICO 6 – RELAÇÃO DE MORTALIDADE POR SEXO



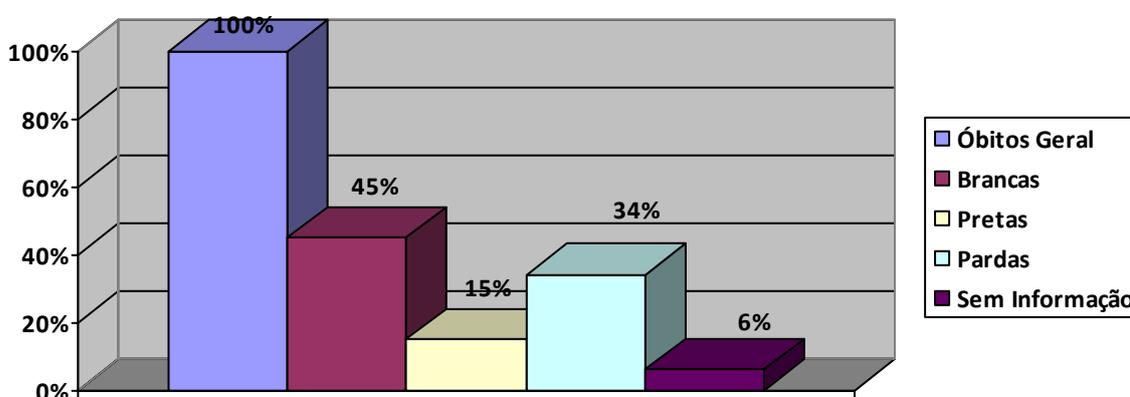
FONTE: SIM – Sistema de Informações sobre Mortalidade/Macaé

No que se refere a cor e escolaridade, verificamos uma diferença quando comparamos estes indicadores na caso das vítimas de causas externas de forma geral e aqueles que são vítimas de arma de fogo e arma branca, alterando o perfil destes acontecimentos.

No Brasil, a maioria das vítimas de homicídios por arma de fogo são homens, pobres e negros, quadro não muito diferente em Macaé, apesar de o município ter a cor preta como a terceira pelo IBGE, lembrando que este dado é de acordo com a expressão do entrevistado.

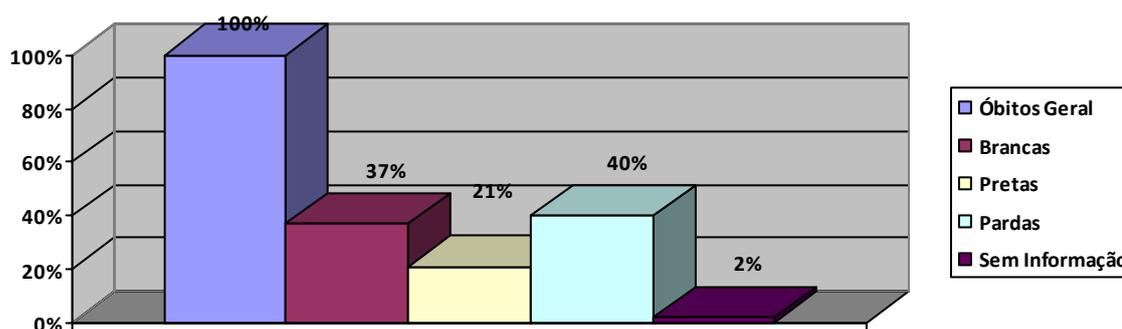
As áreas de maior vulnerabilidade financeira encontram-se povoadas por pessoas em sua maioria de cor parda e negra, nesta ordem. Pelos gráficos podemos observar as diferenças.

GRÁFICO 7 – RELAÇÃO DO TOTAL DE ÓBITOS POR COR



FONTE: SIM – Sistema de Informações sobre Mortalidade/Macaé

GRÁFICO 8 – RELAÇÃO DE ÓBITOS POR PAF E ARMA DE FOGO POR COR.

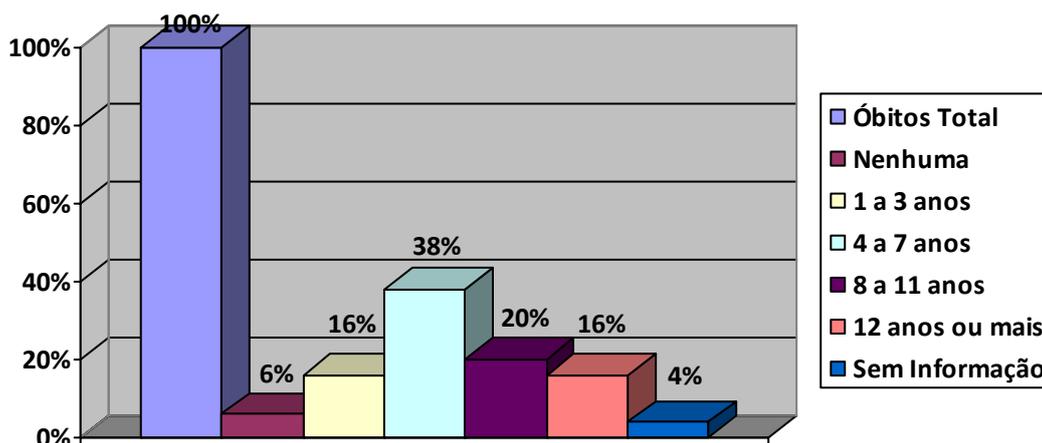


FONTE: SIM – Sistema de Informações sobre Mortalidade/Macaé

Mesmo havendo uma predominância na cor branca e parda nos óbitos por causas externas, observamos que quando direcionamos estes dados para os crimes de arma de fogo e arma branca, que ocorrem em sua maioria em localidades de favelas, estes dados atuam prioritariamente sobre as pessoas de cor parda e preta; o número de brancos diminui, pois este tem maior prevalência nos óbitos em acidentes de trânsito.

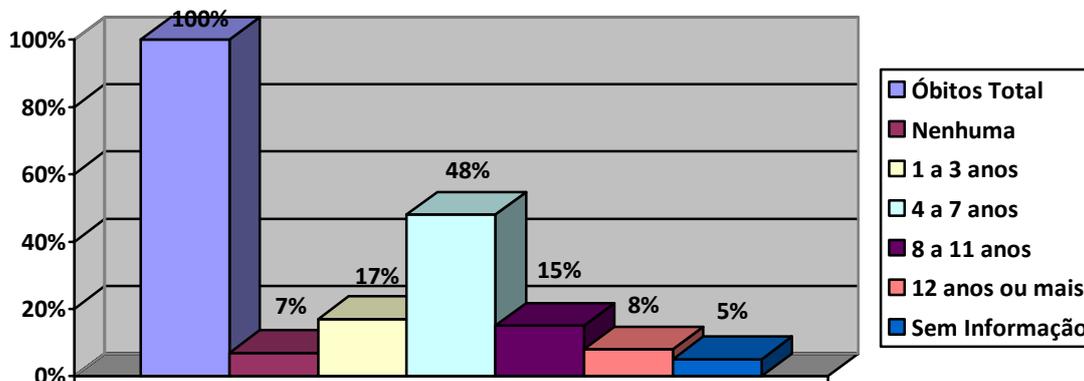
O mesmo fenômeno é observado quando relacionamos os óbitos com a escolaridade das vítimas, apontando as vítimas de agressão como as de menor escolaridade, o que para o município de Macaé é um fator relevante, considerando que o mercado de trabalho gira em torno de qualificação para a área de petróleo.

GRÁFICO 9 – RELAÇÃO DO TOTAL DE ÓBITOS POR ANOS DE ESCOLARIDADE



FONTE: SIM – Sistema de Informações sobre Mortalidade/Macaé

GRÁFICO 10 – RELAÇÃO DO TOTAL DE ÓBITOS POR ANOS DE ESCOLARIDADE



FONTE: SIM – Sistema de Informações sobre Mortalidade/Macaé

A violência exposta no município de Macaé, como na maior parte do país, se apresenta com forte predominância sobre a população pobre, sobre aqueles que não têm acesso aos bens materiais impostos pela sociedade capitalista, às poucas políticas sociais que ainda estão presentes dentro desta estrutura neoliberal que em nome do mercado trabalha com políticas econômicas que promovem a exclusão social e a desvalorização do indivíduo não qualificado para a competição imposta pelo mercado de globalização.

3.4 A SEGURANÇA PÚBLICA PARA O ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA

Através de ações de segurança pública, em uma visão mais ampla de segurança, o município busca inserir estes jovens nas escolas com o intuito de buscar, além de uma qualificação, o nível escolar mínimo que é exigido pelas empresas de *onshore* e *offshore*. Através do Projeto Jovem Cidadão, desenvolvido no município em parceria com o governo federal, estes jovens de 15 a 24 anos participam de oficinas de cidadania, educação ambiental, protagonismo juvenil, entre outras; são encaminhados para a escola e recebem uma bolsa mensal no valor de R\$ 100,00.

Entretanto, quando pensamos em projetos sociais, também em áreas ligadas à segurança pública é preciso ter cuidado para não desenvolvermos ações que se tornem pontuais ou assistencialistas. Considerando este fato, o município busca também inserir estes jovens em oficinas de profissionalização e capacitação, com o intuito de ao término do projeto ter como alocar alguns desses jovens no mercado de trabalho.

Em parceria entre o Unicef, a empresa Odebrecht, a Secretaria de Educação e o Gabinete de Gestão Integrada, está sendo implantado nas áreas mais violentas do município o Programa Escola em Ação, que disponibiliza cursos para as comunidades abrindo as escolas nos fins de semana; e no que se trata da população jovem, oferece cursos ligados à área de petróleo, patrocinados pela rede privada, que visam capacitar e ao mesmo tempo buscar mão-de-obra dentro destas comunidades.

Ações de segurança pública buscam desenvolver estratégias de combate à violência e à criminalidade através da integração de diversos setores e da participação social. Entretanto, questões de interesses políticos, de integração das pastas e de falta de capacidade técnica de alguns gestores são comumente verificadas neste processo.

Seguindo orientações do Ministério da Justiça, através do Pronasci, o GGIM realiza ações de integração com a sociedade civil e com as forças de segurança e gestores locais.

Em abril de 2009 foi realizada a I Conferência Municipal de Segurança Pública, uma etapa eletiva da Conferência Nacional que seria realizada em agosto deste mesmo ano. Na oportunidade foi criada uma comissão organizadora com membros da sociedade civil, profissionais da área de segurança e poder público, precedida por reuniões com os setores envolvidos.

A maior parcela de integrantes da sociedade civil veio através da representação de presidentes de associações de moradores, principalmente aquelas onde a criminalidade é

mais presente, que participavam das reuniões mensais, mas que têm ainda a visão da segurança por meio da presença de policiais nas ruas, inibindo o tráfico e prendendo os bandidos, e com o direcionamento das ações de forma individualizada, onde os problemas pontuais eram discutidos.

Uma das dificuldades de se realizar uma conferência na área de segurança e ter uma real representatividade está, principalmente, na exposição pela qual estes membros da comunidade vão passar. Quando discutimos temas como saúde e educação as manifestações se concretizam em meio aos movimentos sociais e durante as plenárias, pois o poder, o rival neste tipo de luta, é o governo, que não está prestando o serviço de forma satisfatória, o “inimigo” não se concretiza, é abstrato. Entretanto, na segurança pública, o inimigo está presente diariamente na vida das pessoas que vivem em comunidades, o traficante que não quer que seu “movimento” caia por causa da presença da polícia; são policiais corruptos que entram nas comunidades para chantagear bandidos e receber o seu “por fora”, aumentando desta forma a descredibilidade na instituição e aumentando a insegurança das pessoas.

Desta forma, a Conferência contou com a participação de 129 pessoas que se dividiam entre poder público, sociedade civil e profissionais da área de segurança, com representatividade maior do primeiro e assim por diante. Entretanto, mesmo diante de uma pequena parcela da população, as diretrizes e princípios foram discutidos em grupos por até quatro horas de duração, sendo depois votados e eleitos os representantes que iriam para Brasília, na Conferência Nacional. De forma tímida, esta foi uma das primeiras ações com integrações de diversos setores do município para discutir a segurança pública.

Outra estratégia na tentativa de mobilizar a sociedade civil foi a realização de uma Conferência Livre só para mulheres, organizada pelo Gabinete de Gestão Integrada em parceria com o Conselho Municipal de Direito da Mulher, que reuniu cerca de 50 mulheres em torno da questão da segurança pública, que também gerou um relatório que foi enviado para Brasília.

Atualmente, o município busca construir uma relação sempre próxima com a sociedade civil através das associações de moradores e das escolas de nível superior situadas no município, com o intuito de construir estratégias a partir da troca de vivências daqueles que estão nas comunidades e na busca de discussões por meio do poder público e universidades.

4 CONCLUSÃO

Trabalhar com temas que envolvem a vida das pessoas, seus sonhos, suas possibilidades ou não de crescer, pode acarretar ao pesquisador uma consulta aos seus comportamentos e tomadas de decisão, sua postura diante de certos preconceitos e omissões e levá-lo a um espaço que, muitas vezes, as suas reflexões não alcançam, onde o discurso desenvolvido esbarra na concreticidade da dor daqueles que sofrem e perdem filhos, maridos, irmãos a cada dia de sua realidade.

Quando um pesquisador, um estudante, um morador de comunidades, um gestor, discute violência, debate também o futuro de um país, busca entender como a humanidade se relaciona com tantos episódios violentos e, ainda, por vezes, se mantém calada, em um processo de aceitação e banalização.

Este trabalho não tem a pretensão de apresentar fórmulas ou a saída para uma sociedade na qual a violência se faz presente cotidianamente; busca, entretanto, apresentar o debate sobre violência e como a segurança pública pode contribuir para mudança neste processo, que interrompe vidas e ameaça a todos.

A forma como a pesquisa foi desenvolvida, por meio de dados retirados de declarações de óbitos, mostra um dos lados mais triste deste país, o de pessoas que perdem a vida por causa da violência, e, em sua maioria, foram mortas por armas de fogo, por causa de envolvimento com tráfico, de roubos e embates com a polícia.

O que ficou claro durante o trabalho, e que não se diferencia muito do resto do país, é que o maior índice de mortalidade por causas violentas ocorre em áreas de maior vulnerabilidade social e econômica, onde, por vezes, a ausência do Estado proporciona a presença do tráfico.

Tendo concluído o trabalho, depois de pesquisas bibliográficas, análise de declarações de óbitos, relatos de experiências desenvolvidas pelo município, fica a

satisfação de ter apontado a importância de tema de tamanha relevância para a sociedade. Mas fica também a certeza de que muito deve ser feito para a construção de uma segurança pública que, de fato, tenha repercussão na qualidade de vida da população, que traga o morador das áreas mais atingidas pela violência para a discussão do tema, sem que este tenha que se esconder com medo de represálias do traficante de sua comunidade ou do policial corrupto, que com a justificativa de desvalorização salarial, aceita propina do tráfico e dos cidadãos durante uma abordagem.

Os dados levantados pela pesquisa apontam uma realidade não muito diferente da de todo o país, as maiores vítimas de mortalidade por causas violentas no país são jovens, são negros, são pobres e são considerados como ameaça pela sociedade. Verificamos também que o número de mulheres vítimas de violência vem aumentando com o passar dos anos, sendo a maioria vítima de violência doméstica. Mas, de acordo com a pesquisa, muitas estão envolvidas no tráfico de drogas, seja por falta de oportunidade ou pela sedução de estar ao lado de companheiros que estão inseridos nestes contextos.

Todo o trabalho foi realizado sem que se necessitasse entrar em contato direto com a população vítima desta violência, por se tratar de uma metodologia de levantamento bibliográfico e documental. Entretanto, a pesquisa nas declarações de óbito se torna um trabalho desgastante para qualquer pesquisador. A violência estrutural se expressa claramente nos dados destas declarações, a cor das vítimas, o local de moradia, sempre em áreas pobres do município, a incidência de óbitos por arma de fogo que está presente nestas áreas – contra os acidentes de trânsito, que em sua maioria, ocorreram em áreas de maior poder aquisitivo e com a maioria de brancos.

Quando analisamos os resultados de escolaridade e estado civil das vítimas podemos verificar quantas famílias foram atingidas pela violência e que, se não forem realmente criados projetos e políticas sociais para atender a essas famílias, a mesma situação continuará presente no seu dia-a-dia, a falta de escolaridade, a precariedade nas condições de vida e de oportunidade.

As experiências desenvolvidas pelo Município de Macaé ainda são embrionárias na área de segurança pública, a estrutura de profissionais está se montando aos poucos e tem menos de um ano nas atividades de segurança. A integração com as demais secretarias e forças de segurança já obteve resultados imediatos no que se refere ao combate à criminalidade, como, por exemplo, em assaltos a pedestres e a unidades de saúde, após

estratégias desenvolvidas em reuniões com representantes da secretaria de saúde e com as polícias civil e militar.

Nas reuniões realizadas mensalmente pelo Gabinete de Gestão Integrada, nos encontros que são realizados com associações de moradores, com conselhos municipais, muitas são as reivindicações por segurança nas comunidades e na cidade como um todo, a sensação de insegurança predomina no município, causando expectativas de solução que, na verdade, não podem ser dadas em curto prazo.

É preciso que entendamos que a urgência na solução, além de representar um desconhecimento de como o processo da violência é complexo, indo além do ato criminal em si, demonstra a reação de uma sociedade cansada e ameaçada constantemente por atos violentos, que a cada dia muda seus hábitos no intuito de fugir de uma ou outra circunstância violenta.

Desta forma a segurança pública deve, em longo prazo, desenvolver o papel de educadora frente uma população insatisfeita, desenvolver ações que explicitem como se constitui a construção da violência, buscando com a população parceria no combate à criminalidade, demonstrando que quando se paga suborno a um policial para livrar o carro de uma multa, este mesmo policial pode estar recebendo outro suborno para liberar um carregamento de drogas que vai beneficiar o traficante da favela que fica ao lado da “minha” casa, e que por isso devemos saber que segurança engloba também comportamentos e ações.

O número de jovens que morrem a cada ano em Macaé só poderá ser diminuído a partir de ações de prevenção, de estratégias que deem a estes jovens oportunidades de escolha para além do tráfico, opções de estarem em salas de aulas e cursos de qualificações que possam utilizar para entrar no mercado de trabalho, tão extenso no município, mas, ao mesmo tempo tão seletivo. Fatores como o desemprego, as questões familiares conflituosas, o sentimento de frustração e uma busca desenfreada de padrões sociais apresentados como possíveis em um mundo de consumo se acirram principalmente nos grandes centros urbanos, e contribuem para a delinquência e a violência, mas não são os únicos responsáveis.

Concluir este trabalho e analisar o que podemos ter como resultado é para mim uma tarefa muito difícil. Deparar-me durante a pesquisa com números tão alarmantes de mortalidade e com estratégias ainda tão recentes para buscar soluções, pode ser um pouco

frustrante para quem está do outro lado do problema, para quem tem a função de junto com um grupo tentar trazer estas poucas soluções.

Mas entendo que como um processo que se arrasta desde o início da humanidade, a violência não vai ser extinta. Entendo também que é necessário acreditar na possibilidade de se criar uma nova geração que seja, de fato, amparada por políticas sociais de educação, saúde, habitação, empregabilidade, entre outras, além de criar ações que possam reformular o sistema penal e prisional do país para que existam também condições de retorno ao meio social daqueles que foram esquecidos nas unidades prisionais.

Assim, este trabalho apresenta dados sobre violência e sobre as estratégias que estão sendo desenvolvidas para seu enfrentamento. Desta forma fica demonstrado a necessidade de se criar programas e ações que diminuam a violência e a criminalidade, e assim mudar o curso dessas histórias. Eu acredito.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRIAGADA, I. *Seguridad ciudadana y violencia em America Latina*. Em: *Seguridad ciudadana, espejismo o realidad*. Quito: Ecuador. OPS/OMS, p. 109-138, 2002.

BACKER, G. **Homens na linha de fogo**: juventude, masculinidade e exclusão social. Rio de Janeiro, Ed. 7 Letras, 2008.

BARROS, A.J.P. **Projeto de Pesquisa**: propostas metodológicas. Petrópolis, RJ: Vozes, 1990.

BARROS, N.V. **Violência intrafamiliar contra criança e adolescente**: trajetória histórica, políticas sociais, práticas e proteção social. Rio de Janeiro, 2005. 248f. Tese de Doutorado - Departamento de Psicologia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

BATISTA, V.M. **Na periferia do medo**: estados gerais de psicanálise. Segundo Encontro Mundial, Rio de Janeiro, 2003.

BAUMAN, Z. O mal-estar da pós-modernidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed., 1998.

BAUMAN, Z. *Vidas desperdiçadas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 2005.

BEATO FILHO, C.C. Políticas Públicas de segurança e a questão policial. São Paulo em Perspectiva, 13(4), São Paulo, 1999

BEATO, C. (org.). **Compreendendo e avaliando**: projetos de segurança pública. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

BEATO, C. e ASSUNÇÃO, R. Sistemas de Informação Georreferenciados em segurança *in* BEATO, C. (org.). *Compreendendo e avaliando*: projetos de segurança pública. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

BEHRING, E. BOSCHETTI, I. **Políticas Sociais**: fundamentos e história. Cortez, 2007.

BEHRING, E.R. **Brasil em Contra Reforma**: desestruturação do estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BENEVIDES, M.V. Cidadania e Direitos Humanos. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Texto disponível em www.iea.usp.br/artigos, acessado em 13/9/2008.

BRASIL. Portaria GM/MS n. 737, de 16/5/2001. Política nacional de redução de mortalidade por acidentes e violências, Diário Oficial da União, n. 96, 2001.

- CAMARGO, A.B.M. A relação da mortalidade e as causas externas no país, Tese de Doutorado, Faculdade de Saúde Pública – USP, São Paulo – 2003.
- CANO DE LA VEJA, J.; LAFUENTE VALENTÍN, L. *El papel de la ciudad en la seguridad ciudadana*. Disponível em: <http://www.monografias.com/trabajos12/> acessado em 18/08/2008.
- CHEVIGNY, P. *The edge of the knife: police violence in the Americas*. New York: New York Press, 1995.
- CIRINO DOS SANTOS, J. As raízes do crime. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p 85.
- COIMBRA C. M. B. y NASCIMENTO, M. L. Ser jovem, ser pobre é ser perigoso? Revista de Estudios sobre Juventud, Edição: ano 9, núm. 22, México, janeiro-junho 2005 pp. 338-355.
- COSTA, J. F. Ordem médica e norma familiar, Rio de Janeiro: Graal, 1999.
- CRUZ-NETO, O. & MINAYO, M. **Extermínio**: violentação e banalização da vida. *Cad. Saúde Pública*. 1994. V. 10, p. 199-212.
- DANTAS, I. **Da defesa do Estado e das instituições democráticas na nova Constituição**: Direito constitucional de crise ou legalidade especial AIDE Editora, 1 Ed., 1989.
- FARIAS, V.R. **Janela Central**: Olhares sobre os jovens no Brasil, Revista Electrónica De Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona. Vol. IX, núm. 194 (56), 2005.
- FECCHIO, F. Arquitetura institucional do sistema de segurança pública. Setembro 2003/abril 2004 .
- FERNANDES, D. **Malos tratos a personas mayores: otra forma de violencia**. Revista Eletrônica de Ciência Penal y Criminologia. Disponível em http://criminet.ugr.es/recpc_02.html acessado em 13/08/2008.
- FRAGA, P.C.P. **Política, isolamento e solidão**: práticas sociais na produção da violência contra jovens in MIOME, A.S.; MATOS, M.C.; LEAL, M.C. Política Social, família e juventude (org). 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- GARCIA, A.; OLIVEIRA, W. Polícia e criminalidade no estado de direito. Revista Brasileira de Ciências Criminais, v.5, jan-mar, p. 257-276, 1997.
- GINZBURG, Carlo. **O queijo e os Vermes**: o cotidiano e as idéias de um moleiro perseguido pela Inquisição. São Paulo: Cia das Letras, 1987.
- GOHN, M.G. Movimentos sociais no século XXI. Ed. Vozes São Paulo, 2005.
- GUERRERO, R. 1999. **Violence Prevention - Technical Note 8: Violence Control at the Municipal Level**. Sustainable Development Department. IDB, Washington, D.C.
- GUINDANI, M. **O processo de gestão da segurança municipal**: O público e o privado, Nº. 4 - Julho/Dezembro - 2004.
- HALL, S. A identidade cultural na pós-modernidade. Rio de Janeiro: DP & A ed. 2002.
- HARRIES, K. Mapeamento da criminalidade. 2001. Disponível em www.crisp.ufmg.br acesso em 24 de julho de 2008.
- HASSEMER, W.; CONDE, F.M. **Introducción a la criminología penal**.” Tirant lo Blanch, Valença, 1989.

HAUSMANN, R. Red de centros de investigacion. Em Asalto al Desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo – BID, Washington, 2000.

HIRSCHI, T. GOTTFREDSON, M. Age and the explanation of crime, American Journal of Sociology, v. 89, p. 552-584, 1983.

HUMAN RIGHTS. A compilation of internacional instruments New York: United Nations – UN, 1988.

IANNI, Octavio Capitalismo, violência e terrorismo, – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

KAHN, T. ZANETIC, A. **O papel dos Municípios na Segurança Pública**: Estudos Criminológicos. 14; (1). RJ, 1998.

KOSOVSKI, E. Drogas, violência e vitimização in LEAL, C. B. e PIEDADE JR., H (Org) A violência multifacetada: estudos sobre a violência e a segurança pública, Belo Horizonte, DelRey, 2003.

LOBO, L.F., Os infames da história: a instituição das deficiências no Brasil, tesis de doctorado, PUC, Río de Janeiro, 1997.

LONDOÑO, J.L.; GUERRERO, R. Violencia em America Latina em Asalto al Desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo – BID, Washington, 2000.

MACEDO, A.C., PAIM, J.S., SILVA, L.M.V. e COSTA, M.C.N. Violência e desigualdade social: mortalidade por homicídios e condições de vida em Salvador, Brasil – Rev. Saúde Pública 2001;35(6):515-22 515 www.fsp.usp.br/rsp.

MAPA DA VIOLENCIA DOS MUNICIPIOS BRASILEIROS 2008 disponível em www.ritla.org.br acessado em 24 de abril de 2009.

MARSHALL. T.H. Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro, Zahar editores. 1967.

MICHAUD, Y.; GARCIA, L. A violência 1ª Edição, 2ª impressão, Ed. Ática, 2001.

MINAYO, M.C.S. Análise diagnostica da política nacional de saúde para redução de acidentes e violências. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2007.

MINAYO, M.C.S. Violência e Saúde como campo interdisciplinar de ação coletiva. Historia, Ciência, Saúde – Manguinhos, Rio de Janeiro, Vol. IV, nº 03, pág 513-531, 1998.

MINISTERIO DA JUSTIÇA, Sistema Único de Segurança Pública – SUSP disponível em www.segurancacitada.org.br, acessado em 30 de setembro de 2009.

MONTAÑO PARDO, E. Justicia, seguridad ciudadana y derechos humanos em Revista Boliviana de Ciencias Penales. . La Paz, nº. 7, 1997.

MORAIS DE GUERRERO, M. Breves reflexiones la violencia: especial referencia a la violencia delincencial em Revista de Derecho Penal e criminologia, Madri, nº. 5, 1995.

MUNIZ, J. A segurança pública foi transformada em mercadoria, Boletim Busca Avançada, Comunidade Segura, disponível em www.comunidadesegura.org, acesso em 10/10/09 .

NETTO, J. P. Transformações Societárias e Serviço social: notas para análise prospectiva para a profissão. Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, v.17, n.50, abr. 1996.

OMS, Organização Mundial de Saúde. Os custos da violência para Saúde Pública, Brasil, 2005: www.ministeriodasaude.gov.br acessado em 12/03/2008.

PEREIRA, P. A. P. & BRAVO, M. I. S. *Política Social e Democracia*, 2 ed. Rio de Janeiro, Cortez, UERJ, 2002.

PHEBO, L. Impacto da arma de fogo na saúde da população brasileira in FERNANDES, R. C. Brasil: armas e as vítimas, Rio de Janeiro, 7 Letras, 2007.

PIERSON, C. "Beyond the Welfare state" Cambridge: Polity Press, 1991 in BEHRING, E. R. "Política Social: fundamentos e história, 3 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

POLANYI, k. "A grande transformação: as origens de nossa época", 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PRADO JR. C. "Formação do Brasil contemporâneo" São Paulo: Brasiliense, 1991.

Prevenção comunitária do crime e da violência em áreas urbanas da América latina: um guia de recursos para municípios, April 11, 2003 Latin America and Caribbean Region LCSFP World Bank em <http://www.observatorioseguranca.org>, acessado em 22 de setembro de 2009.

RAICHELIS, R. Democratizar a gestão das políticas sociais – um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil in MOTA, A. E. (org), Serviço Social e Saúde São Paulo, OPAS, OMS, MS, 2006.

SANTOS J.V.T. violências e dilemas do controle social nas sociedades da modernidade tardia São Paulo em Perspectiva, 18(1): 3-12, 2004, São Paulo.

SANTOS, B.S. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez Ed., 1995.

SANTOS, M. *O Espaço do Cidadão*. 7ª edição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

SCAWARCWALD-LEAL. **Sobrevivência ameaçada de jovens brasileiros**: a dimensão da mortalidade por arma de fogo. Vol. I, Jovens Acontecendo na Trilha das Políticas Públicas, CNPD. Brasília, 2000.

SOARES, G.A.D. **Não Matarás**: desenvolvimento, desigualdade e homicídios. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2008.

SOARES, L.E. **A Política Nacional de Segurança Pública**: histórico, dilemas e perspectivas. Estudos Avançados 21 (61), São Paulo 2007. .

SOARES, L.E. **Novas Políticas de Segurança Pública**: alguns exemplos recentes. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, nº. 65, maio, 2003.

SOARES, L.E. Segurança pública: presente e futuro Estudos Avançados 20 (56), São Paulo 2006.

SOARES, L.E. **Segurança pública**: presente e futuro. *Estud. av.* [online]. 2006, vol.20, n.56, pp. 91-106.

SOUZA NETO, C.P. **A segurança pública na Constituição Federal de 1988**: Conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. Disponível na internet em: <www.oab-rj.org.br>.

SOUZA NETO, C.P. e SARMENTO, D. **A constitucionalização do direito**: fundamentos teóricos e aplicações específicas. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

VALLADARES, L.P. **A invenção da favela**: do mito de origem a favela.com. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2005.

WACQUANT, L. **As prisões da miséria**. Jorge Zahar, Rio de Janeiro, 2001.

WACQUANT, L. **Os condenados da cidade**: estudos sobre marginalidade avançada. Revan, Rio de Janeiro -2001.

ZAFFARONI, E.R. **Em busca das penas perdidas**. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

ZUCCHETTI, D.T. **Jovens**: a educação, o cuidado e o trabalho como éticas de ser e estar no mundo. Novo Hamburgo: Feevale. 2003.