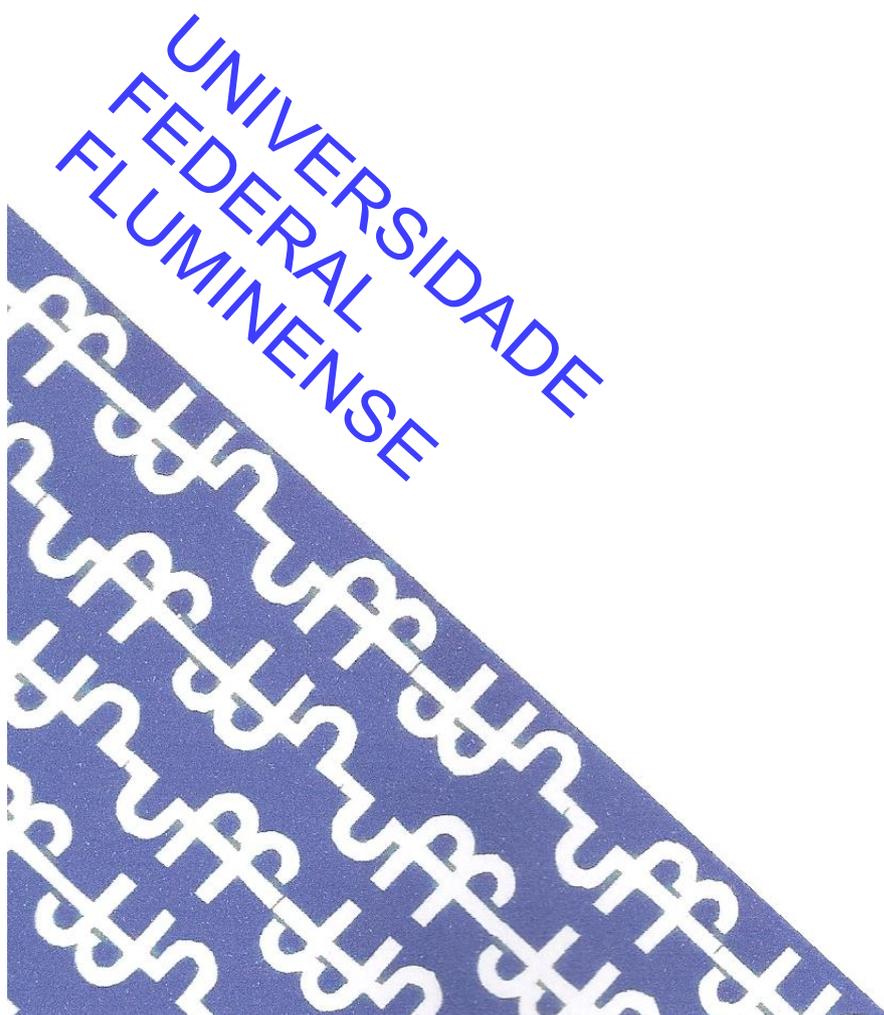


**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL  
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL**

Felipe da Matta de Castro

**MÃO DE FERRO NA CIDADE DO AÇO?:  
A política de segurança pública no âmbito do poder Executivo  
em Volta Redonda –RJ no período entre 1988 e 2010**



**NITERÓI, RJ  
2012**

Felipe da Matta de Castro

**MÃO DE FERRO NA CIDADE DO AÇO?:  
A política de segurança pública no âmbito do Poder Executivo  
em Volta Redonda –RJ no período entre 1988 e 2010**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social, área de concentração “Avaliação de programas e projetos governamentais e não governamentais”, da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Nivia  
Valença Barros

Niterói  
2012

A Dissertação “**Mão de ferro na cidade do aço?: a política de segurança pública no âmbito do Poder Executivo em Volta Redonda – RJ no período entre 1988 e 2010**”, elaborada por: **Felipe da Matta de Castro** e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora, foi aceita pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial à obtenção do título de

### **MESTRE EM POLÍTICA SOCIAL**

Niterói, ..... de ..... de 20.....

#### **BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Nivia Valença Barros - UFF

Orientadora

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Miriam Krenzinger Azambuja Guindani – UFRJ

---

Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup> Rita de Cássia Freitas – UFF

CASTRO, Felipe da Matta de.

Mão de ferro na cidade do aço?: a política de segurança pública no âmbito do Poder Executivo em Volta Redonda – RJ no período entre 1988 e 2010. / Felipe da Matta de Castro. Niterói, 2012, 112 pp.

Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal Fluminense, 2012.

Orientadora: Nivia Valença Barros.

1. Segurança pública. 2. Vulnerabilidade. 3. Municipalização. 4. Políticas sociais. 5. Volta Redonda. 6. Dissertação (UFF/ESS) I. Título.

*A Gabriela Misael, pela motivação,  
companheirismo e compreensão durante  
todos esses anos, especialmente, durante  
a navegação nesses mares conturbados.*

## AGRADECIMENTOS

A Deus e à vida, por me possibilitarem mais uma conquista e, acima de tudo, por apontarem os caminhos que eu deveria seguir. Por terem feito da minha fé em dias melhores, a bengala na qual me amparei nos tortuosos caminhos desse curso de mestrado.

A Gabriela Misael, a quem também dedico esse trabalho, por me acompanhar nessa última década e, mais que isso, dedicar tanto a mim, mesmo nas minhas ausências. Durante esses dois anos de estudo, mais do que em qualquer outro momento, foi meu porto seguro. São muitas as palavras de gratidão e admiração a serem destinadas a você e, mesmo assim, não representam todos os meus sentimentos.

Aos meus pais, Fernando e Regina, e a minha irmã, Thalita, por terem acreditado em mim mesmo quando me faltou autoconfiança. Pelo carinho, preocupação, apoio, alegrias e ajuda sempre disponível, agradeço por tudo que fazem por mim.

Aos colegas do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social, em especial Virgílio Pereira e Lia Barros, pela companhia durante todas as crises e angústias compartilhadas, mas também pelos risos. Obrigado por terem cruzado meu caminho.

À professora Nivia Valença Barros, minha orientadora, por ter “vestido a minha camisa” e acreditado em meu potencial. Sou grato pelas contribuições, palavras de conforto e tentativas de compreender o que eu sentia, mas não sabia explicar.

Às professoras Lenaura Lobato e Mônica Senna, do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social, pela compreensão e motivação manifestadas nas salas e nos corredores da universidade.

À professora Miriam Guindani, da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, por ter estendido à vida afora a relação de amizade e direcionamentos construída nos tempos de graduação.

Aos colegas que conquistei durante as andanças profissionais, pelo aprendizado cotidiano e pelas reflexões propiciadas.

**Aula de voo***(Mauro Iasi)*

O conhecimento  
Caminha lento feito lagarta.  
Primeiro não sabe que sabe  
E voraz contenta-se com cotidiano orvalho  
Deixado nas folhas vívidas das manhãs.

Depois pensa que sabe  
E se fecha em si mesmo:  
Faz muralhas,  
Cava trincheiras,  
Ergue barricadas.  
Defendendo o que pensa saber  
Levanta certeza na forma de muro,  
Orgulha-se de seu casulo.

Até que maduro  
Explode em voos  
Rindo do tempo que imagina saber  
Ou guardava preso o que sabia.  
Voa alto sua ousadia  
Reconhecendo o suor dos séculos  
No orvalho de cada dia.

Mas o voo mais belo  
Descobre um dia não ser eterno.  
É tempo de acasalar:  
Voltar à terra com seus ovos  
À espera de novas e prosaicas lagartas.

O conhecimento é assim:  
Ri de si mesmo  
E de suas certezas.  
É meta de forma  
Metamorfose  
Movimento  
Fluir do tempo  
Que tanto cria como arrasa

A nos mostrar que para o voo  
É preciso tanto o casulo  
Como a asa.

## RESUMO

**CASTRO, F. M. Mão de ferro na cidade do aço?: A política de segurança pública no âmbito do Poder Executivo em Volta Redonda –RJ no período entre 1988 e 2010.** Dissertação de Mestrado – Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social, Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2012.

Pesquisa sobre a história, a organização e as iniciativas no campo da política de segurança pública no município de Volta Redonda. Como recorte metodológico, foi escolhido o período compreendido entre 1988 e 2010, restringindo o escopo de análise às iniciativas do Poder Executivo. Apesar da delimitação do período ao qual a pesquisa se dedica, o trabalho também aponta algumas iniciativas que foram e serão executadas após o ano de 2010. Procura-se investigar também as principais linhas de atuação dos órgãos da segurança pública e os princípios das mesmas. Para a compreensão do objeto de estudo, é realizado um resgate histórico das formas de intervenção estatal frente às demandas e pressões sociais, da política e das políticas sociais e das discussões recentes sobre segurança pública a nível nacional. A análise dos dados ainda é feita junto com dados fornecidos em entrevistas com estudiosos da temática e com atores sociais relevantes para a área de segurança pública em Volta Redonda. O presente estudo tem ainda a pretensão de se tornar um registro do desenvolvimento da política de segurança pública em Volta Redonda e, desse modo, contribuir para o relato da história do município e para outros debates sobre segurança pública.

Palavras-chave: *segurança pública; vulnerabilidade; municipalização; políticas sociais; Volta Redonda.*

## ABSTRACT

**CASTRO, F. M. Iron hand in the steel city?: the public security policy within the Executive Branch in Volta Redonda, Rio de Janeiro, between 1988 and 2010.** Dissertation. Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social. Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2012.

Research on the history, organization and policy initiatives in the field of public safety in the city of Volta Redonda. As a methodological approach was chosen the period between 1988 and 2010, restricting the scope of analysis to the initiatives of the Executive Branch. Despite the delineation of the period to which the research is dedicated, the paper also points out some initiatives that have been and will be implemented after the year 2010. It seeks to investigate also the main lines of action of the organs of public security and the principles thereof. To understand the object of study, we conducted a historical review of the forms of state intervention in the face of demands and social pressures, political and social policies and recent discussions about public safety at the national level. Data analysis is still done with data provided in interviews with scholars and with social themes relevant to public safety in Volta Redonda. This study also has the intention to become a record of policy development for public safety in Volta Redonda and thereby contribute to the account of the history of the council and other public safety discussions.

*Keywords: public security; vulnerability; decentralization; social policies; Volta Redonda.*

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Mapa da região sul do estado do Rio de Janeiro	45
Figura 2	Evolução demográfica da cidade de Volta Redonda	46
Figura 3	Mapa dos principais bairros de Volta Redonda	52

## LISTA DE TABELAS

Quadro 1	Modelos de proteção social executados com o <i>Welfare State</i>	28
----------	--	----

## LISTA DE SIGLAS

ACO	Ação Católica Operária
AISP	Área Integrada de Segurança Pública
AMAN	Academia Militar das Agulhas Negras
BOPE	Batalhão de Operações Policiais Especiais
BPM	Batalhão de Polícia Militar
CAP	Caixa de Aposentadoria e Pensão
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBT	Código Brasileiro de Trânsito
CEB	Comunidade Eclesial de Base
CIOSP	Centro Integrado de Ações de Segurança Pública
CPA	Comando de Policiamento de Área
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CRPI	Coordenadoria Regional de Polícia do Interior
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DEAM	Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher
DP	Delegacia de Polícia
ESS/UFRJ	Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro
ETPC	Escola Técnica Pandiá Calógeras
EUA	Estados Unidos da América
EXIMBANK	Expor Import Bank
FEM	Fábrica de Estruturas Metálicas
FND/UFRJ	Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
GBM	Grupamento de Bombeiros Militar
GGI	Gabinete de Gestão Integrada
GGI-E	Gabinete de Gestão Integrada Estadual
GGI-M	Gabinete de Gestão Integrada Municipal
GGI-R	Gabinete de Gestão Integrada Regional

IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
Infopen	Sistema de Informações Penitenciárias
Iser	Instituto de Estudos da Religião
ISP	Instituto de Segurança Pública
NIAC	Núcleo Interdisciplinar de Ações para a Cidadania
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PMERJ	Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPC	Postos de Policiamento Comunitário
Pronasci	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PSF	Programa Saúde da Família
PT	Partido dos Trabalhadores
RISP	Região Integrada de Segurança Pública
SEAP-RJ	Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Rio de Janeiro
SESEP-RJ	Secretaria de Estado de Segurança Pública do Rio de Janeiro
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
UFF	Universidade Federal Fluminense
UGC	Unidade de Guarda Comunitária
UPP	Unidade de Polícia Pacificadora

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	13
<b>1. ESTADO, POLÍTICAS SOCIAIS, SEGURANÇA PÚBLICA E OUTROS MAFAGAFOS</b>	21
1.1. <i>Política, Estado e políticas sociais: séculos em parágrafos</i>	22
1.2. <i>Política social à tupiniquim: a seguridade social brasileira</i>	29
1.3. <i>Política de segurança pública no Brasil: princípios, seletividade e municipalização</i>	32
<b>2. AJUSTE DE FOCO: VOLTA REDONDA</b>	44
2.1. <i>A cidade do aço e sua geografia</i>	45
2.2. <i>A “cidade” de fazendas e a volta do rio</i>	46
2.3. <i>A cidade-usina de pó, suor e grito</i>	49
<b>3. SEGURANÇA PÚBLICA EM VOLTA REDONDA (1988 - 2010): O AÇO ENDURECEU A POLÍTICA?</b>	63
3.1. <i>Os anos em que toda a cidade ouviu barulhos: 1988 e 1989</i>	64
3.2. <i>Anos 90 e o fim do encanto “CSN”</i>	71
3.3. <i>Volta Redonda, anos 2000: modernização e investimentos na segurança pública</i>	74
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	97

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

## ANEXOS

## INTRODUÇÃO

*“Calçada pra favela/ Avenida pra carro/ Céu pra avião/ E pro morro descaso/ Cientista social, Casas Bahia e tragédia/ Gostam de favelado mais que Nutella”  
(Criolo – “Sucrilhos”)*

Uma das maiores lições que aprendi durante o percurso desse mestrado é conhecer o lugar de onde se está falando. Mais que analisar o que se lê, escreve e vê, é preciso entender o contexto em que o enunciado foi formulado e os motivos que levam até ele: “os discursos produzidos pelos integrantes do universo acadêmico não são apenas pontos privilegiados de observação intelectual, mas antes de tudo ‘modos de estar no mundo’” (GEERTZ, 1983, p. 155 *apud* PONTES, 1997, p. 04). Obviamente, durante a graduação, já me chamava atenção esse tipo de análise de discurso, mas no mestrado, pude me atentar mais para isso. Portanto, antes de discorrer sobre meu estudo, pretendo explicar o lugar de onde falo. Peço ao leitor um pouco de paciência, mas acredito que esse é um exercício fundamental para o entendimento de uma produção.

Escrever sobre de onde falo é voltar os olhos para mim mesmo. É tentar encontrar o ponto de partida e reviver os caminhos percorridos até o presente momento. Acima de tudo, é um ato de exposição à crítica alheia e, mais que isso, exposição à autocrítica. E assim como o ato de pensar, a reavaliação é um incômodo. Digo que é incômodo porque refletir é colocar algo em dúvida, mover esforços para responder uma indagação, buscar respostas que tentem contemplar o universo que é questionado.

Portanto, destacarei aqui alguns momentos de minha vida que acredito serem importantes para meu desenvolvimento profissional, apontando experiências e desejos vividos. Mais que sobre meu desenvolvimento profissional, as linhas que se seguem

falam acerca de mim, já que como sujeito social que sou, torna-se impossível me compartimentar.

O presente objeto de estudo se refere a Volta Redonda, cidade onde nasci. A chamada Cidade do Aço, município da região sul do estado do Rio de Janeiro, é assim conhecida por causa da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), instalada na cidade e responsável pelo rápido e desigual desenvolvimento do município. No fim do ensino fundamental, realizei prova para o acesso à Escola Técnica Pandiá Calógeras (ETPC), administrada pela Fundação CSN.

Cursei minha graduação em Serviço Social na Escola de Serviço Social da UFRJ (ESS/UFRJ) e lá participei como bolsista do Núcleo Interdisciplinar de Ações para a Cidadania (NIAC)<sup>1</sup>, na ocasião, ainda sem nome. Entre todas as minhas experiências da graduação, o NIAC ocupa um lugar especial. Lá pude participar das diversas fases de um programa/projeto, da formulação até às avaliações dos serviços oferecidos. Além disso, o convívio com estudantes de outras áreas de conhecimento me proporcionou um olhar mais ampliado da realidade social do nosso país. As visitas ao Complexo da Maré, região na qual o NIAC intervinha, me aproximaram de um universo distante do até então conhecido em Volta Redonda. As pesquisas me motivaram a manter a vontade por novos saberes e de participar de eventos científicos. Posteriormente, o NIAC tornou-se campo de estágio, onde também me inseri, realizando atendimento à população residente no Complexo da Maré, na Vila Residencial e no alojamento da UFRJ (Fundão).

Após um ano de estágio no NIAC, participei da seleção de estagiários para a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Rio de Janeiro (SEAP-RJ). Também aprovado, realizei mais um ano de estágio em unidades penitenciárias do Complexo de Gericinó, em Bangu<sup>2</sup>. Simultaneamente ao estágio na SEAP-RJ, desenvolvi atividades de pesquisa e extensão universitária no NIAC.

Logo que concluí o estágio na SEAP-RJ, fui chamado a participar como apoio pedagógico e administrativo no curso de pós-graduação *lato sensu* “Segurança pública,

---

<sup>1</sup> O Núcleo Interdisciplinar de Ações para a Cidadania (NIAC) é um programa de extensão universitária ligada à Pró-Reitoria de Extensão (PR-5) através da Divisão Integração Universidade e Comunidade (DIUC). O NIAC agrupa projetos oriundos de quatro unidades de ensino da UFRJ: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Direito, Instituto de Psicologia e Escola de Serviço Social.

<sup>2</sup> Durante esse período, permaneci em três estabelecimentos penais. Iniciei o estágio no Instituto Penal Benjamin de Moraes Filho (SEAP/BM), onde permaneci até a transferência de funcionários e apenas dessa unidade para a Penitenciária Vicente Piragibe (SEAP/VP), no mês de maio. Em setembro de 2008, passei a realizar estágio no Centro de Tratamento em Dependência Química Roberto Medeiros (SEAP/RM).

cultura e cidadania” da Faculdade de Direito da UFRJ (FND/UFRJ). O contato com os professores, o processo pedagógico e os alunos (policiais, guardas municipais e outros profissionais da área sócio-jurídica) contribuíram para minha inserção em novas searas de estudo. Nessa época, já escrevia meu trabalho de conclusão de curso intitulado “Vulnerabilidade aos processos de vitimização e criminalização: um debate acerca da seletividade do sistema de Justiça criminal brasileiro”, onde me propus a discutir os mecanismos seletivos judiciais – quase sempre incidentes sobre a classe trabalhadora – e algumas formas de redução do nível de vulnerabilidade dos sujeitos. Passando por alguns imprevistos, finalmente terminei o trabalho de conclusão de curso e coleí grau em setembro de 2009.

Com o término da graduação, sentia a necessidade de continuar a estudar. Eu já havia decidido que queria cursar mestrado. Optei pelo curso de mestrado em Política Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense (UFF), pois desejava justamente estudar questões próprias das políticas sociais – matéria tão próxima do exercício profissional de um assistente social – e ouvir discursos diferentes dos que ouvi durante a graduação, mesmo sabendo que a opção por outra instituição não garantiria essa diversidade de falas. Inseri-me no mestrado em Política Social da UFF e fui contemplado com bolsa de estudos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)<sup>3</sup>.

Ainda em dezembro de 2009, fui chamado para participar de uma pesquisa no Instituto de Estudos da Religião (Iser) sobre a prestação de assistência religiosa nas unidades de cumprimento de medidas sócio-educativas. A pesquisa possuía âmbito nacional e minha função seria de pesquisador e assessor da coordenação geral da pesquisa.

Desde o início, minha inserção no mestrado foi um processo problemático. Logo no início fui pressionado a fazer escolhas difíceis, passei por problemas de adaptação ao programa de pós-graduação e também por questões pessoais. Mas o melhor de tudo isso é, agora na reta final, perceber que consegui chegar até aqui e produzir o presente estudo.

Para fins de sistematização dessa pesquisa, organizei o material produzido em três capítulos. O primeiro deles faz um resgate histórico do desenvolvimento das políticas sociais brasileiras, para que a análise posterior não seja desconexa da realidade

---

<sup>3</sup> Durante todo o período de vigência da bolsa de estudos, realizei estágio docente em disciplinas destinadas aos alunos de graduação da ESS/UFF.

estudada nem esvazie o objeto de estudo de sentido, incorporando as correlações de força e as disputas de interesses que provocaram o estado atual das coisas. Por isso, o texto começa com uma breve discussão sobre a política e as formas de relação entre as pessoas que privilegiam a garantia do bem comum. Em seguida, apresenta-se a história das políticas sociais e a trajetória dessas no Brasil, ressaltando os debates recentes no campo da segurança pública.

Com o intuito de contextualizar a pesquisa, o segundo capítulo apresenta dados gerais do município de Volta Redonda e a história do mesmo, para que também seja possível compreender como o desenrolar dos fatos durante os anos apresentam fatores que colaboram para o entendimento do estado atual dos elementos. A história de Volta Redonda contada nesse capítulo destaca a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) – indústria responsável pelo desenvolvimento da cidade –, os trabalhadores e as diversas lutas protagonizadas por eles, principalmente as greves promovidas pelos funcionários da siderúrgica.

Já o terceiro capítulo procura articular a discussão sobre segurança pública com a história do município. Nesse movimento, relata-se a história da greve dos trabalhadores da CSN em 1988, considerando-a o marco principal no desenvolvimento da segurança pública em Volta Redonda por conta de sua repercussão nacional e para a política municipal. Certamente, a política de segurança pública na cidade não se iniciou nessa data – a Guarda Municipal, por exemplo, existe desde 1955. Mas é a partir de 1988 que a política de segurança pública é apresentada claramente à população. Em seguida, surge a discussão sobre os anos 90, em que o tema de segurança pública não é colocado prioritariamente na agenda pública dos governos, e a década de 2000, com os novos investimentos na área. Tais investimentos são explicitados durante o texto, mesmo com as dificuldades de obtenção de dados e de acesso a fontes confiáveis.

Por fim, no último capítulo, apresenta-se as considerações finais de modo breve e a resposta ao questionamento colocado no título dessa dissertação<sup>4</sup>. Ressalta-se que essa resposta é produzida pelo estudo e pelo ponto de vista do autor, o que não a torna uma verdade única – até mesmo porque verdades são sempre relativas. E mais que uma resposta, esse trabalho é uma indicação de outros caminhos a se seguir.

---

<sup>4</sup> A ideia de mão de ferro posta no título se refere ao conceito de forma severa e rígida de administração e execução da política de segurança pública. Deve-se ainda ressaltar que a ideia de Poder Executivo aqui se aproxima do conceito de poder local por ter como foco o âmbito regional. A opção pelo uso da primeira expressão justifica-se pela intenção de demarcar o nível político-administrativo ao qual o trabalho se refere.

Porém, antes de iniciarmos o estudo propriamente dito, é preciso fazer algumas notas metodológicas.

Primeiramente, destaca-se que o objeto de investigação escolhido para esse estudo – o desenvolvimento da política de segurança pública em Volta Redonda após 1988 – ao contrário do que pode parecer, não é simples. Durante o trabalho de campo, foram muitas as dificuldades encontradas para a obtenção de dados e o acesso a fontes. Não há muita literatura acerca das políticas de segurança pública na cidade e mesmo as informações produzidas pelo governo – o estadual, através do Instituto de Segurança Pública (ISP), pois o municipal não disponibiliza tais dados – se referem, em maioria, a uma microrregião, não as dividindo por município.

As entrevistas aqui realizadas correspondem a dois momentos desse trabalho. No primeiro deles buscou-se entrevistar diversos atores da história de Volta Redonda e da política de segurança municipal. Nesse primeiro momento, houve a negativa e até a ausência de resposta por parte de alguns possíveis entrevistados, o que já é indicativo de como o envolvimento da sociedade civil na questão da segurança pública ainda é vista, em alguns casos, de forma invasiva. Porém, já nessa ocasião, foram possíveis algumas entrevistas: com José Maria da Silva, representante de movimentos sociais na cidade, através de questionário fechado e estruturado, feita por e-mail, e com Waldyr Calheiros, Bispo emérito da localidade cuja atuação foi relevante para o desenvolvimento do município, feita presencialmente, com um roteiro semi-estruturado. Cabe destacar que esses dois entrevistados foram selecionados por conta de sua importância para a história da própria cidade e como importante representação da organização da sociedade civil. Também nesse momento foi possível um contato inicial com Rodrigo Ibiapina, coordenador do Centro Integrado de Ações Integradas de Segurança Pública (CIOSP) da cidade. Na verdade, esse contato inicial foi uma visita ao CIOSP que possibilitou, através de uma breve entrevista aberta, a obtenção de alguns dados. Porém, apesar de ter sido acordado uma nova entrevista com roteiro semi-estruturado, a mesma não ocorreu por falta de resposta às solicitações de novas entrevistas por parte do coordenador do CIOSP, apesar dos consecutivos contatos feitos. A escolha por entrevistar algum representante do CIOSP foi feita devido à importância dada ao órgão na nova configuração da política municipal de segurança pública, sendo possível considerá-lo como “carro-chefe” desse novo tipo de organização.

Outra forma encontrada para tentar aprofundar as questões tratadas e para sanar muitas das debilidades encontradas na obtenção de fontes e registros locais sobre a

temática, a estratégia adotada para suprir tais deficiências foi os contatos com estudiosos do campo da segurança pública, ocorridas no segundo momento de entrevistas.

Os estudiosos selecionados foram Marcos Rolim e Luiz Eduardo Soares. O primeiro é jornalista com ampla discussão na área de segurança pública, tendo sido autor do “Guia municipal de prevenção da violência e do crime”, publicado pelo Ministério da Justiça em 2003. Já o segundo pesquisador foi Luiz Eduardo Soares que é sociólogo, cujos estudos e publicações, costumam versar sobre a segurança pública e já assumiu relevantes cargos políticos nessa seara. Ambas as entrevistas foram realizadas por e-mail através de questionário fechado – proporcionaram uma visão mais distante da realidade do objeto de estudo e, por outro, permitiram uma visão exógena, menos comprometida com o objeto de estudo.

Posteriormente, já no fim do processo de escrita desse estudo, o contato com Antônio Furtado, delegado da 93ª Delegacia de Polícia, que abrange Volta Redonda, foi facilitado devido a intervenções de terceiros, isto é, de atores que consideraram a relevância desta pesquisa, o que possibilitou uma nova entrevista, feita presencialmente, forma aberta, mas tendo como pano de fundo um roteiro semi-estruturado.

Como será discutido no decorrer desse trabalho, muitas vezes, e de forma equivocada, a segurança pública é restrita à atuação policial. Apesar de não concordar com essa concepção, não é possível ignorar a importância dos aparatos policiais para o funcionamento da política de segurança pública. Portanto, seria (e foi) de grande importância a entrevista feita com um representante de tais forças policiais no município.

Com os contextos acima apresentadas, o caminho escolhido para a construção dessa dissertação teve que ser alterado e reconstruído por diversas vezes.

Como o acesso direto às pessoas que serviriam de fonte para a pesquisa – principalmente os representantes dos equipamentos de segurança pública – foi inicialmente obstaculizado, seja pelo excesso de burocracia, seja pelas dificuldades de interpenetração nestes contextos de atores que não sejam reconhecidos como “portavozes oficiais”, ou até mesmo por insegurança, medos de possíveis retaliações que pudessem sofrer, caso publicizassem fatos já considerados perdidos na memória coletiva. Assim, iniciou-se a busca de informações que esses atores disponibilizaram em entrevistas aos veículos de comunicação. Nessa procura, foi privilegiada a mídia impressa da região, já que a maior parte do conteúdo reproduzido via rádio é oriundo

dos jornais impressos e os telejornais regionais não costumam tratar profundamente questões relativas à segurança pública.

Além das fontes supracitadas, outras foram utilizadas no processo de construção desse trabalho. Uma delas foi a pesquisa documental, principalmente através de legislações das três esferas de governo, relatórios descritivos de programas governamentais e informativos de órgãos da região, especialmente os do sindicato dos metalúrgicos, ator de destaque na política municipal. Também foi realizada pesquisa bibliográfica, com foco naquelas que tratavam da origem e do desenvolvimento de políticas sociais, da formação e da organização da política de segurança pública no Brasil e da história de Volta Redonda, desde o seu início aos dias atuais. Deve-se ressaltar que apesar da existência de outras pesquisas acerca de experiências municipais no campo da segurança pública, o presente trabalho não tem a pretensão de formular um estudo comparativo. Ademais, é preciso salientar que, como o próprio título da pesquisa já indica, o estudo aqui apresentado refere-se a um período específico, daí a relevância do uso do materialismo histórico nesse trabalho.

## 1. ESTADO, POLÍTICAS SOCIAIS, SEGURANÇA PÚBLICA E OUTROS MAFAGAFOS

*“Mas tá um trem de doido, êta confusão/ Parece natural andar na contramão/ Tão vendendo ingresso pra ver nego morrer no osso/ Vou fechar a janela pra ver se não ouço as mazelas dos outros”  
(Roberta Sá – “No braseiro”)*

Certamente, a questão atual sobre segurança pública não se restringe, nem tem em si própria o seu fim. Basta assistir telejornais, participar de debates ou ler algum artigo que se encontra outros elementos fundamentais para a compreensão do quadro da segurança pública atual. Como diz a música na epigrafe do trabalho, as mazelas parecem nos seguir em todos os lugares. A diferença é que em vez de fechar a janela, é preciso escancará-la, observar a realidade e destacar alguns elementos como a figura do Estado e as políticas sociais, para que seja possível, enfim, chegar à política de segurança pública.

Tais elementos estão muito presentes na discussão da segurança pública, mas não são, necessariamente, novos componentes na área das ciências. Muitos conhecimentos já foram obtidos e difundidos na esfera da relação da sociedade em geral com o Estado, de forma que se torna muito difícil quantificar toda essa produção e, muito menos, ter a pretensão de construir algo de caráter totalmente inédito.

No entanto, para a construção do presente trabalho, optou-se por um resgate de tais elementos, breve e resumidamente, mas sem esquecer de amplitude de tal debate, para que se tornasse possível analisar a realidade com um olhar mais aguçado e embasado. Dinâmicas sociais são, por si só, demasiadamente complexas e para que fosse possível analisá-las exigiu-nos um olhar intermediário: não muito distante para que não se perdesse de vista detalhes importantes para o exame, e nem muito perto a ponto de nos cegar e não conseguir enxergar além do que salta aos olhos. Quando se

assume essa tarefa, corre-se o risco de se “perder nas escadarias da Torre de Babel”, tumultuada por discursos tão diferentes e difusos. Em outras palavras, o desafio aqui posto é identificar e debater alguns elementos essenciais para o debate sobre as políticas de segurança pública, conseguir separar os mafagafos<sup>5</sup> na confusão do ninho.

### **1.1. Política, Estado e políticas sociais: séculos em parágrafos**

Silvia Lane, importante pensadora do campo da psicologia social, já afirmou que “toda ação humana é política porque ou ela conserva ou ela transforma” (1980, p. 14). Essa afirmação parece ir ao encontro com o que muitos afirmam ser o surgimento da política: a ideia de que o homem é um animal político. Tal concepção é vinda do século VIII a.C., quando a sociedade grega começou a se organizar em torno da *pólis*<sup>6</sup>, que marcou intensamente o modelo de sociedade ocidental que se propagaria nos anos seguintes. Mais que isso, a *pólis* é tida o início da organização social para discussão política que, naquele tempo, ocorria na chamada “ágora”, onde os cidadãos gregos<sup>7</sup> exerciam sua vida pública, já que os próprios a distinguiam da vida privada. É partir dessa experiência que surgem os primeiros estudos e teorias sobre política e democracia, com filósofos gregos.

Obviamente, durante todos esses séculos, as ideias se modificaram, outras surgiram, deram desdobramentos... O fato é que as relações humanas são, intensivamente, objetos de estudo sempre presentes nas grandes teorias sociais. Porém, mais que estudar como as pessoas se relacionam, muitos estudos procuram discutir como ocorre a organização dessas relações. Entre esses trabalhos, encontram-se aqueles

---

<sup>5</sup> A figura do mafagafo é um personagem muito presente em trava-línguas da língua brasileira, como “Um ninho de mafagafos cheio de mafagafinhos. Quem desmafagafar o ninho de mafagafos, bom desmafagafador será” e “Um ninho de mafagafos tem sete mafagafinhos. Quando a mãe mafagafo dá comida aos sete mafagafinhos, eles fazem semelhante mafagafada que ninguém os mafagafaguifa”. Na verdade, mafagafo é um ave da família dos tuiuiús, mas, tradicionalmente, o personagem também era presente em histórias para assustar crianças, assim como eram a cuca e o bicho-papão, como era (e ainda é) o Caveirão, veículo blindado do Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE) da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) que transita em favelas (REDE GLOBO DE TELEVISÃO, 2012).

<sup>6</sup> A *pólis* é um modelo de cidade que perdurou na sociedade grega durante séculos. A formação da *pólis* ocorreu devido a processos migratórios no interior da Grécia, em que os habitantes se agruparam em pequenas comunidades no alto das montanhas, o que propiciou intenso convívio social.

<sup>7</sup> Cabe aqui uma observação: a cidadania grega era, de certa forma, limitada, já que só eram considerados cidadãos gregos aqueles que fossem homens, adultos, alfabetizados e que não fossem escravos ou estrangeiros. Não se trata de desmerecer a organização política da época, pelo contrário, o intuito é justamente mostrar como esse modelo pode ser considerado avançado para as condições da época.

que defendem a ideia de que as pessoas, em um acordo coletivo, abrem mão de alguns direitos para que a ordem social seja garantida através do exercício de poder de um governo. Essa concepção remete à ideia de um contrato social, cuja vertente teórica tem entre seus maiores representantes, Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau.

Partindo do pressuposto apontado acima e tomando a política como algo exercido em coletividade, oriunda das relações humanas que movem e são movidas pelas dinâmicas sociais. Assim, é possível afirmar que a política é a arena em que interesses e discursos diferentes entram em conflito na tentativa de manter a ordem social. Porém, os modos de interpretar a ação política são variados. Andrew Heywood (2007), por exemplo, faz uma interessante sistematização das interpretações sobre a política, que podem ser agrupadas em: arte de governo, coisa pública, compromisso e consenso e poder e distribuição de recursos.

O entendimento da política como a prática de controle social da população sobre o bem comum através da tomada e da implementação de decisões coletivas corresponde à concepção de política como arte de governo, ou seja, a política é um rol de preocupações do Estado. Essa talvez seja o mais limitado agrupamento da sistematização proposta pelo autor, pois apesar de englobar os diferentes processos pelos quais as decisões coletivas são tomadas, afirma que essas são feitas somente nas instâncias governamentais e por um número limitado de pessoas – as demais, assim como as instituições restantes, são tidas como “apolíticas”. Assim, a política é tida como atividade exclusiva do Estado, excluindo a sociedade civil. Justamente por tais restrições, essa linha de pensamento ignora as influências externas no ordenamento social.

Já o segundo grupo – visão da política como coisa pública – é mais abrangente que a anterior, já que também considera pessoas e instituições fora da esfera governamental como partes da política. Essa concepção de políticas tem influências claras do modelo da *pólis*. Além de entender o homem como um ser naturalmente político – já que somente em comunidade ele pode tentar estabelecer uma sociedade justa –, essa vertente admite a divisão da vida das pessoas em esferas pública – onde a política seria exercida – e privada. Segundo Heywood, no interior desse próprio conjunto, há algumas divergências sobre o que pode ser considerado esfera privada e esfera pública. A interpretação mais tradicional aponta como esfera pública todos os equipamentos governamentais enquanto as organizações da sociedade civil comporiam

a esfera privada. A chamada pelo autor divisão alternativa indica como esfera pública todas as instituições que contam com participação da população e a esfera privada comportaria a vida doméstica e familiar. A interpretação da política como coisa pública é bastante criticada pelos liberais, já que esses acreditam que essa vertente concede muito poder interventivo ao Estado, diminuindo a autonomia dos indivíduos. Essa corrente teórica é ainda criticada também pelo movimento feminista, que defende que os fatos que ocorrem no ambiente doméstico também são políticos e públicos<sup>8</sup>.

A tentativa de manter a ordem social também é realizada através de negociações. O entendimento da política como compromisso e consenso retoma a ideia de interesses e discursos diversos buscam acordos comuns em nome da coletividade. Esses discursos e interesses teriam pesos diferentes nos debates, já que a correlação de forças seria balanceada com a distribuição de poder entre os atores políticos conforme a relevância dos mesmos na garantia do bem-estar social. Mas para se obter consensos, as diferentes partes envolvidas nos debates terão, em algum momento, que fazer concessões, o que, certamente, também causará insatisfações de alguns lados. Para prevenir que esses desagradados gerem conflitos mais graves, essa corrente teórica aponta o debate pacífico e a conciliação como maneiras de evitar a violência.

Por fim, o último conjunto de teorias feito por Heywood apresenta a interpretação da política como poder, em que não há mais divisão entre esfera pública e esfera privada. Aqui, a política está presente em todas as formas de interação humana e o poder é entendido em três subdivisões: tomada de decisões (ações conscientes, como obrigações e intimidações, que influenciam as decisões e os níveis de satisfação com as mesmas), definição de agenda (habilidades de estabelecer e/ou controlar as demandas sociais que compõem a agenda política) e controle de pensamento (habilidades de influenciar os pensamentos dos outros sujeitos, principalmente no que tange a suas necessidades e desejos). De maneira breve, pode-se afirmar que todas essas três interpretações tem a política como forma de luta para que sejam garantidos recursos que supram as necessidades humanas e o poder como o conjunto de meios através dos quais essa luta é conduzida.

Não se deve ter a ilusão de que esses agrupamentos são totalmente homogêneos. Internamente, há algumas diferenças entre as correntes ideológicas. Ademais, a sistematização proposta por Heywood não pode ser tomada como a única tipologia

---

<sup>8</sup> Ver: VARIKAS, Eleni. 1996.

correta, mas, ainda assim, torna-se bastante relevante para fins didáticos. Como já dito anteriormente, as concepções sobre as formas de governo e as relações destes com a população se modificaram com o passar do tempo e isso se deve, em parte, pelas próprias mudanças ocorridas na sociedade durante todos esses séculos. E justamente por conta dessas transformações, aliadas à organização de pessoas em grupos com interesses e ideologias diferentes é que, no fim do século XIX surgem os protótipos das políticas sociais.

Se analisarmos o contexto histórico acima datado, veremos que foi nesse período que a Revolução Industrial eclodiu na Inglaterra, junto com as lutas de classes e o desenvolvimento do maquinário industrial. Porém, antes mesmo da Revolução Industrial, o Estado inglês já possuía algumas leis que procuravam atender as demandas sociais, como a Lei dos Pobres (*Poor Law*), de 1601, e a própria revisão desta lei, a Nova Lei dos Pobres (*Poor Law Amendment Act*), de 1834<sup>9</sup>. Tais legislações, vale ressaltar, não tinham o intuito de proteger – ou reduzir a vulnerabilidade – de parcela da população, mas sim de manter a ordem social e punir a “vagabundagem”<sup>10</sup>.

Com o acirramento da Revolução Industrial – em que entre as principais reivindicações dos trabalhadores estavam o valor salarial, a redução da jornada de trabalho e condições dignas de trabalho – a luta entre o operariado, proprietário da força de trabalho, e a burguesia, proprietária dos meios de produção também se agravou. Também é nesse quadro que surge a denominada “questão social”<sup>11</sup>, fenômeno que ocupa centralidade nos debates e estudos do Serviço Social. As manifestações da “questão social” rebatem diretamente nas vidas da classe trabalhadora, produzindo outras desigualdades e, conseqüentemente, tem refrações nas dinâmicas sociais como um todo.

---

<sup>9</sup> A Lei dos Pobres, junto com outras legislações existentes até 1795, tinha como “função principal manter a ordem de castas e impedir a livre circulação da força de trabalho, o que teria contribuído para retardar a constituição do livre mercado de trabalho. A Nova Lei dos Pobres de 1834, já no contexto da irrupção da Revolução Industrial, ao contrário das demais, tinha o sentido de liberar a mão-de-obra necessária à instituição da sociedade de mercado” (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 48). Ambas as leis difundiam a importância do valor do trabalho, seja através do trabalho obrigatório ou da indução do trabalhador a obter sua subsistência através do uso de sua força de trabalho.

<sup>10</sup> Essa tendência punitiva da intervenção estatal frente a demandas sociais manifesta-se, infelizmente, até hoje: a ideia de classe perigosa e de indivíduos potencialmente perigosos referentes aos pobres ainda é um estigma presente na sociedade contemporânea (BARATTA, 2002; IAMAMOTO; CARVALHO, 1992).

<sup>11</sup> Netto (2005) sugere o uso da expressão “questão social” entre aspas para evidenciar que ela se refere ao fenômeno de precarização da vida humana surgida com o advento do capitalismo e a conseqüente exploração da mão-de-obra.

Se nos anos seguintes, e até mesmo durante, à Revolução Industrial o Estado interviu no conflito de classes através do uso da força – sobre o qual possui monopólio – e de concessões pontuais – algumas delas, posteriormente, foram burladas – , as formas de intervenção estatal em conflitos que envolvem as lutas de classes se desenvolveram (BEHRING; BOSCHETTI, 2009)<sup>12</sup>. Porém, cabe ressaltar que mesmo após a passagem de séculos, o uso da força e as concessões temporárias e fragmentadas permanecem sendo utilizados pelo Estado, como será visto no terceiro capítulo desse estudo.

Mesmo assumindo caráter pontual e superficial, as políticas sociais adotadas pelo Estado sempre sofreram críticas, principalmente da classe burguesa: o receio de que as ações estatais desestimulassem os indivíduos a trabalharem (como se as condições de subsistência fossem totalmente garantidas pelo poder público) sempre andou lado-a-lado da necessidade da garantia de que a força de trabalho fosse reproduzida, ou seja, de que os trabalhadores conseguissem sobreviver para assim, venderem sua mão-de-obra aos capitalistas. Esse é um ponto complexo e, para alguns, até mesmo contraditório, defendido pelo liberalismo que apresenta uma série de argumentos contrários às políticas sociais<sup>13</sup>.

Até meados do século XX, as políticas sociais – que, aos poucos, foram assumidas como um dever do Estado pela maioria dos países – assumiram timidamente orientações liberais, agindo, como já dito, com ações pontuais e temporárias a fim de atender parcialmente as demandas sociais, mas sem alterar o *status quo* no capitalismo.

Após a Segunda Guerra Mundial, com maior organização das classes trabalhadoras, já admitindo – mesmo antes do conflito bélico – algumas intervenções estatais na garantia do bem-estar social (keynesianismo) e com uma nova modalidade de produção ganhando força nas indústrias (fordismo), o Estado, pressionado, mudou

---

<sup>12</sup> Não se trata aqui de um processo de demonização do Estado, até mesmo porque o mesmo não é uma entidade com vida própria. “O Estado não se encontra fora ou acima da sociedade, mas é atravessado pelas forças e lutas sociais que condicionam a articulação das exigências econômicas e dos processos em cada conjuntura” (FALEIROS, 1986, p. 57). Direcionado por pessoas, com interesses próprios e de determinados grupos, o fato é que a instituição Estado, geral e historicamente, tem sido manipulada em favor da burguesia e em detrimento dos trabalhadores. Não se ignora aqui as conquistas, mesmo que parciais, obtidas junto ao Estado, mas também não é possível afirmar que as ações estatais atingiram a centralidade da “questão social”.

<sup>13</sup> Entre esses princípios, pode-se destacar as seguintes ideias: predomínio do individualismo; o bem-estar individual maximiza o bem-estar coletivo; predomínio da liberdade e competitividade; naturalização da miséria; predomínio da lei da necessidade; manutenção de um Estado mínimo; as políticas sociais estimulam o ócio e o desperdício; a política social deve ser um paliativo (BEHRING; BOSCHETTI, 2009).

algumas de suas características, sendo chamado agora de Estado social. A intervenção estatal deixou sim alguns princípios liberais, mas, por outro lado, não moveu esforços para se contrapor ao modo de produção capitalista (aliás, até hoje não faz isso).

O desenvolvimento desse novo direcionamento do Estado e das políticas sociais culminou no modelo do *Welfare State*, surgido na Inglaterra no pós-1945 e que previa maior intervenção estatal na garantia do bem-estar social. A intervenção do Estado também se dava no campo econômico, “ao direcionar os investimentos, estimular a produção, efetivar obras públicas, controlar os níveis de emprego, para que fossem os mais altos possíveis ao modo de produção capitalista” (GRANEMANN, 2009, p. 16).

Baseadas em estudos de Mishra (1995), Behring e Boschetti (2006) afirmam que os principais elementos do *Welfare State* são:

- 1) responsabilidade estatal na manutenção das condições de vida dos cidadãos, por meio de um conjunto de ações em três direções: regulação da economia de mercado a fim de manter elevado nível de emprego; prestação pública de serviços sociais universais, como educação, segurança social, assistência médica e habitação; e um conjunto de serviços sociais especiais; 2) universalidade dos serviços sociais; e 3) implantação de uma “rede de segurança” de serviços de assistência social. (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 94)

Apesar de ter sido um modelo adotado em muitos países, não é possível afirmar que o *Welfare State* foi uma realidade em todo o mundo. O Brasil, por exemplo, não passou por essa experiência nos moldes tradicionais europeus. Por mais que, em algum momento histórico, algumas políticas sociais brasileiras tenham atingido certo nível de universalidade, elas não conseguiram se aproximar do modelo de Estado de Bem-Estar Social europeu. Além disso, mesmo nos países em o *Welfare State* se concretizou, as formas com que ele foi implementado não seguiram um modelo único.

Devido às particularidades culturais, sociais, históricas, políticas e econômicas de cada país, as implementações do *Welfare State* não poderiam ocorrer sempre da mesma forma. Os diferentes contextos produziram experiências diferentes que podem ser agrupadas em três tipologias:

**Tabela 1 – Modelos de proteção social executados com o *Welfare State***

MODALIDADES	ASSISTÊNCIA	SEGURO	SEGURIDADE
Denominações	Residual	Meritocrático	Institucional
Ideologia	Liberal	Corporativa	Social-democ.
Princípio	Caridade	Solidariedade	Justiça
Efeito	Discriminação	Manutenção	Redistribuição
Status	Desqualificação	Privilégio	Direito
Finanças	Doações	% Salário	Orçamento público
Atuária	Fundo	Acumulação	Repartição
Cobertura	Alvos	Ocupacional	Universal
Benefícios	Bens/serviços	Proporc. salarial	Mínimo vital
Acesso	Teste de meios	Filiação	Necessidade
Administração	Filantrópico	Corporativo	Público
Organização	Local	Fragmentada	Central
Referência	<i>Poor Laws</i>	Bismarck	Beveridge
<i>CIDADANIA</i>	<i>Invertida</i>	<i>Regulada</i>	<i>Universal</i>

Fonte: FLEURY (1994, p. 108)

Independentemente da modalidade de *Welfare State* adotada, é possível afirmar que essa modalidade de intervenção estatal começou a sofrer os primeiros ataques já no fim da década de 1960, com o declínio dos “anos dourados” do capitalismo, gerado em parte pelos avanços tecnológicos que proporcionaram a automação da produção e, conseqüentemente, o crescimento nos níveis de desemprego e de concorrência, entre outras derivações. Devido ao período de recessão econômica – que culminou na grande crise dos anos 1980 e 1990 – ressurgiram as críticas aos gastos sociais do Estado, que, de acordo com tais questionamentos, deveria se preocupar menos em garantir o bem-estar dos trabalhadores.

Essas críticas eram feitas principalmente pelos neoliberais, que defendiam menor intervenção estatal no mercado financeiro e nas relações trabalhistas, o que, certamente, beneficiaria a exploração da mão-de-obra e o acúmulo de capital. A corrente neoliberal adquiriu força quando seus princípios foram incorporados nos planos dos governos Thatcher (na Inglaterra, em 1979) e Reagan (nos Estados Unidos, em 1980).

Com a efetiva redução – ou maiores controle e rigidez – dos gastos sociais, os neoliberais esperavam que a crise financeira que assombrava o mundo na década de 1980 fosse solucionada. Mas não foi o que ocorreu: os índices de crescimento econômico foram inferiores aos da década de 1960 e ainda decaíram nos 1990. Além disso, as taxas de desemprego aumentaram graças a reestruturação produtiva que reduziu os postos de trabalho e a criação de novos empregos (BEHRING;

BOSCHETTI, 2009). Os gastos sociais foram ainda mais reduzidos e as fontes de financiamentos das políticas sociais passaram a recair sobre as contribuições fiscais dos trabalhadores e mesmo assim não foi possível manter o modelo de *Welfare State*. Pelo contrário, o Estado de Bem-Estar Social foi tornando-se cada vez mais mínimo. A universalidade perdeu espaço para a seletividade e a focalização. Mas em toda essa história, quem perdeu mesmo foi a classe trabalhadora.

## ***1.2 Política social à tupiniquim: a seguridade social brasileira***

O tema de política social não é algo exatamente novo para os estudos em Serviço Social e nas Ciências Sociais. Compreendida geralmente como a forma com que o Estado lida com as manifestações da “questão social”<sup>14</sup>, a política social possui relação muito próxima do Serviço Social, tendo papel fundamental na história e no estabelecimento da profissão.

No Brasil, na década de 1930, o processo de profissionalização do Serviço Social coincidiu com o aumento das intervenções do Estado, incluindo maiores investimentos na esfera social, através justamente das políticas sociais.

Como apontam Behring e Boschetti (2009), apesar da relevância da política social para a fundamentação do Serviço Social brasileiro, somente na década de 1970 a temática adquire significância nos debates da categoria – inclusive sendo incluída no currículo da categoria no primeiro ano daquela década – principalmente através do planejamento de programas sociais. Cabe ressaltar que nessa época, o país vivia sob um regime ditatorial, o que também trouxe algumas consequências para a discussão acerca da política social, como o debate essencialmente empírico, pautado na prática e sem grandes e profundas contribuições teóricas.

Quando se pensa nas políticas sociais brasileiras, considera-se a promulgação da Constituição Federal de 1988 como o grande marco na trajetória das mesmas. Certamente, apesar de representar uma grande conquista, a referida Constituição não inaugura a vigência das políticas sociais no Brasil. É sabido que o desenvolvimento do

---

<sup>14</sup> Entende-se “questão social” como conjunto de desigualdades sociais provocadas pelo modo de produção capitalista e sua lei geral de acumulação: “a ‘questão social’, nesta perspectiva teórico-analítica, não tem nada a ver com o desdobramento de *problemas sociais* que a ordem burguesa herdou ou com *traços invariáveis da sociedade humana*; tem a ver, exclusivamente com a sociabilidade erguida sob o comando do capital” (NETTO, 2005, p. 158).

capitalismo em terras brasileiras não ocorreu da mesma forma do que nos países centrais, o que também influenciou as manifestações da “questão social” no país e as respostas a elas – as políticas sociais.

Apesar de as legislações sociais brasileiras iniciais datarem do fim da década de 1880, costuma-se considerar como a primeira grande política social no Brasil a lei Eloy Chaves, de 1923, que previa a criação de Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP's) para algumas categorias trabalhistas. De 1930 a 1945, com o longo governo ditatorial de Getúlio Vargas, o país presenciou a elaboração de uma série de políticas sociais de cunho trabalhista e paternalista – não à toa Getúlio era chamado de “pai dos pobres” – entre elas, políticas de saúde e educação (1930) e de assistência social (1942). Nesse mesmo contexto histórico, as lutas de classes se acirravam conforme o país passava por sua experiência de industrialização tardia, mas não menos violadora. As instabilidades políticas, econômicas e sociais não propiciaram um desenvolvimento linear das políticas sociais; pelo contrário, o que se viu foi uma expansão demasiadamente lenta, fragmentada e corporativista.

Com o início da ditadura militar brasileira, os índices de crescimento econômico tiveram um significativo período de alta, o que não necessariamente beneficiou a massa de trabalhadores. Na verdade, esse processo significou mais a internacionalização da economia brasileira e um novo imperialismo europeu e estados-unidense do que, como pregava Juscelino Kubitschek, a repartição de fatias de um bolo recém-crescido entre a população. Paralelamente, a ditadura militar promoveu uma espécie de modernização das políticas sociais que se traduziu basicamente na institucionalização e privatização delas, principalmente das políticas de saúde, previdência e educação (FALEIROS, 1991).

Em meados da década de 1970, o ritmo do desenvolvimento econômico do Brasil começa a reduzir, assim como a legitimidade da ditadura militar também perde força, agora manifestada por grande parcela da população brasileira, o que obrigou o regime a conduzir o país a uma abertura lenta e gradual. Junto com a década de 1980 veio uma crise econômica generalizada em toda a América Latina provocada, parcialmente, pelas dívidas externas. A crise, no Brasil, atingiu níveis agudos que exigiram ajuste fiscal do governo e teve graves impactos sobre a população. Mas a crise não foi apenas de natureza econômica. A crise também foi política.

Com as lutas dos movimentos sociais eclodindo em todo o país, a abertura política lenta e gradual foi pressionada a escancarar. O processo de redemocratização

foi acelerado com o estabelecimento de um Congresso Constituinte para a elaboração da nova carta magna brasileira. Os debates que levaram à elaboração da Constituição Federal de 1988 não foram tranquilos. Pelo contrário, o que se viu foi uma acirrada disputa de interesses entre trabalhadores e movimentos sociais e as correntes contrárias a consolidação de garantias e direitos para todos os cidadãos fundados nos ideários conservadores e neoliberalistas que ganham força nos anos posteriores.

No que diz respeito às políticas sociais, a Constituição Federal de 1988 concretiza alguns avanços que foram obtidos após lutas sociais que duraram longas décadas: é essa legislação que estabelece a seguridade social brasileira. Ao promulgar em seu segundo capítulo os direitos sociais – inexistentes na outras constituições brasileiras – a nova carta magna fez com que o Estado assumisse de vez sua responsabilidade na garantia do bem-estar social, além de prever a participação social na gestão das políticas sociais.

A seguridade social brasileira, pautada na Constituição de 1988 – a “Constituição cidadã” – é composta pelas políticas de saúde – para todos, universal –, de previdência – para quem com ela contribuir – e de assistência social – para quem dela necessitar. Essas configurações das políticas de saúde, previdência social e assistência social correspondem a diferentes modelos de Estado de Bem-estar social, conforme foi mostrado na tabela 1: a assistência social possui características próximas ao modelo de assistência, a previdência social corresponde ao modelo de seguro e, por fim, a saúde apresenta elementos próprios do modelo de seguridade. Ademais, a própria configuração da seguridade social no Brasil já mostra como as disputas de interesses durante a elaboração da Constituição de 1988 foi aferrada. Ao mesmo tempo em que o texto apresenta avanços, também nele se encontram limitações, o que não diminui a importância das conquistas obtidas.

Porém, a aprovação de uma lei não é o suficiente para garantir que ela será devidamente implementada. Se na Constituinte estavam representações de discursos presentes decorrentes de distintas correlações de forças, no conjunto geral das dinâmicas sociais tais falas ganham força e eco, tornando ainda mais complexa a arena de disputas. Movimentos favoráveis e contrários à Constituição Federal de 1988 constituem-se apenas em um dos fatores que compõem esse cenário de disputa. E ainda hoje, de fato, não se conseguiu concretizar, de forma mais ampla, os princípios dos direitos sociais na

que fora chamada na década de 1990 de Constituição Cidadã<sup>15</sup>. Uma das consequências dessas dificuldades de universalização de direitos podem ser visto na implementação de políticas sociais ainda focalizadas, compensatórias, assistencialistas, fragmentadas e privatizadas, transformando-as em “um paliativo às mais graves vicissitudes geradas por um mercado sabidamente pouco regulado e produtor de desigualdades crescentes” (THEODORO; DELGADO, 2003, p.124).

### ***1.3. Política de segurança pública no Brasil: princípios, seletividade e municipalização***

A segurança sendo uma necessidade humana desde os primórdios, uma garantia de vida, o amplo debate sobre a mesma no Brasil pode-se dizer que é recente. Por mais que violência e criminalidade sejam fenômenos conhecidos há séculos pela humanidade, eles incorporaram a agenda política brasileira somente na década de 1980. E também não foi simples acaso. Naquele período, os índices de violência e criminalidade tiveram um crescimento vertiginoso. Os sentimentos de insegurança e de medo se disseminaram entre as populações com espantosa velocidade. Logo vieram as pressões sociais para que o Estado se movesse e apresentasse alguma resposta. Mas se as demandas eram volumosas, as experiências e a massa crítica ainda eram escassas (SENTO-SÉ, 2005).

Para conseguir manter a ordem social, o Estado continuava a dar o mesmo tipo de resposta às demandas sociais: o uso da força. Em outras palavras, o Estado tratou as demandas sociais com violência, não somente através do uso da força, mas também pela sua crescente desresponsabilização frente ao seu papel de garantidor de condições de desenvolvimento e de vida dignas para a população. É a chamada

*violência que vem de cima* e que é estrutural sobre os pobres. Essa violência ‘de cima’ é composta de três elementos explosivamente combinados: o desemprego, o exílio em bairros decadentes e a estigmatização na vida cotidiana, em geral associada às dimensões étnico-raciais e de gênero. Esse é um ambiente que está nos subúrbios de Paris e Nova York e nas favelas do Rio, São Paulo e Recife. (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 187)

---

<sup>15</sup> Esses princípios são: universalidade da cobertura, uniformidade e equivalência dos benefícios, seletividade e distributividade na prestação dos serviços, irredutibilidade do valor dos benefícios, diversidade das fontes de financiamento e administração democrática e descentralizada (BRASIL, 1988).

Como consequência dessa concepção de intervenção estatal, a política de segurança pública foi resumida, justamente ao uso da força para garantir a paz e a ordem sociais, principalmente, na defesa do próprio Estado. Além disso, no Brasil, a política de segurança pública foi alvo de uma dupla negligência: de um lado, para resolver o problema da criminalidade, acreditava-se que bastaria fazer “mais do mesmo”, potencializando a ação policial para proteger as elites dos riscos da violência; do outro lado, interpretando a violência como fenômeno de causas socioeconômicas, parecia um tanto estranho investir em políticas específicas para sanar um fenômeno cujas razões eram de outra natureza (SOARES, 2005).

Observe-se que, antes das movimentações tímidas, porém inaugurais, do governo FHC, o campo da segurança pública, no âmbito da União, marcara-se por indiferença e imobilismo, resignando-se os gestores federais a dar continuidade a práticas tradicionais, adaptando-as ao novo contexto democrático, consagrado pela Constituição de 1988. As estruturas organizacionais, entretanto, permaneceram intocadas pelo processo de transição para a democracia, coroado pela promulgação da Carta Magna cidadã. As autoridades que se sucederam limitaram-se a recepcionar o legado de nossa tradição autoritária, acriticamente, reproduzindo suas características básicas, introduzindo meros ajustes residuais. Ou seja, as polícias e suas práticas deixaram de ser, ostensivamente, voltadas com exclusividade para a segurança do Estado, redirecionando-se, no perfunctório, para a defesa dos cidadãos e a proteção de seus direitos – sobretudo ao nível do discurso oficial e dos procedimentos adotados nas áreas afluentes das cidades. (SOARES, 2007, p. 89)

Esse abandono conferido à política de segurança pública brasileira gerou um descompasso quando a comparamos com outras políticas sociais. A institucionalidade, por exemplo, da política de segurança pública já demonstra o atraso relativo à seguridade social<sup>16</sup>: o Sistema Único de Saúde (SUS) foi criado já em 1988 – embora tenha sido regulamentado somente em 1990 – e, atualmente, é de conhecimento geral da população; o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foi elaborado em 2003 – sua consolidação ocorreu em 2005 – e se sua existência não é tão conhecida pelas pessoas – como ocorre com o SUAS –, ao menos é amplamente discutido pelos trabalhadores da política de assistência social; por sua vez, o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), também elaborado em 2003 – e regulamentado em 2007 –, não é tão conhecido e discutido entre os operadores da política de segurança pública, muito menos da

---

<sup>16</sup> Além da questão da institucionalidade, podemos notar esse atraso na política de segurança pública quando comparada à seguridade social brasileira através de outros indicadores como: a transparência, o controle social e o orçamento público.

população como um todo. Tal constatação pode ser pautada em duas hipóteses. Na primeira, a afirmação feita anteriormente está ligada diretamente à ausência de legitimação da política de segurança pública brasileira. Já na segunda hipótese, o baixo grau de institucionalidade pode ser provocado pelo fato do SUSP, ainda hoje, não ter sido implementado – nas palavras de Luiz Eduardo Soares, sociólogo com vastas experiências e publicações no campo da segurança pública, “houve apenas alguns passos dados na direção de sua implementação”.

O SUSP é uma tentativa de organização das ações de segurança pública a fim de proporcionar maiores integração e cooperação, vertical e horizontalmente, entre os serviços da área,

formado pelas agências de justiça criminal das três esferas de governo, cuja coordenação em cada estado será feita pelo Gabinete de Gestão Integrada (GGI), que constitui um fórum deliberativo e executivo, composto por representantes das agências de segurança pública e justiça criminal, que opera por consenso, sem hierarquia, respeitando a autonomia das instituições que o compõem. (IPEA, 2003, p. 92)

É possível identificar seis eixos norteadores do funcionamento do SUSP: gestão unificada de informação, da coleta até a socialização dos dados; gestão do sistema de segurança criando áreas integradas; formação dos operadores da política de segurança pública; valorização das perícias policiais; ênfase em ações preventivas; e, controle social externo.

A partir desses eixos, apresentam-se como princípios do SUSP: direitos humanos e eficiência policial são compatíveis entre si e mutuamente necessários; o Sistema de Justiça Criminal deve ser democrático e justo, isto é, orientado pela equidade, acessível a todos e refratário ao exercício violento e discriminatório do controle social; ação social preventiva e ação policial são complementares e devem combinar-se na política de segurança; polícias são instituições destinadas a servir os cidadãos, protegendo direitos e liberdades, inibindo e reprimindo, portanto, suas violações; às polícias compete fazer cumprir as leis, cumprindo-as também; policiais são seres humanos, trabalhadores e cidadãos, titulares, portanto, dos direitos humanos e das prerrogativas constitucionais correspondentes às suas funções (LESSA, 2006). Porém, como já dito anteriormente, apesar das pesquisas e discussões que embasaram a

criação do SUSP, sua implementação não foi tão fácil<sup>17</sup>. Forças políticas e interesses contraditórios tornaram-se grandes obstáculos a sua concretização.

O próprio SUSP – e também o Plano Nacional de Segurança Pública de 2002 – já destacava a importância do debate sobre a municipalização da segurança pública, mas em 2007, com o lançamento do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), essa discussão é novamente levantada com ênfase. O Pronasci, na verdade, reforça os princípios do Plano de 2002 e apresenta como um de seus eixos principais a categoria “programas locais”. Nessa parte, é prevista ações com ênfase na participação social através de conselhos e atividades comunitárias, de cunho preventivo e não-penal<sup>18</sup> (DELMAS-MARTY, 2004), envolvendo políticas de cultura, saúde, educação, urbanização, entre outras.

Uma das propostas expressas no Pronasci que tenta motivar a proximidade da administração e execução das políticas de segurança pública com o ambiente no qual ela intervém é a criação dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipais (GGI-M's), um importante mecanismo na estruturação da segurança pública local.

Assim, enquanto principal ferramenta de gestão, garante sua viabilidade operacional, reunindo o conjunto de instituições que incide sobre a política de segurança no município, promovendo ações conjuntas e sistêmicas de prevenção e enfrentamento da violência e da criminalidade e aumentando a percepção de segurança por parte da população e a valorização dos servidores públicos que atuam na área de segurança em todas as esferas. (BRASIL, 2007, p. 14)

Cabe destacar que a concepção dos GGI-M's não surgiu repentinamente, não brotou no meio do vazio. O próprio documento que apresenta e explica o modelo GGI-M já aponta que ele é produto “do acúmulo de experiências e aprendizados positivos com base no trabalho integrado, desenvolvidos ao longo do tempo para o enfrentamento da violência e da criminalidade” (BRASIL, 2007, p. 17). Entre tais experiências, é

---

<sup>17</sup> Um dos pontos mais polêmicos do SUSP é a desconstitucionalização das polícias, ou seja, a oportunidade dada aos estados de escolherem qual modelo de polícia desejaria ter, obedecendo às normas postas pelo SUSP. Posteriormente, com o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), a possibilidade de desconstitucionalização das polícias é totalmente ignorada e transformada em proposta sem aplicabilidade.

<sup>18</sup> A partir dos estudos de Delmas-Marty (2004), é possível compreender que a política criminal é um sistema dividido entre dois tipos de políticas: penais e não-penais. As políticas penais correspondem à visão tradicional da área criminal e da justiça, ou melhor, ao campo do tradicional direito penal marcado, principalmente, pelas jurisdições penais, a polícia judiciária e a administração penitenciária. Do outro lado, há as políticas não-penais, que ampliam o sistema de políticas criminais e podem ser representadas pelas sanções administrativas.

possível destacar as forças-tarefas – reunião de várias forças policiais para ações pontuais e em comum – e os Gabinetes de Gestão Integrada Estaduais (GGI-E) – forma de gestão criada com o desenvolvimento das forças-tarefas, opera contínua e permanentemente. Nas palavras de Luiz Eduardo Soares,

A observação das experiências, à época (*ano de 2003*) recentes, revelavam que as Forças-Tarefa, adotadas em diferentes ocasiões por distintos governos, vinham apresentando resultados muito superiores à média das operações policiais tradicionais, marcadas pela dispersão de energias e pelo isolamento das corporações. (...) O propósito (*da criação dos Gabinetes de Gestão Integrada*), em outras palavras, era institucionalizar a experiência da Força-Tarefa, dotando-a de permanência, continuidade e cercando-a dos ingredientes indispensáveis para a realização de todas as suas potencialidades – ampliando o leque dos parceiros envolvidos, por exemplo.

A proposta dos GGI-M's, que visavam promover a articulação entre os diferentes órgãos de segurança pública, estrutura os próprios Gabinetes a partir de três eixos principais: gestão integrada (deliberações, execuções de medidas e ações para combater a criminalidade e prevenir a violência), atuação em rede (rede de informações, experiências e práticas estabelecidas) e perspectiva sistêmica (estrutura que garanta a união entre informação, tecnologia, planejamento e gestão na promoção de políticas de segurança). Não apenas através do GGI-M, o Pronasci segue a proposta de municipalização da segurança pública e busca atenuar os índices de vulnerabilidade de territórios e indivíduos.

Vulnerabilidade sempre foi um tema caro à segurança pública e à criminologia, pois se relaciona diretamente à seletividade do sistema de justiça criminal. Dentro da criminologia há diversas vertentes teóricas e ideológicas, mas todas elas, de alguma forma, admitem a seleção de quem são os supostos “criminosos”. A ideia de seletividade do sistema de justiça criminal é de fácil compreensão: imagine que a Justiça executasse fielmente a legislação e, portanto, punisse todos as infrações e seus respectivos autores. O resultado seria a totalidade da população criminalizada diversas vezes (ZAFFARONI, 1991b), o que provocaria um enorme caos no sistema penal (desde a absurda quantidade de processos penais à superlotação do sistema penitenciário). Essa hipótese inconcebível à realidade confirma o processo seletivo já que “todos são capazes de cometer, e cometem crimes, mas nem todos são punidos por eles” (THOMÉ, 2006, p. 05).

Cronologicamente, a primeira vertente da criminologia, a criminologia positivista, buscava identificar e compreender quais fatores diferenciavam os sujeitos “normais” dos “criminosos” e, a partir daí, investir em ações que combatessem os elementos “criminosos” e modificassem o infrator. Com o desenvolvimento dessa corrente de pensamento – principalmente com os estudos de Lombroso, Ferri, Garófalo e, no Brasil, de Raimundo Nina Rodrigues<sup>19</sup> – veio a concepção de que o “crime” fosse uma espécie de doença genética, pois o “criminoso” corresponderia a uma série de características hereditárias, de caráter psicológico, social e biológico – como testa avantajada e nariz achatado. Assim, a vertente positivista da criminologia acreditava que havia uma seleção natural dos “criminosos”.

A corrente seguinte, denominada *labeling approach* (ou “etiquetamento”), já não se preocupava mais em investigar os elementos que faziam de uma pessoa um “criminoso”, mas sim o processo de seleção em si. O *labeling approach* defende que o sistema penal como um todo, da legislação aos órgãos executores, determina quais ações são consideradas crimes e etiqueta o indivíduo que as comete. Assim, quando definido como infrator, a identidade social do sujeito é modificada e o indivíduo tende a reafirmar tal estigma, continuando a cometer infrações. No entanto, segundo a teoria do *labeling approach*, nem todas as pessoas que cometem delitos recebem a etiqueta de “criminosos”, pois essas não são atingidas pela seletividade das ações dos órgãos do sistema penal.

A partir da década de 1930, surge uma nova vertente da criminologia. Nascida através de aproximações com outras correntes de pensamento, com destaque para a marxista, a criminologia crítica aprofunda o conceito de seletividade do sistema de justiça criminal, desmembrando-o em dois mecanismos seletivos: o primeiro se refere à escolha dos bens que serão protegidos legalmente (os direitos) e das ações ofensivas aos mesmos (as infrações). A outra seleção apontará, entre todo o universo de indivíduos que cometem delitos, aqueles que, já vítimas de estigmas, serão selecionados pelo sistema penal (BARATTA, 2002).

Embora os mecanismos de escolhas sejam comuns a todos os sistemas de justiça criminal, há a diferenças entre o funcionamento deles nos mais diversos países: “o

---

<sup>19</sup> Tendo vivido entre 1862 e 1906, Raimundo Rodrigues – professor de Medicina Legal na Universidade da Bahia – afirmava que “os mulatos eram desequilibrados morais e que a responsabilidade penal deste grupo deveria ser diminuída ou concluída (...) o que, em outros termos, classificava a maior parte da população brasileira como em ‘estado perigoso’” (ZAFFARONI, 1991b, p. 42).

sistema penal é mais seletivo, mais violento, mais reprodutor de violência quanto mais extratificada seja uma sociedade, quanto maior seja a polarização da riqueza numa sociedade, quanto maior seja a injustiça social numa sociedade” (ZAFFARONI, 1991a, p. 53).

Assim, ambos os processos seletivos, na sociedade capitalista, atingem negativa e incisivamente os segmentos pauperizados<sup>20</sup>, pois, ao reforçar desiguais relações de produção e distribuição que se expandem para outras esferas da vida social, defendem os interesses da classe dominante. Essa diferenciação não se restringe às ações dos órgãos do processo penal, aqueles que executam as leis e realizam as investigações e as decisões judiciais. As desigualdades se expandem para todas as esferas do sistema de Justiça criminal:

O Direito Penal é um sistema dinâmico desigual em todos os níveis de suas funções: a) ao nível de *definição* de crimes constitui proteção seletiva de bens jurídicos representativos das necessidades e interesses das classes hegemônicas nas relações de produção/circulação econômica e de poder político das sociedades capitalistas; b) ao nível da *aplicação* de penas constitui estigmatização seletiva de indivíduos excluídos das relações de produção e de poder político da formação social; c) ao nível da *execução* penal constitui repressão seletiva de marginalizados sociais do mercado de trabalho e, portanto, de sujeitos sem utilidade real nas relações de produção/distribuição material, mas com utilidade *simbólica* no processo de reprodução das condições sociais desiguais e opressivas do capitalismo. (SANTOS, 2005 apud ARGÜELLO, 2005, p. 12)

Agindo incisiva e prioritariamente sobre a parcela pobre da população, mais uma vez, vemos que o Estado trata a “questão social” como “caso de polícia”. O Estado ao não administrar os conflitos sociais de maneira democrática e sinaliza dois injustos e cruéis processos: “a substituição progressiva de um (semi) Estado-providência por um Estado penal e policial, no seio do qual a criminalização da marginalidade e a ‘contenção punitiva’ das categorias deserdadas faz as vezes de política social” (WACQUANT, 2003, p. 20).

Com a diminuição do Estado social, demandas sociais deixam de ser sanadas, necessidades são acentuadas e a igualdade de condições e oportunidades é reduzida a

---

<sup>20</sup> Essa afirmação pode ser comprovada com análise do perfil da população em cumprimento de pena privativa de liberdade no Brasil. De acordo com dados do Sistema de Informações Penitenciárias (Infopen), do Ministério da Justiça, a maioria dos presos no país é formada por homens, jovens, com baixa escolaridade e que cometeram crimes contra a propriedade privada (BRASIL, 2011). Em contraposição a essa realidade, vemos que os chamados “crimes de colarinho branco” dificilmente são punidos e, quando isso ocorre, o abrandamento ou a extinção da sanção são mais rápidos. Na verdade, “em nossa região marginal, os poderosos só são vulneráveis ao sistema penal quando, em uma luta que se processa na cúpula hegemônica, colidem com outro poder maior que consegue retirar-lhes a cobertura de invulnerabilidade” (ZAFFARONI, 1991b, p. 108).

ínfimos parâmetros. Todos esses elementos, conjuntamente, provocam o agravamento dos níveis de vulnerabilidade de territórios<sup>21</sup> e indivíduos, principalmente, os pobres.

São vários os conceitos sobre vulnerabilidade, utilizados nas mais diferentes áreas de conhecimento. A concepção de vulnerabilidade utilizada nesse trabalho a trata como “o resultado negativo da relação entre a disponibilidade dos recursos materiais ou simbólicos dos atores, sejam eles indivíduos ou grupos, e o acesso à estrutura de oportunidades sociais, econômicas, culturais que provêm do Estado, do mercado e da sociedade” (ABRAMOVAY *et al*, 2002, p. 29). Portanto, a redução do Estado social e o avanço do Estado penal estão diretamente relacionados ao agravamento das vulnerabilidades – sociais, econômicas, criminal, de vitimização etc. – já que as mudanças nas configurações do Estado dificultam significativamente o acesso de grande parte da população aos bens e serviços estatais, inclusive à própria Justiça.

Há que se destacar que a vulnerabilidade não se manifesta da mesma forma para o mesmo grupo de indivíduos. A própria vulnerabilidade criminal possui diferentes níveis que correspondem ao quão suscetível a pessoa está ao processo de criminalização. Esse grau de vulnerabilidade – a situação de vulnerabilidade – é determinado por dois grupos de fatores: posição ou estado de vulnerabilidade e o esforço pessoal para a vulnerabilidade (ZAFFARONI, 1991b). A posição ou estado de vulnerabilidade é definido socialmente e corresponde ao grau de risco ou “perigo” que um indivíduo oferece somente por pertencer a um grupo e por se enquadrar no estereótipo do “criminoso”. Já o esforço pessoal para a vulnerabilidade é um elemento individual e corresponde às atitudes do sujeito que o colocam em situação de vulnerabilidade (um indivíduo que possui baixo nível de vulnerabilidade tem que realizar grande esforço para aumentar seu grau de vulnerabilidade e vice-versa).

Justamente por considerar a questão da vulnerabilidade de territórios e indivíduos é que, na política de segurança pública brasileira atual, há ênfase na questão da municipalização, seja nas etapas de elaboração ou de execução (GUINDANI, 2004). Acredita-se, desse modo, que levando a política para mais perto da realidade sobre a qual ela incide, aproximando-a das peculiaridades de determinada localidade, os resultados serão mais satisfatórios e eficazes. E isso não é válido somente para a política de segurança pública: a municipalização e a territorialização são tendências encontradas

---

<sup>21</sup> “Os direitos democráticos são ampliadamente garantidos pela Constituição, mas na prática se distribuem de acordo com a idade, o gênero, a cor, a classe social e o lugar de residência (a segregação é também espacial)” (GUINDANI, M; SOARES, L., 2007, p. 71 – tradução livre feita pelo autor).

em muitas outras políticas sociais, como a de saúde – com os postos de saúde e o Programa Saúde da Família (PSF) –, a de assistência social – com os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS's) – e a de educação – com as instituições de ensino municipais. Até mesmo por conta da disseminação da violência e da criminalidade, o movimento de municipalização da segurança pública também foi motivado pelo debate e pelas pressões sociais, que colocaram a temática na pauta das disputas eleitorais ocorridas em 2000, influenciando assim propostas e plataformas de governos (KAHN, 2005). Essas pressões sociais foram motivadas, em sua maioria, pela disseminação do sentimento de insegurança entre a população, causada em parte pelo próprio aumento da criminalidade, pela cobertura midiática que muitas vezes distorce a realidade e pela ampliação de investimentos em segurança privada, um nicho de mercado que passava por um processo de renovação e crescimento e que era beneficiado pela sensação de medo coletivo.

A municipalização da segurança pública apresenta algumas características relevantes cuja compreensão se faz necessária para entender os objetivos desse movimento. A primeira delas é que as políticas municipais de segurança pública possuem caráter essencialmente preventivo, deixando as ações de cunho ostensivo e punitivo a cargo das esferas federal e – principalmente – estadual. A prevenção aqui é uma potencialidade originada por uma limitação. Sendo as polícias civil e militar aparelhos de segurança pública a cargo dos estados, resta aos municípios administrar as guardas municipais – mesmo com a série de problemas enfrentadas por esses equipamentos<sup>22</sup> – e a criar ações preventivas.

Ainda é possível afirmar que as políticas municipais de segurança pública propõem a criação de políticas específicas, baseadas em diagnósticos situacionais, mas que também sejam capazes de se articular com políticas de outros setores – intersectorialidade. Além disso, essas políticas estimulam a participação da sociedade civil, da formulação das próprias políticas até o controle das mesmas, construindo um

---

<sup>22</sup> “Hoje, muitas Guardas não têm metas claras e compartilhadas, não atuam segundo padrões comuns, não experimentam uma identidade institucional, que poderia ser a base para uma auto-estima coletiva elevada, e tampouco têm sido objeto de questionamento ou alvo de propostas reformadoras. Várias Guardas nem sequer dispõem de um organograma bem composto, transparente, articulado a uma dinâmica de fluxos racionalizados e apoiado em um regimento disciplinar moderno e funcional. Diversas não tem hierarquia, cadeia de comando ou gerenciamento adequado de informações. Faltam, em muitas, os fundamentos mínimos para que a organização mereça esse nome e se governe pelos princípios do planejamento, que supõem diagnósticos consistentes e avaliações regulares. Não há controle interno ou externo, nem transparência, nem mecanismos de legitimidade, confiabilidade e eficiência. Não há testes de rotinas ou recrutamento, formação e requalificação orientados por finalidades públicas e identidade profissional reconhecida” (SOARES, 2005, p. 30).

novo tipo de relação entre a população e a área de segurança pública. Esse último ponto é melhor destrinchado por Soares (2005) que afirma que é desejável que as políticas municipais de segurança pública atendam outros princípios:

(1) Uma nova abordagem da problemática da violência criminal, que reconheça a diversidade de níveis da realidade que envolve (desde a auto-estima, a dinâmica dos afetos, o universo imaginário e de valores e a construção identitária até as questões de aprendizado, acesso à escola, ao lazer, ao emprego, além das experiências familiares e comunitárias, de acolhimento, crise, estigmatização e rejeição); (2) um novo sujeito da gestão pública, sensível à complexidade descrita pela nova abordagem e apto a implantar políticas multidimensionais ou multissetoriais; (3) e uma nova aliança com a sociedade, marcada pela transparência, participação e pela assunção de responsabilidades. (SOARES, 2005, p. 20)

Esse último ponto, que prevê nova forma de articulação entre sociedade e política municipal de segurança pública, aponta para novos caminhos. A criação de espaços de diálogo entre população e operadores de segurança pública é uma grande oportunidade de adequação de estratégias de ações e de reforçar o compromisso do Estado com a garantia do bem-estar social.

Assim, a participação social pode ocorrer através da articulação com as polícias comunitárias ou ainda da inserção em conselhos de segurança pública. Há também outras possibilidades de ações para a política municipal de segurança pública que extrapolam a interpretação tradicional do campo da justiça criminal – composto por polícias, tribunais de justiça e sistema penitenciário –, como intervenções urbanas (ex.: melhoria do sistema de iluminação pública) para reduzir a vulnerabilidade de determinados territórios e fomento a ações e campanhas intersetoriais (KAHN, 2005), reconhecendo assim que os sujeitos e a realidade – e, também, a própria segurança pública – são elementos complexos e dotados de totalidade, cuja fragmentação culmina em interpretações e atividades que não sanam as dificuldades por completo.

Outro elemento de suma importância para a política municipal de segurança pública é a guarda municipal. Até o início dos anos 2000, a interpretação do artigo 144 da Constituição Federal de 1988 era feita de forma literal e a atuação das guardas municipais era restringida à proteção de bens, serviços e instalações do poder público. Para Soares (2005), essa interpretação funcionava, na prática, como argumentos para disfarçar a impotência, a incompetência, o desinteresse ou o descompromisso dos prefeitos. Porém, conforme já dito, com a explosão dos índices de criminalidade e violência e com a entrada da segurança pública nas agendas políticas no âmbito dos municípios, o conjunto de ações e responsabilidades das guardas municipais foi

ampliado – abrangendo, por exemplo, a função de prevenção de conflitos e de policiamento preventivo de trânsito –, sem que houvesse uma normatização nacional mínima. Assim, as guardas municipais passaram a desempenhar o papel de “agentes locais de segurança urbana preventiva e comunitária, e como agentes locais de combate e repressão ao crime, no horizonte de indefinição normativa e profunda ambigüidade política” (GUINDANI, 2004, p. 165). Essa ausência normativa, se de um lado provoca confusões e divergências sobre as funções das guardas municipais, por outro lado, possibilita a realização de diferentes tipos de experiências, o que torna mais rico o processo de ampliação das responsabilidades das guardas municipais.

Baseados em todos esses elementos, o SUSP determina como atribuições da esfera municipal, no que diz respeito à política de segurança pública: 1) implementação de políticas sociais de prevenção de violência a fim de reduzir os níveis de vulnerabilidade dos indivíduos; 2) oferta de serviços de tratamento para dependência química e para vítimas de violência, além de ações específicas para pessoas em conflito com a lei; 3) apoio a serviços de proteção sócio-jurídica; 4) realização de diagnósticos e avaliações conjuntos entre polícias estaduais, federais e guardas municipais; 5) organização de formação em direitos humanos nas unidades de ensino; 6) controle tecnológico da cidade; 7) desenvolvimento de estratégias que visem os egressos do sistema penal, de redes de prostituição e do tráfico de drogas; 8) prevenção e repressão ao tráfico de drogas em espaços públicos; 9) realização de campanha que estimule contribuições para o Fundo Municipal de Segurança Pública; 10) debate e avaliação de dados criminais junto com a população; 11) formação e atualização dos operadores da política de segurança pública; 12) contribuição para a criação de redes sociais cuja sociabilidade se torne um obstáculo às dinâmicas criminais; 13) fomentar a participação da sociedade civil e de instituições nos debates sobre a violência urbana; 14) troca de informações com as polícias; 15) criação do Conselho Municipal de Segurança Pública, com participação social; 16) monitoramento sobre a situação de segurança da cidade através de banco de dados atualizado periodicamente; 17) produção de relatórios periódico sobre as condições de segurança pública municipal; 18) e realização de pesquisa anual sobre percepção da segurança e processos de vitimização (GUINDANI, 2004, p. 172).

Resgatando o que já foi apresentado, a guarda municipal é essencial para a organização e a implementação da política municipal de segurança pública e o sistema

de política criminal<sup>23</sup> não é limitado a polícias, tribunais e penitenciárias. Pela própria natureza multifatorial do fenômeno da violência, os atores responsáveis pelo combate à mesma, ou seja, pela garantia da segurança pública, não poderiam ser apenas ser representantes de instituições tradicionalmente tidas como criminais. A própria segurança pública é um campo muito mais complexo e abrangente do que ao comum conceito que a resume a ações policiais (ROLIM, 2004). Logo, pode-se considerar como entidades da segurança municipal todos aqueles que desempenham ações de segurança urbana, patrimonial, de vigilância, de proteção às vítimas da violência, atendimento a pessoas em conflito com a lei, prevenção da violência e da criminalidade (GUINDANI, 2004, p. 170).

Em outras palavras, se a preocupação com a propagação da violência é compartilhado socialmente, a segurança pública, como o próprio nome já antecipa, também é de todos. O desafio de garantir tal segurança mostra-se com impressionante grandeza, mesmo em um escopo de atuação reduzido, como é o caso dos municípios. E não há mais como retroceder com o compromisso já feito entre municípios e sociedade civil – que requer comunicação sem ruídos, planejamento e vontade política – para a garantia da segurança e a manutenção da paz, apesar do elevado nível de complexidade desse desafio. Nesse ninho de mafagafos cheio de mafagafinhos, quem desmafagafar o ninho de mafagafos, bom político – no sentido mais amplo – será.

---

<sup>23</sup> Como observação e reforço do que o parágrafo afirma, entende-se aqui política criminal como “conjunto dos procedimentos pelos quais o corpo social organiza as respostas ao fenômeno criminal” (DELMAS-MARTY, 2003, p. 03)

## 2. AJUSTE DE FOCO: VOLTA REDONDA

*“É de sonho e de pó/ O destino de um só/ Feito eu perdido em  
pensamentos sobre o meu cavalo”  
(Renato Teixeira – “Romaria”)*

Após a breve exploração sobre o tema das políticas sociais e, especificamente, das políticas de segurança pública, é preciso localizar geográfica e historicamente o contexto que esse trabalho investiga. Como já dito anteriormente, essa pesquisa busca compreender as políticas de segurança pública municipais implementadas na cidade de Volta Redonda-RJ no período de 1988 a 2010<sup>24</sup>. Mas só essa frase não é o suficiente para apresentar o objeto desse estudo.

Toda história possui um começo e, para facilitar a compreensão, acredito que é a partir daí que a narrativa deve ser contada. O que isso significa? Significa que apesar de tomar como ponto inicial dessa pesquisa o ano de 1988, a narrativa aqui fará um breve passeio no histórico da cidade.

O leitor mais apressado pode até pensar que esse resgate histórico é desnecessário. Mas não é. Da mesma forma que quem deseja saber o conteúdo de uma carta precisa rasgar o envelope, quem quer entender uma dinâmica social deve compreender sua história.

---

<sup>24</sup> Cabe já realizar uma nota: por limites próprios desse estudo, não se tem aqui a pretensão de esgotar o debate sobre o tema, mas sim de buscar compreender os principais elementos dessa história.

## 2.1. A cidade do aço e sua geografia

Volta Redonda é um município localizado na parte inferior da região do Médio Vale do Paraíba, na região sul do estado do Rio de Janeiro. A cidade fica entre as serras do Mar e da Mantiqueira, às margens da rodovia Presidente Dutra e a 100 km do município do Rio de Janeiro e a 350 km do município de São Paulo.

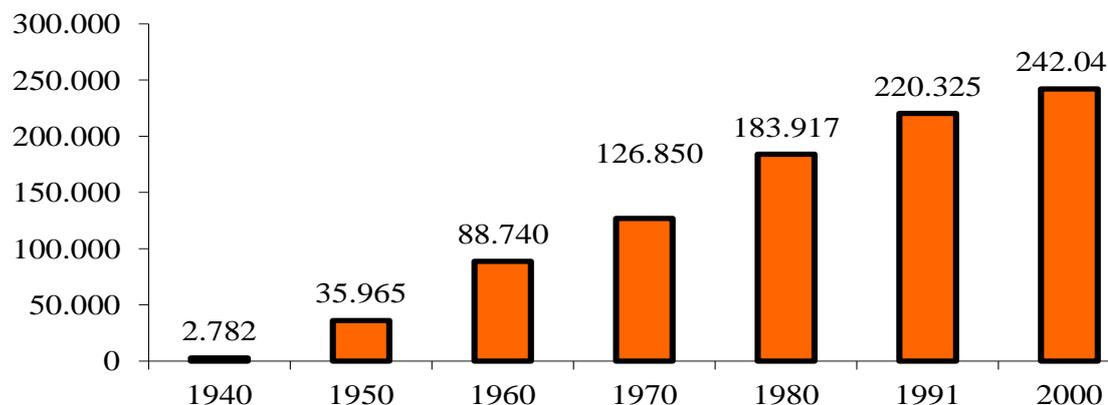
Com uma área superior a 182 km<sup>2</sup>, o município tem em seus limites geográficos as seguintes cidades: Barra Mansa, Rio Claro, Piraí, Pinheiral e Barra do Piraí. Veja o mapa abaixo:

**Figura 1 – Mapa da região sul do estado do Rio de Janeiro**



*Fonte: Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN*

O município, segundo o censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), possui população de 257.803 habitantes, com 52,33% de mulheres. É a cidade com maior população da região sul fluminense e a terceira do estado – a densidade demográfica é de 1.328,4 hab/km<sup>2</sup> –, com índice de 99,95% de urbanização. Acompanhe o crescimento demográfico do município desde meados do século XX:

**Figura 2 – Evolução demográfica da cidade de Volta Redonda**

Fonte: Prefeitura Municipal de Volta Redonda

A economia da cidade é baseada, principalmente, no setor industrial, mas o setor de serviços também contribui de forma significativa. Dados do IBGE mostram que o Produto Interno Bruto (PIB) do município em 2009 foi de R\$ 8.394.747.000,00, colocando Volta Redonda como a cidade com o maior PIB da região sul fluminense.

Volta Redonda ainda é a terceira cidade do estado do Rio de Janeiro com maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) indicou que o IDH do município é de 0,85, numa escala que vai de 0 a 1.

## **2.2. A “cidade” de fazendas e a volta do rio**

Pode-se considerar como o início da história da cidade os idos de 1720, precisamente o ano de 1727, quando os jesuítas e os bandeirantes começaram a explorar a região conhecida atualmente como Médio Vale do Paraíba<sup>25</sup>. Essa região já possuía

<sup>25</sup> O Vale do Paraíba é uma região composta por territórios localizados no leste do estado de São Paulo e no sul do estado do Rio de Janeiro. No lado fluminense, estão as cidades de Volta Redonda, Resende, Barra Mansa, Porto Real, Barra do Pirai, Itatiaia, Pinheiral, Pirai, Quatis, Rio Claro, Valença, Vassouras, Rio das Flores, Paraíba do Sul. Já no território paulista, encontram-se São José dos Campos, Taubaté, Jacareí, Pindamonhangaba, Guaratinguetá, Lorena, Cruzeiro, Aparecida, Arapeí, Areias, Bananal, Caçapava, Cachoeira Paulista, Campos do Jordão, Canas, Caraguatatuba, Cunha, Guararema, Igaratá, Ilhabela, Jacareí, Jambuí, Lagoinha, Lavrinhas, Monteiro Lobato, Natividade da Serra, Paraibuna, Piquete, Potim, Queluz, Redenção da Serra, Roseira, Salesópolis, Santa Branca, Santa Isabel, Santo Antônio do Pinhal, São Bento do Sapucaí, São José do Barreiro, São Luiz do Paraitinga, São Sebastião, Silveiras, Tremembé e Ubatuba (WIKIPÉDIA).

grande relevância para o país, visto que no caminho da Serra do Mar estava o trajeto entre Rio de Janeiro e São Paulo, localidades que serviam de cenário para o desenvolvimento político, econômico, social e cultural do país.

Somente em 1744, é cunhado o nome “Volta Redonda”, modificando o nome da localidade para Povoado de Santo Antônio de Volta Redonda. Anteriormente já habitada pelos indígenas Puris e Acaris, os jesuítas e os colonizadores denominaram a região dessa forma por conta da curva de forma circular que o rio Paraíba do Sul faz no local. Desse período até a segunda metade do século XIX, muitas fazendas foram criadas na região, cujos nomes permanecem até a atualidade, identificando bairros do município, como Retiro, Belmonte, Santa Cecília, Três Poços e Santa Rita. Tais fazendas se dedicavam principalmente ao cultivo de café, seguindo uma tendência das outras regiões do Médio Vale do Paraíba.

Durante as décadas de 1860 e 1870, a região assume maior importância econômica no panorama nacional: os trilhos da Estrada de Ferro Dom Pedro II chegam até Barra Mansa e Barra do Piraí. Aliás, essa última cidade também ganhou relevância nesse período por conta da navegação no rio Paraíba do Sul, no trecho entre Barra do Piraí e Resende.

Pouco após meados do século mencionado (*século XIX*), em complemento e em consequência do extraordinário ciclo cafeeiro, é formado o Arraial de Santo Antônio da Volta Redonda, primitivo núcleo urbano onde hoje é o histórico bairro de Niterói, com forte atividade comercial. Com a construção de uma ponte de madeira sobre o Rio Paraíba em 1864, o porto fluvial, que já existia à sua margem esquerda, passou a escoar também a produção de café das fazendas da margem direita, o que incrementou o seu movimento e ampliou o arraial. A expansão desse núcleo, no espaço e no tempo, trouxe, entre outras melhorias, a instalação de uma agência de correios, de escolas, de hospedarias, de outras casas de comércio e de outros serviços, tendo como marco representativo a inauguração da estação ferroviária em 1871. (LIMA, 2004, p. 09)

Assim, a região sul fluminense entra de vez para o mapa econômico brasileiro, mas Volta Redonda ainda não dotava de amadurecimento político para garantir relevância e consistência no debate político.

Por volta de 1874, começaram as primeiras iniciativas para que fosse conquistada a autonomia do local, transformando o povoado em freguesia. Já a partir dos anos de 1890, era possível identificar dois núcleos urbanos definidos, localizados às

margens do rio Paraíba do Sul: à margem esquerda, o atual bairro Niterói; à margem direita, a atual avenida Amaral Peixoto<sup>26</sup> (FONTES; LAMARÃO, 2006).

Somente em 1926, Volta Redonda conquistou o status de oitavo distrito de Barra Mansa. Apesar das várias fazendas cafeeiras da região, a década de 20 foi marcada pela crise do café<sup>27</sup>, provocada em parte pela superprodução: estimativas apontam que em 1928, o consumo mundial anual de café era de 22 milhões de sacas, quantidade que o Brasil produzia sozinho, mesmo sem definir um mercado consumidor fixo (FERNANDES, 2001).

Além disso, o café exportado pelo Brasil em 1929 era de dois anos atrás, o que significa que ainda estavam estocadas cerca de 20 milhões de sacas produzidas naquele ano, o que provocou uma queda brusca do preço do grão do café. Para agravar ainda mais a situação, em 1929, ocorreu a quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque – que tem como uma das causas, a também superprodução agrícola no Estados Unidos –, com influência direta na economia brasileira. Os Estados Unidos da América (EUA) eram um dos principais mercados consumidores do café brasileiro: junto com Holanda, França, Itália e Alemanha, compravam 84% da produção cafeeira do Brasil. Além disso, o pretendido empréstimo de 50 milhões de dólares que os EUA fariam ao Instituto do Café, para ajudar os fazendeiros brasileiros, foi suspenso (VEJA, 2010).

Com esse quadro de recessão econômica instalado em nível internacional, e com o café em decadência cada vez mais vertiginosa, a região do Médio Vale do Paraíba também freou seu crescimento. Porém, entre todas as localidades da região, a então Vila de Santo Antônio de Volta Redonda ainda conseguiu, nos anos seguintes, se desenvolver significativamente, graças a sua localização geográfica: Volta Redonda é situada no trecho entre Rio de Janeiro e São Paulo e, na ocasião, contava ainda com linha férrea que garantia fácil acesso a Minas Gerais. Essa localização ainda garantiria investimentos maiores no local.

---

<sup>26</sup> A avenida Amaral Peixoto é um dos centros de comércio mais importantes de Volta Redonda. Em 1890, esse núcleo urbano já possuía alguns equipamentos urbanos considerados avançados para a época: estabelecimentos comerciais, estação ferroviária, agência de correios, escolas e linha de bondes de tração animal (FONTES; LAMARÃO, 2006).

<sup>27</sup> Perante a crise do café, a região passou a investir na pecuária leiteira. Apesar de esse ramo econômico ter sido relativamente bem-sucedido – Barra Mansa chegou a ser considerada a maior bacia leiteira do país –, a região do Médio Vale do Paraíba, no geral, não conseguiu obter o mesmo destaque que possuía no advento do cultivo cafeeiro (LIMA, 2004).

### **2.3. A cidade-usina de pó, suor e grito**

Na década de 1930, Getúlio Vargas assume a presidência da república e promove o ideário industrial no país, que previa, entre outros aspectos, a autonomia nacional, a substituição de importações e o desenvolvimento das chamadas indústrias de base – entre elas, a siderúrgica<sup>28</sup>. Essa mesma política ainda abarcava o discurso da segurança nacional que defendia, basicamente, o reaparelhamento militar e a defesa das riquezas do subsolo do país, principalmente, o petróleo<sup>29</sup>.

Em 1940, Getúlio Vargas instituiu a Comissão Executiva do Plano Siderúrgico, liderada pelo setor militar e tendo como chefe o coronel Edmundo de Macedo Soares e Silva. Antes mesmo de conseguir recursos financeiros para a instalação da primeira grande indústria siderúrgica nacional, a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN)<sup>30</sup>, a Comissão já tentava decidir o local em que a siderúrgica seria instalada. Três estados estavam sendo cotados para receber a CSN: Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro. Em relação às cidades capixabas de Santa Cruz, Antonina e Vitória, Volta Redonda levava a vantagem de ser afastada do oceano, o que se mostrou vantajoso para os militares, já que assim não havia o risco de sofrer um ataque militar naval. Já em relação à região do Triângulo Mineiro, a cidade fluminense tinha a seu favor a localização geográfica que permitia rápido acesso às cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, mas também ao próprio estado mineiro. Por terem priorizado as questões da segurança nacional e da facilidade de escoamento da produção, o governo brasileiro optou por Volta Redonda para sediar a CSN.

O enorme terreno disponibilizado para a construção da CSN era formado por algumas fazendas desapropriadas pelo governo federal e pelas fazendas Retiro e Santa Cecília, compradas pelo governo estadual e doadas para a usina.

---

<sup>28</sup> “No discurso em que anuncia o Estado Novo, Vargas menciona a siderurgia como sendo indispensável à expansão de setores estratégicos da economia nacional, anunciando também ‘um vasto plano de colaboração do governo com os capitais estrangeiros’ para ‘resolver de forma definitiva’ o problema siderúrgico” (FONSECA; VEIGA, 1990, p. 14).

<sup>29</sup> A defesa da preservação das riquezas do subsolo brasileiro esteve presente em todo o período em que Getúlio Vargas governou o país. Esse ideal culminou na campanha “O petróleo é nosso”, iniciada em 1947, que defendia que a exploração petrolífera não poderia ser realizada por indústrias estrangeiras, numa tentativa de garantir a autonomia nacional.

<sup>30</sup> Algumas pessoas afirmam que a CSN é a primeira siderúrgica nacional. Tal informação não é verdadeira, pois no período correspondente à criação da CSN já existiam pequenas siderúrgicas. Aliás, desde 1910 o governo brasileiro move esforços para a criação de uma siderúrgica de grande porte. Devido a incentivos governamentais, em 1919, o Brasil já produzia 10 mil toneladas de ferro-gusa e, em 1930, as pequenas indústrias já forneciam 10% do total de laminados consumidos no país (FONTES; LAMARÃO, 2006).

Logo o governo federal fez contato com o governo dos EUA para tentar firmar parceria para o financiamento da CSN. Aproveitando-se da rixa germano-americana, o governo brasileiro também procurou a Alemanha, mas a oferta desse país foi descartada porque não previa a entrega imediata dos equipamentos e também porque exigia que metade do financiamento fosse paga em curto prazo.

No ano de 1941, em meio à Segunda Guerra Mundial, os EUA – através do *Export Import Bank* (EXIMBANK) – ofereceram ao Brasil um empréstimo no valor de 20 milhões de dólares para a construção da CSN. Mas engana-se que essa oferta foi gratuita, sem nenhuma barganha: em troca, o governo brasileiro teria que se comprometer a fornecer matérias-primas exclusivamente para os EUA e a autorizar a instalação de bases militares na região nordeste. E assim foi feito.

Decidido o local da instalação da CSN e com o financiamento garantido, iniciaram-se os processos migratórios para formação da mão-de-obra que trabalhariam na construção da indústria. A maioria desses trabalhadores eram oriundos de Minas Gerais, especificadamente, da Zona da Mata:

Caminhões saíam vazios de Volta Redonda e se dirigiam para a Zona da Mata onde recrutavam homens, com ou sem família, para irem construir a usina. Eram os agregados das fazendas, pessoas muito pobres e analfabetas, com forte influência da Igreja católica, mas que preservaram também vários traços da cultura negra. E assim chegavam milhares e milhares de pessoas em Volta Redonda – eram os “pioneiros”, os “bandeirantes” da industrialização. Ao agenciador desta mão-de-obra a CSN pagava por cabeça. O caminhão parava em frente ao antigo escritório central da CSN. Os homens desciam, vários não tinham sobrenome e eram batizados na hora pelo agenciador. Passavam pelo médico, tiravam a roupa que era lavada e guardada num saco, tomavam banho, cortava-se seus cabelos e recebia uma roupa nova da CSN. Era sem dúvida um verdadeiro “rito de passagem”. Tinham agora se tornado “novos homens”, tinham sido introduzidos em outro mundo; o mundo fabril ordenado pelo relógio de ponto e pela lógica do capital e do lucro. (FONSECA; VEIGA, 1990, p. 18)

Esse “rito de passagem” era, na verdade, um processo marcado por simbologias. Era o marco do nascimento de um novo tipo de trabalhador brasileiro – ou pelo menos era o que o governo aparentemente queria indicar – criado na e para a indústria. Não à toa, muitos dos trabalhadores que participaram da fase de instalação da siderúrgica até hoje se orgulham de terem ajudado a construir a CSN. Porém, aqui cabe uma observação: muitas dos homens vindos para trabalhar na edificação da CSN, na verdade,

tomaram essa decisão porque o Estado oferecia essa possibilidade como alternativa para a dispensa do serviço militar.

A construção da usina foi concluída em 1944 – mas a mesma só foi inaugurada em 1946 – e grande parte dos operários que trabalharam nessa fase foi demitida. Muitos deles permaneceram na cidade e sem ter condições de se manterem em condições dignas, formaram a primeira favela da cidade no Morro dos Atrevidos<sup>31</sup>. Aliás, a própria disposição geográfica dos bairros da cidade são indícios da estruturação e do funcionamento das dinâmicas sociais entre as classes sociais.

A concepção inicial era de que Volta Redonda fosse estruturada nos moldes das vilas operárias dos EUA, com hierarquização tão forte que reproduz no espaço da cidade a correlação de forças existente dentro das fábricas. A CSN financiou a construção dos bairros Laranjal, em que residiriam os engenheiros, e Vila Santa Cecília, onde morariam os técnicos da siderúrgica (esses bairros, até hoje, são habitados por grande parte da elite do município). Por outro lado, para os operários, foram criados os bairros Conforto e Acampamento Rústico (atualmente, apenas Rústico) que receberam esses nomes por ironia dos trabalhadores, já que as localidades eram grandes lamaçais. Esses bairros compunham a chamada, na época, “Cidade Nova”. Além das construções feitas pela siderúrgica, a cidade também crescia de forma “independente” e não-planejada, do outro lado do rio Paraíba do Sul. Era a “Cidade Velha”, formada pelo Morro dos Atrevidos, São Lucas e Retiro, entre outros. Essa parte do município era habitada por funcionários dispensados da CSN e pequenos comerciantes. Posteriormente, entre 1952 e 1962, foram criados outros bairros para os operários da indústria: Monte Castelo, Sessenta, Nossa Senhora das Graças e Jardim Paraíba (FONTES; LAMARÃO, 2006). Cabe notar que todas essas áreas, tanto a “Cidade Nova” quanto a “Cidade Velha”, são próximas da CSN, estabelecendo de vez a relação entre a cidade e a usina<sup>32</sup>. A seguir, encontra-se um mapa com os principais bairros de Volta Redonda, com destaque para a área branca no meio dos bairros, correspondente à

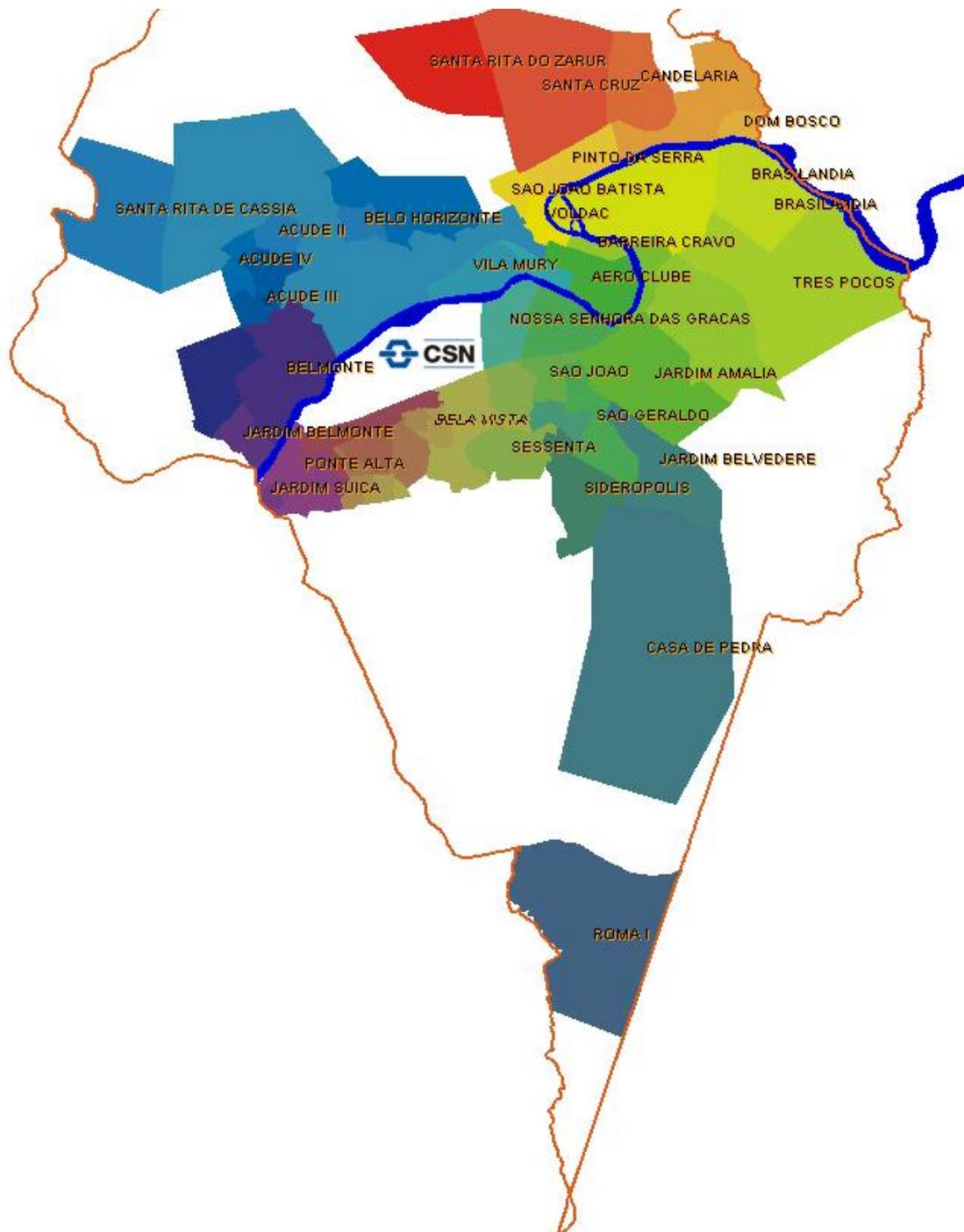
---

<sup>31</sup> A localidade recebeu esse nome porque a decisão dos operários demitidos de continuarem em Volta Redonda, mesmo sem emprego, foi considerada uma ousadia. O Morro dos Atrevidos não existe mais, porém sua região corresponde atualmente ao bairro São Lucas.

<sup>32</sup> “A configuração física da cidade espelha, de modo claro, o processo de organização do espaço. A conformação linear, preconizada pelas condições de sítio, acabou convertida numa conformação radiocêntrica, tendo como foco a siderurgia. A praça, com a sede da Prefeitura e a igreja – símbolos em torno dos quais tradicionalmente as cidades do interior do Brasil se desenvolvem – foi substituída em Volta Redonda pela onipresente usina” (FONTES; LAMARÃO, 2006, p. 248).

localização da siderúrgica<sup>33</sup>. Além disso, no entorno da CSN, é possível notar os bairros tidos como “centrais”.

**Figura 3 – Mapa dos principais bairros de Volta Redonda**



*Fonte: Prefeitura Municipal de Volta Redonda – intervenção gráfica feita pelo autor*

<sup>33</sup> É importante ressaltar que a referida área branca no mapa é relativa à área da indústria, pois a siderúrgica é proprietária de outros terrenos por toda a cidade.

Além disso, a CSN também intervia diretamente no desenvolvimento da cidade através de outras formas. A siderúrgica apoiou a criação do Clube Umuarama, próximo aos bairros elitizados, em que era proibida a entrada de operários e negros. O espaço de socialização dos operários funcionava em um bairro periférico, Aterrado<sup>34</sup>, onde funcionava o acampamento central; desse espaço, foi criado o Clube Náutico. A usina também construiu o Recreio do Trabalhador, que servia para o lazer e a prática de esportes dos operários. Porém, os campeonatos e os clubes esportivos eram estabelecidos conforme as determinações do chefe da Comissão Executiva do Plano Siderúrgico, que também presenciava os jogos de domingo. Em 1946, a mesma indústria estabeleceu a Escola Técnica Pandiá Calógeras (ETPC)<sup>35</sup> com o intuito de educar e formar mão-de-obra nos moldes do “novo trabalhador brasileiro”, nascido na era industrial. Outra instituição criada pela CSN foi uma polícia especial: ela fazia rondas na cidade e também agia no interior da siderúrgica, respondendo violentamente às contestações dos trabalhadores que discordavam das determinações vindas da chefia da indústria. E engana-se quem pensa que a intervenção da usina na dinâmica da cidade se resumiu à criação de estabelecimentos. A ação da CSN também incidia sobre as microrrelações sociais, da consulta médica até a briga entre vizinhos.

No ano de 1943, em Barra Mansa, havia sido criada a Associação Profissional dos Metalúrgicos e três anos depois, a associação foi reconhecida pelo Estado e se tornou o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Barra Mansa. Em 1947, o sindicato é transferido para Volta Redonda. O sindicato, junto com a Igreja Católica – como será abordado posteriormente –, tem um importante papel na história das lutas populares em Volta Redonda. Se através da CSN, a cidade possui relevante participação no processo de industrialização brasileira, “Volta Redonda também é lugar do nascimento de uma das mais fortes tradições de cultura operária, palco de inúmeras lutas conduzidas pelo trabalhismo (...) ali é uma trincheira única e própria; terreno de uma simbologia e de uma prática de luta” (BOCAYUVA *apud* FONSECA; VEIGA, 1990, p. 56). O sindicato cresceu e passou a

---

<sup>34</sup> O bairro Aterrado é assim chamado porque na verdade era um conjunto de loteamentos alagados onde, após as cheias do rio Paraíba do Sul, os peixes pulavam da água para a terra.

<sup>35</sup> A ETPC é ainda hoje uma das escolas mais tradicionais de Volta Redonda, com oferta de ensino médio paralelamente ao ensino técnico profissionalizante, com prioridade a cursos correspondentes a setores industriais. Ainda encontra eco nas falas dos habitantes do município a falsa ideia de que quem é estudante da ETPC, consegue facilmente um emprego na CSN após a conclusão do curso.

lutar não somente pelos interesses dos trabalhadores da CSN, mas também pelos interesses coletivos da população.

De modo geral, é possível afirmar que desde a década de 1940, Volta Redonda se configurou como um centro agregador de lutas e movimentos sociais, iniciado com o movimento sindical. Por conta dessa agitação política, foi instalado em Barra Mansa o Batalhão de Infantaria Motorizada. Enquanto Resende, que abriga a Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), fica a 45 km de Volta Redonda, Barra Mansa fica a 5 km. O estabelecimento do Batalhão de Infantaria Motorizada no município vizinho não foi sem razão. Esse serviço do Exército era especializado em combater manifestações públicas, especialmente a de movimentos políticos e operários.

Com tantas mudanças ocorridas na região em tão pouco tempo, o status de distrito já não satisfazia as pretensões dos habitantes locais, já que os impostos cobrados da população de Volta Redonda e da CSN eram destinados à Prefeitura Municipal de Barra Mansa que, por sua vez, aplicava os recursos no distrito-sede, e não no distrito que crescia aceleradamente. A pressão popular pela autonomia da localidade cresceu e contou também com o apoio da própria siderúrgica:

O movimento emancipacionista não se chocava com os interesses da CSN; muito pelo contrário. Afinal, a entrada em cena de uma administração local própria, empreendida por uma prefeitura, tenderia a reduzir as responsabilidades da Companhia no tocante à manutenção das condições de reprodução da força de trabalho por ela empregada, bem como a diminuir seus investimentos diretos em infra-estrutura para uma rápida circulação da sua produção. (FONTES; LAMARÃO, 2006)

Tamanha mobilização culminou na emancipação de Volta Redonda, em 17 de julho de 1954, mesmo ano em que a siderúrgica inaugura o segundo alto forno, provocando nova onda de migração para a região. Mesmo com o título de município, o local manteve uma relação esquizofrênica com a CSN: a prefeitura municipal estabeleceu uma espécie de parceria com a siderúrgica, com a isenção de impostos para a usina, que seria retribuída com a prestação de alguns serviços públicos, como limpeza das ruas. Essa situação perdurou por anos, até uma denúncia feita na câmara de vereadores que provocou um movimento dos funcionários públicos, que chegaram a lacrar a prefeitura. Após essas manifestações e, novamente, pressões populares, esse convênio entre a CSN e a prefeitura municipal se extinguiu. Somente no ano de 1967 a CSN passou a pagar os encargos devidos à prefeitura (FONSECA; VEIGA, 1990).

Paralelamente, a siderúrgica criou a Imobiliária Santa Cecília para vender ou alugar seus imóveis e terrenos e também passou a administração de seu patrimônio público – serviços urbanos, praças, ruas etc. – para a Prefeitura Municipal de Volta Redonda. Mesmo assim, grande parte dos tributos pagos pela siderúrgica acabou sendo convertidos em obras e serviços que beneficiam diretamente a fabricação e a circulação da produção da CSN e a parte de cidade que antes ficava aos cuidados da siderúrgica era a área prioritária para novos investimentos em serviços públicos. Não à toa, diz-se que “(...) em Volta Redonda quem merece viver é a Usina; à cidade cumpre acomodar-se ou retirar-se de sua proximidade” (PAIVA *apud* FONTES; LAMARÃO, 2006, p. 249).

Na segunda metade da década de 1950, a CSN começou a promover seus planos de expansão, com a meta de produção de um milhão de toneladas de aço em 1960. A cidade que acabara de passar por uma nova ampliação com a criação de uma avenida que cortava o bairro Retiro e dava acesso a outros novos loteamentos próximos<sup>36</sup>, sofreu novo acentuado crescimento. Por conta da expansão da usina (que durou até 1963), aumentou a demanda por novos terrenos para habitação e comércio. Concluídas as obras de ampliação da siderúrgica, novamente uma grande massa de trabalhadores é demitida e ocorre ocupação ilegal de loteamentos.

Chegou o ano de 1964 e com ele, o início da ditadura militar no Brasil. Os efeitos repressores e violentos desse novo regime que se iniciava atingiram todo o país. Porém, para se ter uma ideia do impacto do golpe político na cidade, basta voltar algumas páginas e notar que a presença militar é uma constante na história da CSN e na de Volta Redonda. A vigilância sobre a cidade e as pessoas aumentou. O controle tornou-se mais rígido. Os Atos Institucionais deixariam a situação ainda mais grave. Porém, engana-se quem pensa que não houve resistência. Pelo contrário, na região sul fluminense, Volta Redonda se tornou uma grande contradição: ao mesmo tempo em que era o município em que as ações militares eram mais incisivas e violentas, era também o local em que houve maior organização da resistência e contraposição ao regime político imposto, da qual participou o sindicato dos metalúrgicos<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Esses novos loteamentos ocupavam a região em que hoje se localizam, entre outros, os bairros Vila Brasília, Coqueiros, Açude e Pau D’Alho.

<sup>37</sup> “Em 64 eu já tinha de 14 para 15 anos, e lembro-me. O exército desceu a Avenida Amaral Peixoto com os seus tanques, jeeps e soldados. Eu e a molecada da minha idade, que morávamos na Avenida Barra Mansa, que era continuação da Amaral Peixoto, corremos para o Sindicato dos Metalúrgicos para vermos de perto o exército. Quando chegamos, o exército já havia cercado o sindicato, que tinha no seu interior mais de 150 peões e a diretoria. Os operários fizeram um cordão, colocaram a bandeira do Brasil na frente e começaram a cantar o Hino Nacional. Mas a tropa marchou, invadiu o sindicato. Os operários

No âmbito cultural – que se tornou, mais do que nunca, um dos mais importantes canais de protesto durante a ditadura – os moradores da cidade também retrataram a dor e a indignação em sua arte:

E assim seguiam nossos jovens, se encontrando na surdina para trocarem opiniões sobre o momento de opressão vivido em todo o país. Reuniões na casa de amigos, ensaios de teatro em terreiros espíritas (já que na cidade ninguém mais cedia espaço para os artistas depois do AI5), organizando excursões para a capital sempre que havia debates, estreia de peças, bienais ou manifestações da tropicália. (VOLTA CULTURAL, 2011, p. 07)

De modo específico, cabe aqui destacar duas peças de teatro encenadas por grupos de jovens atores da região no período ditatorial: “Liberdade, liberdade” e “Zé do Forno”. A primeira peça é de autoria de Millôr Fernandes e Flávio Rangel e teve alguns trechos restritos pela censura, mas mesmo assim foi apresentada na íntegra. Essa encenação é tida como o marco inicial do quadro artístico de protesto que eclodiu nos anos seguintes e da perseguição militar aos artistas da região. Já a outra peça, “Zé do Forno” era um monólogo baseado na história verídica de um funcionário da CSN com nove filhos que sem ter condições de sustenta-los, cometeu suicídio pulando do alto forno da siderúrgica. Se, como já dito anteriormente, ainda hoje é possível encontrar pessoas que se orgulham de terem trabalhado na construção da CSN, também é fácil conhecer pessoas que tem orgulho de terem se oposto – das mais diversas maneiras – à ditadura militar e à exploração da mão-de-obra da siderúrgica.

Nesse contexto, surgiu um ator a quem, posteriormente, foi atribuída a imagem de herói regional: o bispo da diocese de Barra do Piraí – Volta Redonda, dom Waldyr Calheiros. Até o início do período ditatorial, a sede da diocese era em Barra do Piraí, mas com a doação da instalação física feita pela CSN, ocorreu a mudança para Volta Redonda. O que a direção da indústria não imaginava é que essa doação custaria caro.

Waldyr Calheiros incentivava a ação cada vez mais popular das Comunidades Eclesiais de Base (CEB's)<sup>38</sup>, na tentativa de aproximar a Igreja Católica da realidade e

---

apanharam com Bandeira, Hino Nacional e tudo. A diretoria do sindicato é presa e torturada. (...) Toda a documentação do sindicato é roubada” (FONSECA; VEIGA, 1990, p. 39).

<sup>38</sup> “As Comunidades Eclesiais de Base (CEB's) são pequenos grupos organizados em torno da paróquia (urbana) ou da capela (rural), por iniciativa de leigos, padres ou bispos. As primeiras surgiram por volta de 1960, em Nísia Floresta, arquidiocese de Natal, segundo alguns pesquisadores, ou em Volta Redonda, segundo outros. (...) Motivadas pela fé, essas pessoas vivem uma comum-união em torno de seus problemas de sobrevivência, de moradia, de lutas por melhores condições de vida e de anseios e esperanças libertadoras. São eclesiais, porque congregadas na Igreja, como núcleos básicos de comunidades de fé. São de base, porque integradas por pessoas que trabalham com as próprias mãos (classes populares): donas-de-casa, operários, subempregados, aposentados, jovens e empregados dos

das lutas da população. O próprio bispo da diocese a qual Volta Redonda estava ligada participava, presencialmente, de reuniões de grupos de natureza política. Naturalmente, com a realização desse movimento de atuação junto à população, Waldyr Calheiros também assumiu a luta contra o regime ditatorial vigente e os abusos cometidos pela diretoria da CSN. Com o poder ideológico e simbólico de bispo da Igreja Católica, o bispo conseguiu mobilizar muitas pessoas e os movimentos de oposição existentes no município, fortalecendo também os grupos de Ação Católica Operária (ACO)<sup>39</sup>. Obviamente, a repressão também caiu sobre ele, “um homem perseguido pelas forças repressivas, respondendo a inúmeros inquéritos militares e tendo alguns de seus padres presos e torturados” (SOUSA, s.d., p. 15). Mesmo assim, Waldyr Calheiros manteve sua postura de oposição e luta durante todo o período ditatorial e até mesmo após o fim do regime militar, pois, para o próprio bispo, a Igreja Católica possui um compromisso com as lutas sociais, conforme afirmou em entrevista:

É, houve duas posições e que ainda hoje, essas duas posições, elas ainda se entrechocam. A posição primeira é que a Igreja teve uma presença diante dos problemas sociais, principalmente nos problemas do trabalhador, do trabalho, que foi a primeira vez que o papa falou sobre o problema social foi Leão XIII, Leão XIII, é. Depois a Igreja teve publicando outras encíclicas que os papas sempre quando completam certa idade daquele documento eles fazem um outro pronunciamento, de direitos humanos, *Rerum Novarum*, vai por aí afora. Antigamente, a posição da Igreja era mais assistencial, assistencial. Eu mesmo sigo mais a linha de luta da Igreja porque ela é feita do povo e para o povo. E dentro dessa posição a Igreja até que descobriu que não podia ser mais uma espécie de presença muito tênue de conciliação, de dar uma bolsa de comida, esses negócios tudinho, porque isso ficaram muito tempo. Não obstante há gente dentro da Igreja mesmo, bispos e padres, que ainda estão na base somente do assistencial. Agora, mas a posição nova depois do Concílio Vaticano II, essa posição não ficou mais sendo uma espécie de um paternalismo, uma presença paternal, mas sim um fazer de tomar consciência de seus direitos e exigir a prática desses direitos, não só teoricamente, mas exigir a prática na execução desses direitos que a Igreja defende.

Em 1973, o clima de vigilância em Volta Redonda assumiu níveis exageradamente acirrados – que, de maneira diferente, seria vivenciado pela cidade décadas depois<sup>40</sup>. A cidade foi considerada Área de Segurança Nacional, o que na

---

setores de serviços, na periferia urbana; na zona rural, assalariados agrícolas, posseiros, pequenos proprietários, arrendatários, peões e seus familiares" (BETTO, 1981, p. 07).

<sup>39</sup> A Ação Católica Operária (ACO) foi uma das formas encontradas pela Igreja Católica na década de 60 para realizar práticas de evangelização junto dos trabalhadores urbanos. Na prática, a ACO se tornou mais uma forma de resistência e oposição à ditadura militar.

<sup>40</sup> As ações de vigilância sobre a cidade já nos anos 2000 serão abordadas no próximo capítulo.

prática se concretizou como uma carta branca para os militares fazerem o que quisessem. O número de presos e torturados aumentou, assim como as rondas pelas ruas da cidade tornaram-se ainda mais cotidianas. Volta Redonda continuou sendo considerada Área de Segurança Nacional até 1985, com o processo de redemocratização e, no município, com as eleições diretas para o cargo de prefeito.

No fim da década de 1970, mesmo sob o regime militar, despontam algumas greves na cidade. A primeira delas foi a dos professores estaduais, que mobilizou todo o estado do Rio de Janeiro, mas que teve o movimento mais combativo em Volta Redonda. Em seguida, os trabalhadores das empreiteiras que realizavam a expansão das instalações da CSN se manifestaram contra as condições de trabalho e obtiveram apoio da população na luta. Em 1984, como veremos adiante, os trabalhadores da CSN promovem a primeira greve de funcionários da siderúrgica.

A essa altura, o sindicato dos metalúrgicos já estava fortalecido, havia passado por um período de intervenção estatal, “redemocratizado” com novos presidentes. Um ano antes à greve dos trabalhadores supracitada, em 1983, foi realizada nova eleição sindical. O processo eleitoral foi conflituoso, chegando à violência física. Após uma conturbada e acirrada disputa, o novo presidente do sindicato dos metalúrgicos foi eleito: Juarez Antunes, representante da oposição.

Cabe aqui um parágrafo sobre Juarez Antunes. Juarez era trabalhador da CSN desde 1956 e em 1982, candidato-se a deputado estadual pelo Partido dos Trabalhadores (PT). A efervescência política no município era tão grande que, junto com Juarez Antunes, o PT apresentou outras duas candidatas ao cargo de deputado estadual<sup>41</sup>, mas nenhum deles saiu vitorioso das eleições. Porém, mesmo com a derrota, era possível notar o poder de mobilização e liderança de Juarez Antunes. Aliás, foi tão perceptível que logo após o processo eleitoral, Juarez Antunes foi demitido da CSN. Com a vitória nas eleições sindicais de 1983, Juarez Antunes conquistou de vez a simpatia e a confiança não só dos trabalhadores da siderúrgica, mas como também de quantitativos cada vez maiores da população. Ao assumir o sindicato, Juarez compôs uma diretoria formada por jovens militantes e tentou aproximar a instituição da realidade dos trabalhadores, com a elaboração de três boletins semanais e conversas na porta da usina com uso de carro de som, elementos inovadores para o sindicato na época. Posicionando-se a favor dos interesses dos trabalhadores, Juarez Antunes conquistou

---

<sup>41</sup> Essas duas candidatas eram Marlene Fernandes (que posteriormente, trabalhou junto com Juarez Antunes) e Rosalice Fernandes (que era apoiada por muitos setores da Igreja Católica).

tamanha popularidade que em 1988, candidatou-se a prefeito de Volta Redonda e venceu as eleições. Porém, em 21 de fevereiro de 1989, Juarez Antunes faleceu em um acidente de carro em condições até hoje não totalmente esclarecidas, o que dá margem para as mais variadas interpretações. Assim como Waldyr Calheiros, Juarez Antunes assume caráter heróico, um mártir da luta dos trabalhadores.

Logo após Juarez Antunes assumir a presidência do sindicato, como já sinalizado anteriormente, aconteceu a primeira greve dos funcionários da CSN. Os trabalhadores, na época, se mobilizaram através da figura do arigó<sup>42</sup> e

Será a partir da vivência coletiva de “ser arigó” que os trabalhadores sistematizarão a experiência vivida, construindo sua resistência. Esse trabalhador, tido com idiotizado e programável para ser “educado e higienizado” na construção da dominação, se mostra agente histórico e se articula enquanto classe, assumindo o sindicato como instrumento para a sua resistência. (SOUZA, s.d., p. 11)

O arigó tomou vôo e pousou na portaria da siderúrgica. Previamente organizada, a greve se configurou como uma ocupação. Iniciada com uma passeata que contava com cerca de 2 mil pessoas, a greve chegou a ter 22 mil pessoas acampadas no interior da usina e terminou com outra passeata com aproximadamente 30 mil pessoas, entre trabalhadores, familiares, estudantes e outros setores da sociedade civil. Na pauta de reivindicações, estavam o reajuste salarial e o prêmio integral de participação nos lucros da empresa. Dois dias após o início da greve, a Polícia Militar foi chamada para conter a greve, mas os policiais não chegaram a intervir<sup>43</sup>. Apesar de não terem agido, os policiais exerceram a função simbólica da repressão e do medo, fortalecida ainda com a ameaça da intervenção do Exército. Mesmo assim, o movimento durou cinco dias – de 20 a 24 de junho de 1984 – e os trabalhadores conseguiram algumas conquistas. Em um comunicado oficial do sindicato dos metalúrgicos publicado logo após o fim da greve, Juarez Antunes afirmou que “o tabu de que na CSN jamais haveria greve ruiu como um castelo de areia. Os dirigentes da empresa ficaram estupefatos. (...) As máquinas

<sup>42</sup> Arigó é um pássaro cuja característica proeminente é a migração. Os trabalhadores do início da fundação e do funcionamento da CSN se identificavam através do nome “arigó” por também terem, em grande parte, vindo de outras regiões.

<sup>43</sup> Alguns afirmam que a polícia militar não interveio na greve por conta de uma espécie de aliança feita entre os trabalhadores e os policiais. “Com dois dias de greve chegou um destacamento do Batalhão da Polícia Militar. Deu um certo alvoroço, mas ficamos dentro da usina. No terceiro dia de greve os operários já estavam arrumando comida para dar à PM, porque os superiores sacaneiam até o seu próprio aparelho repressor. Não tinham dado comida para os soldados que estavam há mais de vinte horas de serviço. Os operários davam leite, maçã, refrigerante e também conversa. O destacamento que foi para a usina não reprimiu. A PM só marcou presença, não foi de capacete nem cassetete; foi de bonezinho, aqueles troços” (FONSECA; VEIGA, 1990, p. 55).

pararam. (...) Eram mais de 22.000 homens acampados dentro da usina. Nenhum incidente, nenhuma briga, nada”. Como resultados da greve, os trabalhadores não obtiveram grandes conquistas do ponto de vista econômico. Porém, a principal conseqüência do movimento para o operariado foi a certeza de que ele era capaz de promover uma greve na CSN.

Nos anos seguintes, o sindicato ganhou força entre os trabalhadores. Em 1985, a campanha salarial não contou com greve, pois o reajuste que estava sendo exigido foi concedido, graças a uma decisão judicial. Mas em dezembro do mesmo ano, os operários fizeram uma greve de um dia – a “greve da castanha” – solicitando um abono para as festas de fim de ano. Mais uma vez, a reivindicação foi atendida.

1986 foi ano de novas eleições para a presidência do sindicato e Juarez Antunes é reeleito com 86% dos votos. Também foi o período em que o sindicato promoveu o primeiro curso de formação sindical para os operários. Em outubro do mesmo ano, nova greve. Dessa vez, a greve ocorreu fora da siderúrgica, sob a forma de piquetes. Rapidamente, a Polícia Federal e o Exército foram convocados e invadiram a indústria. No dia seguinte, a greve foi terminada e o “inimigo” havia ganhado companhia: não somente os patrões, mas agora também os militares. Em outro comunicado oficial do sindicato dos metalúrgicos – “Verdade – edição especial histórica” – , assinado por Juarez Antunes, essa afirmação se expressa da seguinte forma:

Tivéssemos em uma democracia de verdade, o Exército não extrapolaria de suas funções de guardião da soberania nacional. Porém, sempre os civis paparicaram os militares, e estes, cheios de si, sempre se meteram em atos que devem ser resolvidos pelos civis. Se não temos uma verdadeira democracia é porque, por tradição, nossos políticos sempre foram subservientes ao poder militar. E volta e meia os militares saem dos quartéis e vêm ditar normas como deve proceder o civil. Numa verdadeira democracia um movimento grevista pacífico, ordeiro, de reivindicações puramente econômicas como o de Volta Redonda, tinha que ser resolvido pelos civis, pela Justiça, por arbitragem, e não pelas baionetas. (ANTUNES, 1986)

Os militares não apenas se tornaram novos inimigos como também provocaram, mesmo que essa não fosse a intenção, o desejo de fortalecimento da organização trabalhista e suas lutas. O mesmo documento do sindicato dos metalúrgicos traz que

Nem sempre os vitoriosos são aqueles que atacam, destroem e voltam orgulhosos aos quartéis. Aparentemente, foram vitoriosos os militares. Mas, no fundo, as cicatrizes que deixam nos ofendidos, nos desrespeitados, são mais profundas e fazem destes os verdadeiros vitoriosos. Hoje, os metalúrgicos estão mais unidos do que nunca. A prepotência da “Nova República” só serviu para descobrirmos os verdadeiros inimigos da classe operária. Dentro de nosso peito existe uma ferida que, enquanto existir, estará empurrando-nos para a luta. Cada operário sabe que nenhuma recriminação deve existir entre nós, pois estamos na mesma canoa – a dos explorados pelo capitalismo. (ANTUNES, 1986)

E não demorou muito para que os trabalhadores mostrassem que as tais cicatrizes estavam abertas. Em dezembro de 1986, insatisfeito com o presidente José Sarney, com o Plano Cruzado II e com as demissões feitas pela CSN, o operariado resolveu fazer outra greve, aderindo ao movimento nacional de paralisação e protesto. Prevendo a vinda do Exército, os trabalhadores iniciaram a greve do lado de fora da siderúrgica. Porém, com a chegada dos militares, os operários foram obrigados a entrar na CSN, onde mantiveram a greve. Sindicalistas também estavam presentes e também foram para as dependências da usina. E não só veio o Exército, como também a Polícia Militar. Dessa vez, militares e policiais haviam assumido postura mais agressiva: enquanto a Polícia Militar agia com truculência e violência física, o Exército provocou violência psicológica ao invadir a siderúrgica com várias armas apontadas aos manifestantes. A ação de contenção conseguiu desmobilizar os trabalhadores e a greve, novamente, durou um dia.

No ano seguinte, 1987, os trabalhadores, junto com o sindicato, fizeram mais uma greve exigindo reajuste salarial. Dessa vez, não só a produção da CSN foi interrompida, mas também a da Fábrica de Estruturas Metálicas (FEM)<sup>44</sup>. Após cinco dias de greve, o acordo salarial foi realizado.

Em agosto do mesmo ano, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) convocou greve geral, de abrangência nacional<sup>45</sup>. Os operários da CSN responderam ao movimento nacional com a realização de nova greve, com adesão de 4 mil trabalhadores. O Exército, de novo, se apresentou para a repressão à manifestação. Durante essa greve, houve agressões físicas de ambos os lados. Após a prisão de diretores e ativistas do

---

<sup>44</sup> A Fábrica de Estruturas Metálicas foi criada pela CSN em 1953 para a produção de grandes estruturas metálicas.

<sup>45</sup>“O que era o movimento de 87? Não era mais um protesto contra o Cruzado. Não podia ser só uma greve geral contra o Bresser, até porque um Ministro recém-empossado acabara de lançar um plano, e a Constituinte estava ainda no seu trabalho inicial. Era no entanto o início de uma acumulação política para uma greve geral ligada às Diretas” (FONTES; LAMARÃO, 1990, p. 74).

sindicato, a greve foi concluída e os trabalhadores foram expulsos da usina pelo Exército. Posteriormente, a CUT deu por encerrado o movimento nacional.

Obviamente, a história não para por aqui, mas ousei fazer uma pausa. O ocorrido em 1988 é, reafirmo, o ponto de partida desse estudo. Essa rápida recuperação da história de Volta Redonda nos permite entender como os aparatos de força do Estado sempre estiveram presentes nas dinâmicas sociais da cidade. Além disso, tentou-se mostrar como em Volta Redonda, “cidade” e “usina” formam um binômio unido por algo mais forte que um hífen: a história. Volta Redonda, como município, surgiu por causa da CSN e, até hoje, estabelece uma relação de dependência – mesmo que em nível diferente – com a siderúrgica. Indo além, é possível perceber como a segurança pública em Volta Redonda, seja em nível de prioridade municipal, estadual ou federal, serviu aos interesses das classes dominantes, tentando conter e calar aqueles que se opunham à exploração sofrida.

Como você também já deve ter notado, nesse breve histórico, houve destaque para a CSN, o sindicato dos metalúrgicos e as greves realizadas. Isso não é à toa. O ponto de partida desse estudo é marcado, mais uma vez, pelo encontro explosivo desses três elementos. Porém, dessa vez, o termo “explosivo” não é mera metáfora.

### **3. SEGURANÇA PÚBLICA EM VOLTA REDONDA (1988 - 2010): O AÇO ENDURECEU A POLÍTICA?**

*“Não me iludo/ Tudo permanecerá/ Do jeito que tem sido/  
Transcorrendo/ Transformando/ Tempo e espaço navegando/ Todos  
os sentidos/ (...) Tempo Rei!/ Oh, Tempo Rei!/ Oh, Tempo Rei!/  
Transformai as velhas formas do viver” (Gilberto Gil – “Tempo Rei”)*

Nesse capítulo busca-se apresentar alguns dos fatos e fundamentos para responder ao questionamento que dá nome a essa dissertação. E essa não é uma tarefa fácil. Talvez por se tratar de uma cidade interiorana, não há abundância de estudos e dados como se vê nas capitais brasileiras, mesmo se tratando do município mais desenvolvido da região. Muitas vezes, obter informações oficiais dos órgãos públicos exige paciência para as respostas (quando elas vêm), seja por desconfiança, descaso ou excessos burocráticos por parte das instituições.

Quando se há escassez de informações, a pesquisa precisa ser, ao mesmo tempo, mais vasta e específica. Mais vasta porque não pode se restringir aos órgãos oficiais e deve recolher dados de fontes informais e secundárias. Mais específica porque no universo de informações oferecidas na atualidade, é muito fácil se perder, muito difusa ou nem sempre confiáveis.

O desafio ao qual eu mesmo me propus é justamente tentar mapear alguns aspectos da política de segurança pública em Volta Redonda. Portanto, ousou dizer que o material a seguir, mesmo com algumas limitações, tem a contribuição de tentar iniciar a sistematização da política de segurança pública na cidade do aço.

### **3.1. Os anos em que toda a cidade ouviu barulhos: 1988 e 1989**

No fim do capítulo anterior, afirmei que um novo encontro entre a CSN, o sindicato dos metalúrgicos e as greves comporiam um novo fato explosivo – também foi dito que isso não seria uma simples metáfora – no município.

O ano de 1988 iniciou com nova manifestação dos operários que reivindicavam reajuste salarial. Além de não terem conseguido resposta rápida e satisfatória, os trabalhadores ainda viram o então presidente José Sarney promover uma correção salarial, que colocou a remuneração ainda mais inferior. Em julho, os operários resolveram fazer uma nova greve, que durou quatro dias, após nova entrada do Exército para conter a manifestação. É importante ressaltar que a greve de 1988 – que será o ponto principal dessa seção – só alcançou as proporções conhecidas por conta de um contexto político favorável, já previamente organizado, em algum nível, pelas manifestações grevistas ocorridas nos anos anteriores e com as experiências adquiridas com elas. José Maria da Silva, um importante líder e representante de movimentos sociais no município, participou da greve de 1988 e, em entrevista concedida a mim, afirmou:

*Meu caro posso dizer que 88, não iniciou em 88, e sim em 86, 87 quando por duas vezes o exército interveio em ações grevistas na CSN, e houve recuo dos operários. Lembro-me bem, trabalhava no Centro de Pesquisa e do lado de fora da CSN via a pressão sobre nós de fora e os companheiros de dentro da usina. Sabemos que havia uma conjuntura de desmonte por parte do Estado, o aço estava a preço de banana, os movimentos crescentes... Tínhamos saído de uma Constituinte onde houve conquistas importantes a partir da mobilização dos trabalhadores e dos movimentos.*

Essa importância das greves anteriores para a mobilização ocorrida no movimento de 1988 também foi comentada durante entrevista por dom Waldyr Calheiros:

*É importante falar que antes mesmo da greve dos operários de 88, tiveram outras greves, até de professores. Os professores defenderam os direitos deles e tiveram sucesso. Então a greve de 88 não foi a única, na cidade já tinham acontecido outras várias greves.*

No interior da siderúrgica, começaram a ser criadas comissões com o intuito de organizar um movimento reivindicatório em favor da causa trabalhista. Esse movimento tinha como principais demandas a reposição da correção salarial, a readmissão dos funcionários da CSN demitidos por motivo de greve (como forma de cumprimento ao

que é previsto na Constituição Federal de 1988) e o turno de seis horas de trabalho. Enquanto o sindicato tentava organizar um novo movimento, o conjunto de operários pressionava por agilidade nas decisões, afinal, a iniciativa do movimento partiu dos trabalhadores. A direção da siderúrgica sabia de toda essa organização, mas nada fez.

Já no início de novembro, o sindicato e os trabalhadores já tinham decidido pela realização de uma greve, que se iniciou no dia 07. A greve foi tomando os setores da indústria pouco a pouco, mas já nas primeiras horas contabilizava entre 3 e 4 mil operários mobilizados. Dessa vez, alguns engenheiros também aderiram ao movimento, interessados na reposição da correção salarial. A essa altura, já eram cerca de 15 mil funcionários participando da greve e a Polícia Militar já havia sido convocada para dismantelar a manifestação. Não demorou muito para que fosse instaurado um conflito físico entre grevistas e policiais.

Na noite do mesmo dia, os trabalhadores foram informados de que o Exército chegaria à CSN a qualquer momento. Com a experiência adquirida com as greves anteriores, os trabalhadores ocuparam a aciaria da indústria, pegando qualquer objeto que pudesse servir como arma. Mas não foi preciso utilizá-los. O Exército realmente apareceu, mas não se dirigiu aos trabalhadores, apenas passou pela CSN – mas deteve Juarez Antunes e outro militante – talvez apostando que somente sua presença já seria suficiente para coibir a manifestação.

Um dia depois, 08 de novembro, o então presidente da CSN, Juvenal Osório Gomes, declarou à mídia que não negociaria a pauta com os grevistas, pois era certo de que eles seriam vencidos pelo cansaço (FONSECA; VEIGA, 1990). Mas a postura tomada pela direção da indústria teve justamente efeito contrário: em assembleia, os trabalhadores resolveram manter a greve por tempo indeterminado. À noite, o Exército resolver fazer valer sua presença. O Exército invadiu a usina, apontando seus canhões para os manifestantes. Nesse momento, devido a troca de turno e outros possíveis fatores de ordem estritamente pessoais, o número de grevistas dentro da CSN variava entre 7 e 8 mil. Com medo da violência que poderia ser provocado pelo Exército, os trabalhadores resolveram bater nas passarelas de ferro com pedaços de vergalhões e madeiras, para dar a sensação de que havia muito mais pessoas lá dentro. Mas também era para manifestar sua resistência. O eco foi ouvido por toda a cidade.

Exército e grevistas ocupavam a CSN. Ambos dividiam o mesmo espaço, separados por linhas imaginárias, e até então não havia sido cometido nenhum ato de violência física. O dia 09 de novembro chegou com o corte de fornecimento de

alimentação, energia elétrica e água. Juarez e o grevista detidos pelo Exército foram liberados que, por sua vez, não permitiam mais a entrada de qualquer pessoa na usina. Essa proibição provocou uma aglomeração do lado de fora da usina: operários que não puderam entrar, componentes de movimentos sociais e familiares formavam uma multidão de 5 mil pessoas nas portarias da siderúrgica. Nesse mesmo dia, a multidão tentou entrar na usina, mas foi contida pelo Exército.

Do lado de dentro da CSN, os trabalhadores receberam a notícia de que a Polícia Militar estaria enviando reforços para a usina. No meio da tarde, uma nova tropa policial chegou à CSN e logo tratou de fazer um cordão de isolamento num dos prédios da indústria. Foi realizada uma reunião com representantes da greve, da CSN, do Exército e da Polícia Militar para tentar realizar um acordo. A tentativa foi frustrada.

Já à noite, logo após uma assembleia, num dos pátios da siderúrgica, um grupo de trabalhadores resolveu retirar um vagão de dentro da aciaria porque os soldados estavam tentando entrar no local passando por trás desse vagão. Porém, nesse momento, o Exército também usou a força para tentar impedir que o vagão fosse retirado e para entrar na aciaria. Foi estabelecido o primeiro conflito físico entre os dois lados, com direito a pedradas, golpes, tiros e um grevista preso. O barulho provocado pela briga foi ouvido do lado de fora da CSN, o que deixou a multidão de homens, mulheres e crianças apreensiva. Passado algum tempo, a situação foi controlada no interior da usina. Do lado de fora, a Polícia Militar utilizou bombas de efeito moral, violência física e tiros para tentar dispersar a aglomeração. Os policiais, servidores do Estado que deveria garantir o bem comum e a ordem social, correram atrás da população e a agrediram.

Com a barbárie instaurada pelas ruas no entorno da CSN, o Exército já estava pronto para fazer o mesmo com os grevistas no pátio principal da indústria. Enquanto os soldados utilizavam gás lacrimogênio, bombas e tiros para enfrentar os manifestantes, esses só tinham água, pedras e madeiras. Acuados pelo Exército, os grevistas se dispersaram e ocuparam a aciaria. De acordo com os relatos, os soldados passaram a procurar os trabalhadores como um caçador busca sua presa: o Exército vistoriava as dependências da CSN usando holofotes. Os operários também reagiram: atearam fogo num veículo militar, agrediram alguns soldados e fizeram outros de reféns. Aliás, esses reféns, posteriormente, funcionaram como moeda de troca: os grevistas receberam laranja e leite e, em troca, liberaram os soldados.

Novos barulhos de tiros foram ouvidos na CSN. Alguns dos grevistas foram baleados. Um deles era William Fernandes Leite, técnico de química, de 22 anos, que tombou próximo de uma das passarelas da siderúrgica com um tiro na nuca. William foi a primeira vítima fatal da greve. A mídia e o Exército, na época, afirmaram que William estaria tentando jogar um pedaço de ferro nos soldados – como se isso justificasse a reação violenta (VEJA, 2010). A versão sindical diz que William foi assassinado com um tiro na nuca enquanto tentava desviar das balas.

Outras pessoas foram assassinadas no dia 09 de novembro. Walmir Freitas Monteiro, de 27 anos, trabalhava no alto-forno da CSN. Walmir não estava participando da greve, mas ao ouvir na rádio um comunicado convocando os funcionários da siderúrgica ao trabalho, com a justificativa de que a manifestação havia terminado, ele se dirigiu à usina. Ao chegar, percebeu que a greve ainda continuava, mas decidiu ficar para manter um alto-forno em funcionamento. Na verdade, ele não tinha muita escolha: as saídas da usina estavam tomadas pelos militares. Walmir, ex-militar, foi morto com um tiro de fuzil no peito após sair do jantar no refeitório central da CSN com um grupo de colegas, com quem planejava uma forma de sair da CSN.

O terceiro operário assassinado foi Carlos Augusto Barroso, de 19 anos, trabalhava na siderúrgica como mecânico de manutenção. Barroso, como era conhecido, tinha ido para CSN também para averiguar se a greve tinha terminado. Barroso também não tinha conseguido sair da usina, por conta da ocupação do Exército. Enquanto o conflito atingia seu ápice, Barroso desapareceu na escuridão do pátio entre o refeitório e a aciaria. Barroso foi encontrado horas depois, com o rosto desfigurado e escoriações pelo corpo. O sindicato afirma que Barroso foi pego por um soldado, que teria desferido golpes de rifle na cabeça do operário.

As mortes desses três operários mudaram o rumo da manifestação. Os trabalhadores resolveram terminar a greve. Lá fora, no dia posterior, fariam uma assembleia para reorganizar a manifestação, mas do lado externo à indústria. Mas a essa altura, a aciaria estava cercada pelos soldados. Muitos dos operários que estavam do lado de fora da aciaria foram embora para casa, evitando um dos acessos da CSN que já estava ocupada pela Polícia Federal. Ao irem para suas residências, os operários perceberam o caos instaurado na cidade: ruas desertas porque o medo já tinha esvaziado, circulação de ônibus interrompida e viaturas policiais e militares andando e marcando a presença dos mecanismos de força do Estado.

As notícias sobre o movimento grevista já tinham ganhado o Brasil e chegado a outros países. Porém, parte da mídia não reproduzia exatamente o que ocorria. Certamente, os meios de comunicação, são permeados de interesses e visões de mundo diferentes. O problema é propagar fatos falsos como verdades absolutas, desrespeitando a ética humana.

Foi realizada uma reunião com Juarez Antunes, dom Waldyr Calheiros, o prefeito Marino Clinger e o general José Luís Lopes. Desse encontro, foi feito um acordo de trégua até as sete horas da manhã do dia seguinte em troca da desocupação da aciaria, onde ainda restavam muitos operários – tantos outros já estavam presos. O acordo havia sido noticiado pelos veículos de comunicação e a multidão, que havia voltado para a portaria da CSN aguardava a saída de seus familiares, amigos e pessoas totalmente estranhas, mas solidarizadas com a greve empreendida. Os operários saíram, foram aplaudidos e houve comoção geral. Mas a luta não havia terminado ainda.

A multidão que estava em frente à siderúrgica, junto com os militares, iniciou uma passeata até a praça da prefeitura, no bairro Aterrado, liderada por líderes sindicais e religiosos. Mais uma vez, através da representação de dom Waldyr Calheiros, a Igreja Católica se aproximou das lutas sociais, pois, de acordo com o próprio,

*A Igreja hoje tem essa posição, quem vai defender, devia, quem deve defender os operários, eles é quem tem que tomar consciência de ocupar o espaço e de exigir os seus direitos dentro da sociedade. Direito de greve, tudo isso foi bem explícito até mesmo o papa que eu acho que foi mais, assim, é, preocupado com os problemas sociais foi o João Paulo II porque ele foi operário lá na Polônia, foi operário. João Paulo II chega mesmo a reconhecer que o direito de greve deve ser respeitado, não ficar apenas assim no declarar do direito que existe e camuflar qualquer conflito. Se deve animar a posição de defesa dos seus próprios direitos, seus operários. Foi justamente a posição que nós tomamos aqui na greve, não na greve dos operários, mas mesmo nas greves dos operários antes de 88, que a Igreja incentivou as comunidades a apoiar o máximo a posição na defesa dos operários.*

Porém, o próprio dom Waldyr Calheiros ressalta que o movimento de aproximação não foi uma iniciativa exclusiva ou primeira da Igreja: a própria população, de algum modo, pressionou os representantes religiosos para que eles tomassem uma posição nos conflitos que eclodiam na cidade.

*E em uma delas (as greves ocorridas antes de 1988), eu me lembro que havia um acampamento dos operários que vinham trabalhar na Companhia Siderúrgica na sua expansão, havia ali no Aterrado um acampamento dos operários. E as empreiteiras, que são as maiores exploradoras, as empreiteiras davam como alimento aos operários uma espécie de comida para porcos, aquele que se joga... Eu até estava nessa ocasião em que a greve estourou na igreja do Conforto, ali na rua 2. Eu estava lá reunido quando entram os operários e dizem “ô, bispo”, eu estava lá reunido com meu pessoal, “e a Igreja o que que faz conosco? Agora mesmo estourou a greve” e eu sei que eles nos envolveu. A Igreja foi solicitada então para tomar posição, posição mesmo de defesa dos direitos dos operários. E fez o que, naquele tempo, eu ainda administrava a diocese, reuni alguns padres, alguns temerosos, alguns com receio, mas com a posição do bispo definida em favor deles e alguns padres determinaram, então o apoio foi geral. Foi geral porque já havia surgido dentro da Igreja aquele nós chamamos Comunidades de Base e toda a periferia de Volta Redonda onde normalmente os operários se escondem, toda a periferia de Volta Redonda tava organizada em comunidades pequenas com articulação de todas as comunidades da cidade, dos bairros, com posição a favor dos direitos dos operários.*

Assim, a Igreja Católica conseguiu mobilizar um grande número de indivíduos em defesa dos direitos dos trabalhadores da CSN. Na passeata supracitada, muitas outras pessoas ainda integraram a manifestação durante seu trajeto. E a aglomeração fez barulho pelo seu caminho, onde também encontraram políticos, artistas e escritores que foram até Volta Redonda manifestar seu apoio. Já próximo da prefeitura, um veículo militar passou ao lado da multidão. Algumas pessoas jogaram pedras e, em retaliação, os militares atiraram, mas dessa vez não acertaram ninguém. E a multidão permaneceu reunida.

No dia seguinte, 10 de novembro, a CSN já estava totalmente ocupada pelos militares. A Polícia Militar interrompeu as rondas, mas a Polícia Federal permaneceu na cidade que, aos poucos, parecia voltar à rotina. Uma assembleia foi marcada na Praça Brasil, lotada pelos operários e pela população como um todo. A revolta com o ocorrido mobilizou a cidade e o país, que tomou conhecimento dos fatos através da mídia e dos discursos e notas de políticas e movimentos sociais. A CUT, por exemplo, publicou uma nota que dizia:

Nem nos 21 anos de ditadura militar os generais assentados na Presidência da República, as forças de repressão ousaram matar trabalhadores dentro da fábrica. É inaceitável sob todos os aspectos, admitir que tamanha monstruosidade fique impune, ou seja, escondida do povo brasileiro. (...) Há cinco dias das primeiras eleições depois da promulgação do novo texto constitucional, o país vive um clima de grotesca violência e opressão, clara ameaça à expressão da vontade popular.

(CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES *apud* FONSECA; VEIGA, 2010, p. 102)

Preocupada com o funcionamento e a produção, a direção da CSN chegou a fazer comunicados em meios de comunicação solicitando que os funcionários retomassem seus postos de trabalho, com o argumento de que, caso isso não ocorresse, a siderúrgica encerraria suas atividades, o que causaria enormes prejuízos à economia da cidade. A CSN fez mais do que isso: ela enviou automóveis para os bairros, a fim de buscar os operários em suas casas. Os trabalhadores não só se recusaram a voltar compulsoriamente para o trabalho, como ao denunciar essa e outras arbitrariedades, realizaram uma nova assembleia na véspera das eleições municipais que, na cidade, teve Juarez Antunes eleito como prefeito. Decidiram pela continuidade da greve fora da CSN.

A greve se arrastou por dias, mesmo após a volta dos trabalhadores para um alto-forno, a fim de garantir o funcionamento da fábrica. Os operários temiam a privatização da siderúrgica, já alardeada pelo presidente da república, José Sarney. No dia 21 de novembro, carros de som e boletins convocaram a população para um abraço simbólico à CSN. Ainda comovidas com a greve, milhares de pessoas – o quantitativo aqui varia de 12 mil a 80 mil, dependendo da fonte – compareceram à manifestação e conseguiram dar o abraço à indústria ao longo de seus 12 quilômetros de extensão. Enfim, no dia 24 de novembro, após uma contraproposta feita pela usina que fazia atendia grande parte das demandas da greve, os trabalhadores decidiram pelo fim do movimento.

1989 teve um início conturbado em Volta Redonda. No dia 21 de fevereiro, o prefeito recém-eleito Juarez Antunes faleceu em um acidente de carro – como já foi afirmado no capítulo anterior. A morte de Juarez Antunes causou nova comoção na cidade.

Passados alguns meses, no dia 1º de maio, quando se comemora o dia do trabalhador, foi inaugurado em frente à CSN, um monumento em homenagem a William, Barroso e Walmir. O monumento fica exatamente em frente a uma das passarelas de acesso à siderúrgica, local onde durante a greve se transformou numa praça de guerra. Na madrugada do dia seguinte, o monumento – encomendado a Oscar Niemeyer pelo sindicato e pela prefeitura – foi alvo de explosão de uma bomba de uso exclusivo das Forças Armadas, cujo som foi ouvido em diversos bairros. Outra bomba foi encontrada no local, dentro de uma mochila. Dom Waldyr Calheiros relata que

*Quando houve aquele fato, aquele estouro, foi um barulho tão forte que deu pra ouvir em muitos bairros na cidade, deu pra ouvir por toda a cidade. Depois foi visto que naquela mochila, na mochila que estava lá, lá tinha um artefato que era das Forças Armadas. Ficou claro que a repressão ainda existia. Aí o sindicato e a prefeitura foram procurar o (Oscar) Niemeyer, o Niemeyer que fez aquele monumento em memória do William, do Barroso e do Walmir... Então o sindicato e a prefeitura foram procurar o Niemeyer pra refazer o monumento, levantar o monumento. Mas aí o Niemeyer falou: “Levantar o monumento? Não, vamos fazer melhor, vamos fazer melhor, vamos transformar ele em um monumento em homenagem à violência ao monumento, à memória dos operários”. Eu achei Niemeyer muito inteligente. As mortes desses três irmãos (Walmir, Barroso e William) ainda são mortes que falam alto.*

O monumento foi parcialmente destruído e assim continua até hoje, mesmo após uma restauração. Talvez o monumento ainda permaneça com uma parte destruída para que não sejam esquecidos os anos em que toda a cidade ouviu barulhos.

### **3.2 Anos 90 e o fim do encanto “CSN”**

A década de 80 chegou ao fim em Volta Redonda, como foi visto, com a ocorrência da greve geral de 1988. Um mês após a promulgação da nova Constituição Federal que promovia uma série de direitos, entre eles os referentes à liberdade de reunião e expressão, os operários da CSN e outros militantes sofreram violentas repressões, culminando na morte de três trabalhadores.

Enquanto cassetetes e armas surravam na usina, a própria indústria também sofria. E a causa não era a greve. A CSN passou por crises financeiras que se arrastaram durante toda a década de 80 e a administração da indústria estava entrando em colapso. A crise financeira transformou-se também em política e, em 1993, a siderúrgica foi privatizada.

Dentro da economia brasileira, a CSN não foi uma exceção. A privatização da indústria fez parte do Plano Nacional de Desestatização, criado em 1990 e baseado em muito do ideário neoliberal. Para entender como ocorreu esse movimento, é preciso voltar a 1969, quando foi publicado o Plano Nacional de Desburocratização. O plano feito no fim da década de 60 tinha como objetivos frear o ritmo de expansão do setor público brasileiro, que vinha crescendo de forma constante e rápida desde a década anterior, controlar sistematicamente as empresas estatais existentes e criar condições que propiciassem a transferência do setor estatal para o privado.

A criação de tais condições se arrastou por décadas, em parte por conta da própria burocracia do processo de privatização, que exigia avaliações econômicas feitas por empresas de consultoria e auditoria. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o processo de privatização brasileiro abriu-se ao capital estrangeiro para possibilitar a conversão de parte da dívida externa federal em investimentos de risco<sup>46</sup>.

A crise financeira da CSN e a passagem dela para o setor privado gerou graves impactos não só nas vidas dos operários, mas na cidade como um todo. Cabe lembrar: o município de Volta Redonda muito se desenvolveu em decorrência do funcionamento da indústria e ela era, em grande parte, a responsável por movimentar a economia da cidade. Tal movimentação era realizada, principalmente, através de incentivos de produção aos trabalhadores e de aluguéis de imóveis.

O clima político na cidade era de tensão e resistência. Após o conturbado desfecho da greve de 1988, os habitantes do município não aceitavam o processo de privatização da CSN. A ilusão da siderúrgica como mãe benevolente estava ruindo. A empresa estava mergulhada em dívidas e já não conseguia permanecer no mesmo nível que as indústrias concorrentes, o que tornava a CSN desinteressante para o capital externo. Para reverter esse quadro, foi adotada uma política de corte de gastos, o que levou diretamente a um corte de pessoal.

Centenas de trabalhadores foram demitidas e o descontentamento era geral. A insatisfação era tão grande que os movimentos sociais, novamente com protagonismo de Waldyr Calheiros, ressurgiram, porém não mais com o mesmo vigor. Para José Maria da Silva,

*Logo depois da greve de novembro, já em janeiro implanta-se um terror, “cartinhas” de demissão – mais de 1500 – e o cruel: primeiro, carta para ficar em casa, depois a demissão. Muitos ativistas foram demitidos, inicia-se o processo de privatização que culmina-se em abril de 93. Vale ressaltar que a CSN articula em 91 e 92 a derrota do sindicato combativo e consolida seu apoio à privatização. Há resistência, mas a pressão das demissões e a crise fazem os movimentos ficarem enfraquecidos. A Igreja através de D. Waldyr arrisca tudo em mobilizar e manter a vigilância, mas não consegue aglutinar multidões como em 88, quando da greve.*

---

<sup>46</sup> Após a Constituição Federal de 1988, o Programa Federal de Desestatização teve seus objetivos alterados. Um deles era a conversão da dívida externa em investimentos de risco. Os demais objetivos eram: concorrer para a redução do déficit público; dinamizar o mercado de títulos e valores mobiliários; promover a disseminação da propriedade do capital das empresas; estimular os mecanismos competitivos de mercado, mediante a desregulamentação da atividade econômica; e proceder à execução indireta de serviços públicos, por meio de concessão ou permissão (SAURIN; PEREIRA, 2008, p. 49).

Enquanto a cidade ainda se recuperava do tumulto criado em torno do movimento de 1988, uma nova greve foi estabelecida. Dessa vez, não houve intervenção estatal, mas a CSN obteve parecer judicial favorável a uma queixa sobre o caráter abusivo da greve, obrigando o movimento a se desfazer.

Em 1993, a CSN foi privatizada e sua administração passou das mãos do Estado para as do Grupo Vicunha. Se quando a siderúrgica era estatal os operários já sofriam por conta das condições injustas e precárias de trabalho, quando a empresa foi privatizada, já se esperava o pior. Mais uma vez, grandes massas de trabalhadores foram demitidos, assim como as exigências e possibilidades postas pela indústria foram cada vez mais desfavoráveis aos empregados e à população em geral, já que os efeitos da privatização foram sentidos por todos.

Volta Redonda, onde produção e reprodução sempre foram fenômenos indissociáveis, formando uma totalidade, vai sofrer o impacto em suas relações sociais de uma globalização da cultura que já não mais a vincula somente ao seu entorno físico. As identidades nacionais são abaladas pelo movimento da globalização e, neste roldão, também a identidade da “Cidade do Aço”, cuja construção se deu ao longo da realização do projeto nacional-desenvolvimentista.  
(FERNANDES, 2001, p. 38).

Toda a cidade cedeu à crise, aprofundada pela onda de desemprego gerada pela privatização da CSN. Muitas pessoas foram buscar empregos em outros municípios e a própria cidade buscou novas fontes de renda, como o estímulo a atividades dos setores de comércio e de serviços e novos tributos cobrados da siderúrgica, como o Programa Ambiental Compensatório, cuja função era minimizar os prejuízos ambientais causados pela indústria e obrigar a CSN a desenvolver ações sociais que beneficiassem a população.

Os índices de criminalidade em Volta Redonda tiveram um crescimento, o que gerou, proporcionalmente, a disseminação do sentimento de insegurança que se propagou por toda a volta do rio. Os equipamentos de segurança pública reagiram a essa situação: dados não oficiais revelam que houve aumento da violência (inclusive a policial) e maior investimento em pessoal para tentar conter a criminalidade ascendente (a Delegacia de Polícia Civil de Volta Redonda chegou a contar com quatro delegados e sessenta policiais)<sup>47</sup>. Novamente, na interpretação de José Maria da Silva,

---

<sup>47</sup> Atualmente, a Delegacia de Polícia de Volta Redonda possui um delegado e cerca de trinta policiais.

*As mortes pesaram sobre o povo. Os efeitos afetam a vida da cidade, gerando insegurança, onda de desemprego, a violência ganha espaço, as drogas lícitas e ilícitas ganham mais espaços... E os movimentos de combate à violência perdem espaço.*

O sentimento de insegurança, por sua vez, acarretou uma série de demandas por melhorias no setor de segurança pública. Tais demandas foram intensas o suficiente para colocar debate sobre esse campo na agenda política da cidade na segunda metade da década de 90, transformando-se, junto com a saúde, no assunto prioritário nas plataformas de governo durante o período eleitoral. A atenção dada a essas duas políticas levou Antônio Francisco Neto a vencer as eleições municipais de 1997, sendo posteriormente reeleito. Mas as ações para desenvolvimento da política de segurança pública municipal não acompanhou o mesmo ritmo do nível de popularidade do então prefeito.

### ***3.3. Volta Redonda, anos 2000: modernização e investimentos na segurança pública***

Com a chegada dos anos 2000, novamente, a segurança pública assume lugar de destaque na agenda política municipal. Antônio Francisco Neto permaneceu como prefeito de Volta Redonda até 2004 e, nas eleições seguintes, Gothardo Netto, candidato defendido pelo então prefeito, vence as eleições. Porém, o desempenho de Gothardo parece não ter agradado a população e nem a seus parceiros políticos. No processo eleitoral de 2008, Antônio Francisco Neto é novamente eleito como prefeito. Assim, é possível afirmar que em 2012 completa-se 15 anos de administração municipal pautada na mesma linha política e ideológica.

Do ponto de vista econômico, as demissões em massa promovidas pela siderúrgica continuaram a ocorrer. O sindicato, agora dividido, também permaneceu lutando em prol dos direitos trabalhistas, mas já não possuía a mesma força que antes. Greves também foram organizadas, mas com menor frequência, intensidade e poder de mobilização.

Durante a década de 2000, o município de Volta Redonda destinou muitos incentivos para a política de segurança pública da cidade. A partir do ano de 2008, a segurança pública no município adquiriu tamanha relevância para o governo e a

população de Volta Redonda ao ponto de muitos afirmarem que a experiência ocorrida na cidade do aço serve de exemplo para cidades de todo o país.

Por motivos metodológicos, optou-se aqui, na descrição das ações no campo da segurança pública em Volta Redonda, por não seguir mais a ordem cronológica dos fatos. Tal descrição é seguida de uma análise da organização dessa mesma rede<sup>48</sup> que, de acordo com a análise dos dados, ainda não corresponde a ideia de relações eficientes e trocas de informações, mas caminha para tal objetivo.

a) *Polícia Militar*<sup>49</sup>

Volta Redonda é a sede do 28º Batalhão de Polícia Militar (BPM), criado em 2002 para substituição da 6ª Companhia Independente da Polícia Militar, constituída em 1986. A área de abrangência do 28º BPM é a mesma da 6ª Companhia Independente da Polícia Militar e corresponde aos municípios de Volta Redonda, Barra Mansa e Pinheiral.

A sede do 28º BPM é localizada no bairro Voldac, próximo à região central da cidade. Porém, a sala de operações do 28º BPM, desde 2010, não é mais situada na sede do batalhão: atualmente, ela se encontra no Centro Integrado de Operações de Segurança Pública (CIOSP)<sup>50</sup>. Esse fato pode ser interpretado como uma separação para fins de integração e, de acordo com informações obtidas<sup>51</sup>, Volta Redonda é o primeiro município brasileiro a ter a sala de operações da Polícia Militar fora da sede da instituição.

Além disso, a cidade ainda abriga a sede do 5º Comando de Policiamento de Área (CPA) que funciona como comando intermediário da Polícia Militar do Estado do

---

<sup>48</sup> Por motivos metodológicos, optou-se na construção dessa relação por relacionar somente os órgãos ditos próprios da segurança pública. Assim, outras instituições, como o Conselho Tutelar, o Ministério Público e os órgãos da Saúde Mental, apesar de terem atuação próxima à política de segurança pública, não compõem a lista aqui apresentada.

<sup>49</sup> A Polícia Militar, como já comentado anteriormente nesse trabalho, não é um serviço público de responsabilidade municipal, mas sim, estadual. Por esse motivo, o estudo dessa instituição não será aprofundado aqui. Por outro lado, não seria possível ignorar as ações da Polícia Militar no município de Volta Redonda. Essa mesma nota é válida para a Polícia Civil, Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal, sendo essas duas de responsabilidade federal.

<sup>50</sup> O CIOSP será abordado mais a frente desse capítulo.

<sup>51</sup> A informação que aponta Volta Redonda como a primeira cidade brasileira a ter a sala de operações da Polícia Militar localizada externamente à sede da instituição foi obtida através de entrevista, mas durante buscas em outras fontes, esse fato não foi confirmado.

Rio de Janeiro (PMERJ) em toda a região sul e centro-sul fluminense. Na prática, o 5º CPA articula, organiza e mobiliza toda a ação policial ostensiva na região referida anteriormente, que acaba por abranger também os municípios relacionados ao 10º BPM (Barra do Piraí, Valença, Vassouras, Miguel Pereira, Piraí, Paty do Alferes e Avelar), 33º BPM (Mangaratiba, Angra dos Reis, Paraty e Rio Claro), 37º BPM (Resende, Itatiaia, Porto Real e Quatis) e, obviamente, o 28º BPM. Logo, todos esses batalhões são subordinados ao 5º CPA que possuía, em 2011, um efetivo de 2.300 policiais. Porém, esse efetivo da Polícia Militar na região Sul Fluminense é duas vezes menor do que o recomendado pela Organização das Nações Unidas (ONU). De acordo com levantamento realizado em 2011, há um policial para cada 587 habitantes, enquanto a recomendação é de que a proporção seja de um policial para cada 250 moradores (DIÁRIO DO VALE, 2011a).

As ações da Polícia Militar em Volta Redonda estão, basicamente, voltadas à organização das localidades municipais em Postos de Policiamento Comunitário (PPC's). Os PPC's, formas de colocar o policiamento mais próximo da população, normalmente estão localizados em distritos municipais ou em bairros periféricos, como ocorre em Volta Redonda. Na cidade, os PCC's foram instalados em nove bairros – Santa Cruz, Retiro, Vila Rica, Roma I, São Lucas, Ponte Alta, Jardim Belmonte, São Luiz e Três Poços – correspondentes às nove entradas e saídas do município.

#### *b) Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal*

O município de Volta Redonda também conta com uma Delegacia de Polícia Federal, inaugurada em 2004. Situada no bairro Aterrado – região central da cidade – a Delegacia Federal é responsável pela emissão de passaportes, mas também para atuar em situações em que se envolva o chamado “crime organizado”.

Também como já foi afirmado anteriormente, a cidade é localizada às margens da Rodovia Presidente Dutra, estrada que liga as cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo e acaba sendo incluída na rota do tráfico de drogas. Por conta disso, é notável que a maioria das vezes que a Polícia Federal intervém, a situação normalmente envolve os crimes de formação de quadrilha, contrabando e tráfico de drogas e de armas. Em muitas dessas ocasiões, as ações policiais são feitas em conjunto com a Polícia Rodoviária Federal, que possui um posto próximo à entrada principal da cidade.

c) *Polícia Civil*

A rede de segurança municipal ainda conta com a 93ª Delegacia de Polícia (DP), também localizada no bairro Aterrado. A Polícia Civil atua como uma polícia judiciária, destinando-se a investigar os crimes cometidos e seus autores. No mesmo prédio da 93ª DP funciona também a 9ª Coordenadoria Regional de Polícia do Interior (CRPI) que, como o próprio nome já aponta, busca coordenar as ações e traçar estratégias das Delegacias de Polícia das cidades de Volta Redonda, Barra Mansa, Porto Real, Quatis, Pinheiral, Piraí e Pinheiral. Assim como em todo o estado do Rio de Janeiro, uma característica organizacional à 93ª DP é a frequente troca de delegados, na maioria das vezes, sob a alegação de demandas em outras localidades.

Ainda na mesma instalação da 93ª DP, funciona também a Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM). É a primeira Delegacia Especializada a ser instalada em Volta Redonda e a única da região sul-fluminense, o que a faz atender habitantes de outros municípios. De acordo com um levantamento feito em dezembro de 2011, a DEAM de Volta Redonda realiza quinze atendimentos por dia, com denúncias de injúria, ameaça e lesão corporal.

A Delegacia de Volta Redonda possui, basicamente, dois projetos, ambos com data de criação posterior a 2010. Porém, por se considerar a relevância dessas informações, esses dois projetos serão abordados aqui. O primeiro deles, já em execução, prevê a possibilidade de agendamento do registro de casos considerados leves, para reduzir o tempo de espera de atendimento na delegacia. Nas palavras do delegado da 93ª DP, Antônio Furtado,

*O “Encontro marcado” é um projeto que visa, é, resgatar um maior grau de confiabilidade da população em relação à Polícia Civil. Como é que isso é alcançado? Ora, verifiquei que havia, às vezes em casos simples como o registro de um xingamento, uma injúria ou um dano, alguém que com raiva quebra o bem de uma outra pessoa, são registros mais simples que podem ser feitos em 20 minutos. Só que a pessoa chega na delegacia, muitas vezes o balcão repleto de ocorrências mais graves, como prisões em flagrante, trazidos por policiais militares ou por guardas municipais, então, às vezes a pessoa ficava uma hora, uma hora e meia, duas horas, pra algo que poderia ser resolvido com brevidade. Então, qual foi a solução que eu adotei: houve uma organização que, pra dar uma opção à pessoa que está no balcão caso ela não tenha tempo, pra ela não ter que voltar outro dia e ter a infelicidade de encontrar novamente o balcão cheio,*

*existe agora o “Encontro marcado”. Ocorrências simples são objeto de agendamento, a pessoa já sai daqui sabendo o dia e a hora que ela voltará para ser atendida, então não vai ter espera nenhuma.*

O “Encontro marcado” começou a funcionar em 16 de janeiro de 2012 e, na opinião de Antônio Furtado, tem tido sucesso porque a população está aceitando a proposta de agendamento do atendimento em alguns casos. Além disso, de acordo com o delegado da 93ª DP, a Chefia da Polícia Civil aprovou o projeto e pretende aplicá-lo em todas as outras delegacias do estado. Em análise desse projeto, podemos identificar como ponto problemático justamente a avaliação da demanda: considerá-la leve ou grave, mesmo que pautados em critérios objetivos (como o tipo de crime cometido ou supostamente cometido), é um movimento subjetivo e que, por isso mesmo, vai depender da interpretação do atendente, podendo ocorrer graves erros.

O segundo projeto é o “Teia invisível”, que deve começar a ser executado ainda no primeiro semestre de 2012. Esse projeto será abordado posteriormente porque articula o trabalho da Polícia Civil em Volta Redonda com outro serviço existente na cidade, o Centro Integrado de Operações de Segurança Pública (CIOSP), que também será explicado mais a frente.

#### *d) Corpo de Bombeiros Militar*

O município de Volta Redonda abriga o 22º Grupamento de Bombeiros Militar (GBM), também localizado no bairro Aterrado. O 22º GBM é subordinado ao Comando de Bombeiros de Área-Sul, situado na cidade de Piraí. O Grupamento também atua diretamente com a Defesa Civil em atividades que são pertinentes à ação conjunta.

O 22º GBM possui ainda alguns projetos sociais e preventivos, sendo alguns deles pontuais, como campanhas de arrecadações de agasalhos e mantimentos. Os projetos contínuos são o Bombeiro Mirim – voltado para crianças a fim de desenvolver a percepção de possíveis riscos e prevenir acidentes – e o Bombeiro Amigo do Peito – destinado à prevenção da saúde infantil, coleta leite materno através de visitas familiares para incentivar a amamentação, formando um banco de leite.

*e) Unidade penitenciária*

A Casa de Custódia Dr. Franz de Castro Holzwarth<sup>52</sup> é situada no bairro Roma I, próximo a uma das saídas da cidade. A unidade, que tem capacidade para 302 pessoas do sexo masculino, em pena provisória de privação de liberdade, é o único estabelecimento penitenciário da região sul do estado do Rio de Janeiro.

Em parceria com a prefeitura de Volta Redonda, é desenvolvido, com certa periodicidade, o projeto “Cidadania é aqui”, com a prestação de atendimentos gratuitos na área de saúde, lazer, educação e assistência jurídica aos presos e funcionários da unidade penitenciária. Além disso, outro projeto que conta com apoio da prefeitura municipal é o que oferece cursos profissionalizantes aos presos, nas áreas de pintura de parede, manutenção em informática e construção civil. A Casa de Custódia Dr. Franz de Castro Holzwarth ainda é equipada com biblioteca, academia de ginástica e fábrica de vassouras produzidas com material reciclável.

Assim como ocorre nas unidades penitenciárias do Complexo Gericinó, localizado em Bangu, na cidade do Rio de Janeiro, a Casa de Custódia Dr. Franz de Castro Holzwarth sofre influência informal de facções criminosas. Em relação à Casa de Custódia de Volta Redonda, abriga presos aliados ao Terceiro Comando Puro<sup>53</sup>.

*f) Guarda Civil Municipal*

---

<sup>52</sup> O nome da Casa de Custódia localizada em Volta Redonda é uma homenagem a Franz de Castro Holzwarth, advogado nascido em Barra do Piraí e defensor dos direitos humanos. Dedicado à luta pela garantia dos direitos dos presos, Franz foi assassinado em 1981, aos 38 anos de idade, enquanto tentava mediar uma rebelião na cadeia pública de Jacareí-SP. Outra homenagem prestada a Franz Holzwarth foi feita pela Ordem dos Advogados do Brasil – Seção São Paulo (OAB/SP), que deu o nome do advogado ao prêmio anual oferecido às pessoas dedicadas à luta pelos direitos humanos. Além disso, ainda corre na Igreja Católica o processo de canonização de Franz Holzwarth.

<sup>53</sup> No Complexo de Gericinó, onde se localizam 26 estabelecimentos penais, os presos são encaminhados às unidades conforme a facção criminosa à qual estão relacionados. Caso não exista tal ligação, os presos são direcionados à unidade cuja facção predominante também seja a majoritária no bairro de moradia do detento. Com o argumento de prevenir grandes conflitos entre diferentes facções no interior dos estabelecimentos penais, o estado do Rio de Janeiro acaba por legitimar a existência e influência – mesmo que informal – das facções criminosas sobre as dinâmicas sociais no estado.

A Guarda Municipal de Volta Redonda foi criada em 1955, para proteger o patrimônio público da cidade, mas sua regulamentação ocorreu somente em 2000<sup>54</sup>. Conforme discutido anteriormente, nas décadas de 1990 e 2000, houve uma ampliação das responsabilidades das guardas municipais. Atualmente, a Guarda Municipal de Volta Redonda – vinculada à Secretaria Municipal de Administração – busca realizar, além da proteção ao patrimônio público, proteção ao patrimônio ambiental, prevenção de delitos, organização do trânsito e patrulhamento escolar<sup>55</sup>. A Guarda Municipal também atua, em determinadas ocasiões, em conjunto com a Defesa Civil, criada em 1977.

Em 2010, a Guarda Municipal de Volta Redonda possuía um efetivo de 310 guardas e contava com dois Postos Avançados de Segurança Pública: um na Vila Santa Cecília – bairro central com grande concentração de estabelecimentos comerciais e de serviços – e outro no Retiro – bairro com maior número de habitantes do município. Esses postos funcionam 24 horas ininterruptas e buscam vigiar tais localidades com apoio de uma central de monitoramento das câmeras de segurança em cada um dos postos. Os postos ainda são equipados por equipes de paramédicos e veículos de resgate da própria Guarda Municipal.

A estrutura da Guarda Municipal de Volta Redonda é organizada por seções e grupamentos. São no total cinco seções: de expediente, de armamento, comunicação e veículos<sup>56</sup>, de inteligência, de instrução e do CIOSP. Já os sete grupamentos são divididos da seguinte forma: patrimonial, de trânsito, ambiental, de cães de guarda, de ronda escolar, de operações especiais e de resgate.

O grupamento patrimonial, como aponta o próprio nome, é o responsável pela proteção do patrimônio público na cidade. No ano de 1994, um decreto municipal criou o grupamento ambiental, ainda subordinado à Secretaria Municipal de Administração, mas com orientação técnica da Secretaria Municipal de Serviços Públicos e Meio Ambiente. Já o grupamento de trânsito foi criado em 1997, mesmo ano em que a

---

<sup>54</sup> A regulamentação da Guarda Municipal de Volta Redonda ocorreu com a promulgação da lei municipal nº 3.622, de 08 de Dezembro de 2000.

<sup>55</sup> O patrulhamento realizado pela Guarda Municipal de Volta Redonda não se restringe ao ambiente escolar. Na verdade, todas as ações da guarda municipal do município contam com patrulhamento a pé, de bicicleta, com cães, com viaturas e motocicletas.

<sup>56</sup> A Guarda Municipal de Volta Redonda possuía cerca de 300 armas, mas em 2009, foi obrigada a recolhê-las por exigências normativas. Em 2011, em convênio com a Polícia Federal e após passar por uma série de adequações – entre elas, cursos de capacitação e criação de corregedoria e ouvidoria da corporação – 58 guardas municipais obtiveram autorização para o porte de armas.

reformulação do Código Brasileiro de Trânsito (CBT) atribuiu às guardas municipais a função de patrulhamento das vias expressas das cidades. Em 2010, esse grupamento contava com 120 guardas municipais. O grupamento de resgate, criado em 2002, tem como objetivo atender vítimas de acidentes de trânsito com maior agilidade e rapidez. Em 2008, foi fundado o grupamento de ronda escolar para prevenir conflitos envolvendo estudantes no interior e nos arredores das escolas, principalmente nos períodos de entrada e saída dos horários escolares. Por sua vez, o grupamento de cães de guarda, criado em 2010, tem como objetivos treinar os animais para ações de patrulhamento, da Defesa Civil e de apresentações de adestramentos. Finalmente, o grupamento de operações especiais, criado também em 2010, possui sua base de operações no CIOSP.

A Guarda Municipal de Volta Redonda também realiza alguns projetos sociais. Um deles é a Academia de Musculação da Guarda Municipal que conta com alguns aparelhos de musculação, instalados na Beira Rio<sup>57</sup>, ao ar livre, com o intuito de promoção da saúde e do bem-estar da população através de exercícios físicos orientados por professores de educação física. Há também o projeto Guarda Mirim destinado a crianças e adolescentes até 13 anos de idade. O objetivo do projeto é prevenir a violência e a ocorrência de infrações entre esse público, transformando-o em agentes multiplicadores de direitos humanos. A Guarda Municipal de Volta Redonda ainda desenvolve palestras nas unidades de ensino do município com as temáticas de educação no trânsito – que também é ministrado em empresas – e prevenção ao uso indevido de drogas e faz campanhas temporárias, como a Gincana do Sangue Azul, que procura motivar os guardas municipais e a população como um todo a doarem sangue.

#### *g) Centro Integrado de Operações de Segurança Pública*

A partir da descrição dos grupamentos da Guarda Municipal, já é possível notar como os investimentos na política de segurança pública municipal cresceram na década de 2000, principalmente na sua segunda metade. Provavelmente, o grande marco da

---

<sup>57</sup> Beira Rio é uma via expressa localizada à margem esquerda do rio Paraíba do Sul e que corta os bairros Niterói, Vila Mury, Retiro, Jardim Cidade do Aço, Jardim Belmonte e Belmonte. Com a revitalização ocorrida em 2010, a Beira Rio teve investimentos em iluminação pública, reconstrução da ciclovia, dos passeios e das pistas de corrida, equipamentos de lazer, *trailer* da Guarda Municipal, quadras esportivas, construções decorativas e a própria Academia de Musculação.

história recente da política de segurança pública de Volta Redonda é a criação do Centro Integrado de Operações de Segurança Pública (CIOSP).

O CIOSP foi criado em 2010 como uma forma de articular os equipamentos de segurança pública que atuam no município, focando principalmente na prevenção de delitos, como deprecação do patrimônio público e furtos, e de acidentes de trânsito. A sede do CIOSP é anexa à rodoviária municipal, localizada na região central da cidade, e abriga o centro de monitoramento das câmeras de segurança instaladas no município. São, atualmente, 59 câmeras instaladas, mas esse número será aumentado em breve. Em janeiro de 2012, foi divulgado em uma reunião que envolvia órgãos públicos e instituições bancárias que até o fim desse ano serão instaladas 28 novas câmeras com o intuito de coibir o crime conhecido como “saidinha de banco” que é, na verdade, uma modalidade de furto ou assalto assim que as pessoas saem dos bancos após sacarem dinheiro. O interessante é que na entrevista coletiva para anunciar tal investimento, as próprias autoridades presentes afirmaram que esse tipo de crime não é mais tão comum na cidade. Também serão instaladas mais 111 câmeras em diversos cruzamentos no município para coibir o roubo de carros (DIÁRIO DO VALE, 2012a).

Cabe aqui uma breve discussão sobre as câmeras de segurança instaladas em vias públicas. Obviamente, esses equipamentos são instrumentos que exercem funções de segurança pública, seja no âmbito do enfrentamento ou da prevenção da criminalidade – como será abordado mais a frente. Como a notícia supracitada afirma, a instalação de novas câmeras no município será realizado com o apoio<sup>58</sup> dos bancos. Certamente, esse investimento, de diversas formas e graus de intensidade, beneficiará a população. Porém, também aponta para um risco dessa parceria entre os setores privado e público, como apontou Marcos Rolim durante entrevista:

*A iniciativa privada pode e deve participar das políticas de segurança. É comum que empresas auxiliem o Poder Público em determinados projetos, o que pode ser muito positivo. O risco a ser enfrentado é a de que eventuais financiamentos de projetos pela iniciativa privada sejam apenas aqueles que beneficiam diretamente os financiadores. Neste caso, pode haver uma distorção perigosa que reforce a tendência conhecida de oferecer mais segurança e proteção aos que menos precisam delas.*

---

<sup>58</sup> Apesar das tentativas, não foi possível descobrir se esse apoio é de natureza somente discursiva ou também financeira realizado através de parceria entre os setores público e privado.

Atualmente, a maioria das câmeras instaladas encontra-se nos bairros centrais da cidade, em especial aqueles que possuem centros comerciais de médio e grande portes. Os bairros residenciais, de modo geral, não são tão abrangidos por tais equipamentos, ainda mais as localidades periféricas. Tal constatação pode indicar a instalação dessa câmeras é voltada – seja para prevenir ou enfrentar – crimes contra a propriedade. Ademais, a imagem do centro de monitoramento dessas câmeras existente no CIOSP e a sensação ao se transitar pelas áreas centrais da cidade, observando as câmeras, remete a ideia de um *Big Brother* cotidiano e a da arquitetura de vigilância e controle de presídios e manicômios (FOUCAULT, 1986) com uma roupagem mais moderna.

Além do centro de monitoramento das câmeras de segurança pública, o CIOSP também é dotado de uma central de atendimento telefônico. Todas as chamadas feitas para o Corpo de Bombeiros Militar, a Polícia Militar, a Defesa Civil, a Central de Ambulâncias e a Guarda Municipal são atendidas nessa central. Segundo Rodrigo Ibiapina, coordenador do CIOSP, devido à modernização do equipamento do Centro, todas essas ligações são gravadas e arquivadas digitalmente. De acordo com o mesmo, número de telefone mais comumente discado é o da Polícia Militar. Porém, as demandas que chegam até a central de atendimento são referentes, em grande parte, à Central de Ambulâncias, à Guarda Municipal e à Polícia Militar, nessa ordem. Entre julho e dezembro de 2011, foram destinadas ao CIOSP 13.200 ligações telefônicas (DIÁRIO DO VALE, 2011b). Rodrigo Ibiapina ainda afirmou que a previsão da central telefônica para 2012 é de 74.400 atendimentos de ligações e destacou que o número crescente de telefonemas indica que um dos objetivos do CIOSP está sendo atendido:

*Com a criação do CIOSP, era esperado que o atendimento às ligações que chegavam na PM, no Corpo de Bombeiros, na Defesa Civil e na Central de Ambulâncias fosse mais agilizado, o que de fato acontece. É muito mais fácil articular e agilizar esses serviços quando eles estão próximos uns dos outros, fisicamente. Isso interfere diretamente na eficiência do atendimento. Quando o cidadão liga pro CIOSP, se a demanda não for pra aquele serviço, o atendente mesmo já encaminha pro serviço certo. Facilita muito, tanto pro cidadão, quanto pro profissional daqui. Sendo mais rápido e mais eficiente, isso tudo interfere também nos índices criminais. Aqui em Volta Redonda, eles estão cada vez mais diminuindo.*

Como já dito anteriormente, o CIOSP também comporta a sala de operações do 28º Batalhão de Polícia Militar. Além disso, na sede do CIOSP estão também salas de coordenação da Defesa Civil e da Guarda Municipal. A modalidade de integração propiciada pelo CIOSP compõe o conjunto de experiências inovadoras no campo de

segurança pública que estão acontecendo em todo o país e tenta, mesmo que timidamente, ampliar o entendimento da segurança pública.

Cabe aqui esclarecer a articulação da Polícia Civil com o CIOSP. Até o fim de 2011, a Polícia Civil participava das reuniões periódicas do CIOSP, mas não tinha estabelecido com o Centro uma parceria direta. Em janeiro de 2012, porém, foi firmada uma cooperação entre as duas instituições, através do projeto “Teia Invisível”, que prevê um número de telefone tri-dígito, gratuito e exclusivo para recebimento de denúncias. De acordo com o delegado Antônio Furtado,

*O “Teia invisível”, ele partiu de uma observação prática minha aqui. Há muito pouco número de denúncias anônimas e a denúncia anônima é uma arma importantíssima para o cidadão, ele verifica a ocorrência do crime, ele, sem se arriscar, divulga isso, deixa a denúncia através de carta, de telefonema, a Polícia, de porte dessas informações, vai checar, encontrando os criminosos, a prisão é feita, ou a investigação talvez se estenda por algum tempo, mas no final, a resposta à sociedade ela é dada através de uma prisão, através de uma investigação bem realizada. Pois bem, verifiquei aqui em Volta Redonda que o número é muito menor do que o número de denúncias anônimas que eu tinha no Rio de Janeiro, quando eu trabalhava em Copacabana, na Tijuca e na Barra. Fui então procurar saber o motivo disso. O motivo é simples: o Disque-Denúncia é muito eficiente, mas ele tem seu escritório central no Rio de Janeiro. Então a pessoa de Volta Redonda que gostaria de fazer uma denúncia, ela tem que pagar o interurbano pra acessar o Rio de Janeiro, lá o serviço anota essa informação e vai nos mandar pra cá, ou seja, veja a perda de tempo que é isso.*

A ideia do projeto não é a criação de um posto avançado da Polícia Civil, mas sim que as denúncias que chegarem a esse número de telefone exclusivo sejam atendidas pelos funcionários da CIOSP e comunicadas à 93ª Delegacia de Polícia e ao próprio delegado. Espera-se que com a implantação do Teia Invisível haja um aumento do número de denúncias que, de acordo com o então delegado titular Antônio Delgado, possibilitam a participação da sociedade nas ações de segurança pública, pelas quais também é parcialmente responsável.

Cabe lembrar que a proposta de integração dos equipamentos de segurança pública não é algo tão recente – lembre-se dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGI-M).

O GGI-M de Volta Redonda foi criado em 2010 e tinha como objetivos: promover a articulação conjunta das diversas estratégias de prevenção da violência para o aumento da eficiência de suas ações e o fortalecimento e a modernização das instituições de segurança pública; analisar as informações coletadas e armazenadas

pelas instituições de segurança pública, assim como receber e analisar as demandas provenientes do Consórcio Intermunicipal de Segurança com Cidadania do Médio Vale do Paraíba Fluminense (que será abordado a seguir); discutir conjuntamente os problemas, o intercâmbio de informações, a definição de prioridades de ação e a articulação dos programas de prevenção da violência no âmbito municipal; promover a integração efetiva e prática na regulação de cooperação das relações e ações dos múltiplos órgãos das diferentes esferas governamentais no município; valorização dos profissionais de segurança pública; incentivar a “ressocialização”<sup>59</sup> (*aspas feitas pelo autor*) dos indivíduos que cumprem penas privativas de liberdade e egressos do sistema prisional, mediante a implementação de projetos educativos e profissionalizantes. De acordo com o decreto municipal nº. 11.671, que institui o GGI-M em Volta Redonda, a composição do Gabinete deve conter representantes dos seguintes órgãos: Guarda Municipal, Batalhão de Polícia Militar, Delegacia de Polícia Civil, Delegacia de Polícia Federal, Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher, Corpo de Bombeiros, Polícia Rodoviária Federal, Coordenadoria Municipal de Juventude, além das Secretarias Municipais de Desenvolvimento Econômico, de Governo, de Educação e de Planejamento (VOLTA REDONDA, 2010).

Sobre o processo de modernização da segurança pública na cidade, é interessante notar que em 2011, o Ranking Motorola de Cidades Digitais destacou os investimentos feitos em Volta Redonda. Esse Ranking lista os municípios que mais implementaram atividades de digitalização e informatização de segurança pública em todo a América Latina. Volta Redonda apareceu nesse Ranking em 2011 ocupando o terceiro lugar entre as cidades com menos de um milhão de habitantes (MOTOROLA SOLUTIONS, 2012).

### *g) Movimento Resgate da Paz*

---

<sup>59</sup> Cabe aqui uma crítica ao termo ressocialização que, por seu uso contínuo e banalizado, acaba não sendo discutido. Se pensarmos no sentido da ressocialização, vemos no fundo a ideia – e até mesmo o desejo – de que quando as pessoas cumprirem a pena privativa de liberdade e retornarem ao “mundo livre”, terão que se tornar outras pessoas, apagando o passado. Grosseiramente, entende o período de reclusão como um adestramento de um animal selvagem que após sofrer nas jaulas – ou nas celas – poderão conviver com o restante da sociedade. O que essa ideia esconde é que a socialização é um processo contínuo, que dura enquanto o sujeito participa de dinâmicas sociais. Limitações e precarizações – inclusive as provocadas pelo Estado – em uma história de vida não significa que não houve socialização; ela pode ter sido violenta, mas existiu.

O Resgate da Paz é um movimento criado dentro da Igreja Católica, a partir das pastorais já existentes na cidade. Como visto no capítulo anterior, desde as primeiras greves dos operários da CSN, a Igreja Católica se engajou, a sua maneira, nas lutas sociais – movimento realizado pela instituição também em tantos outros locais do país, também como forma de (re)conquistar fiéis. Lembra-se aqui o caminho traçado pela Igreja Católica no município desde os tempos da ditadura, envolvendo-se em algum grau com as lutas sociais. Assim, é possível afirmar que existe em Volta Redonda uma tradição na Igreja Católica de militância política, com a figura emblemática encontrada em Waldyr Calheiros (como já foi dito anteriormente). Em entrevista realizada, o próprio Waldyr destacou a importância do movimento Resgate da Paz:

*Essa iniciativa do padre Juarez é muito louvável, muito bonita. Ele tenta chamar a sociedade pra manifestação, pra reflexão do tema (violência). Hoje em dia os policiais matam muito, mas também morrem muito também. É espantosa a quantidade, o número de jovens que são mortos hoje em dia. Onde está a violência? A violência tá espalhada, rapaz, atinge todo mundo. Mas a sociedade tem que fazer alguma coisa e a Igreja também, não dá para aceitar isso tudo e ficar quieto.*

Ressalta-se que apesar de ser um movimento criado e coordenado por representantes da Igreja Católica, ele não é definido como católico. Em sua composição, estão pessoas ligadas a diferentes religiões e, além disso, são comuns os eventos realizados pelo Resgate da Paz com um pretendido caráter ecumênico. Entre seus objetivos, o movimento procura chamar a atenção da população para o contexto da segurança pública no município (principalmente através de aparições na mídia e realização de eventos), provocar o posicionamento dos órgãos públicos quanto à situação de violência e criminalidade em Volta Redonda e promover ações de prevenção da violência, difundindo o ideário de cultura de paz entre a população.

A institucionalização do movimento é relativamente avançada, quando a comparamos com outros movimentos da região sul-fluminense. Legitimado pelas demais instituições que compõem o campo da segurança pública municipal, o Resgate da Paz é costumeiramente convocado para participar de reuniões de discussões de estratégias, planejamento e dados.

#### *h) Consórcio Público do Médio Vale do Paraíba do Sul Fluminense*

No ano de 2009, o sul do estado do Rio de Janeiro criou o primeiro consórcio público de segurança pública da região sudeste e o segundo do país. O Consórcio Público do Médio Vale do Paraíba do Sul Fluminense é formado por representantes de treze municípios da região. São eles: Quatis, Porto Real, Resende, Volta Redonda, Vassouras, Piraí, Rio Claro, Pinheiral, Barra do Piraí, Valença, Rio das Flores, Valença e Barra Mansa.

É possível afirmar que foram dois os motivos principais para a criação do Consórcio Público do Médio Vale do Paraíba do Sul Fluminense. Um foi o alastramento do tráfico de drogas na região e dos crimes relacionados a eles nos últimos anos. O segundo, de caráter político, foi a tentativa de obter mais facilmente recursos para as políticas de segurança pública dos municípios partícipes – acredita-se que, de forma conjunta, as cidades possuem maior poder de obtenção de recursos provenientes dos governos federal e estadual.

A presidência do Consórcio é ocupada pelo prefeito de Barra Mansa e a vice-presidência, pelo prefeito de Quatis. Em eleição realizada no fim de 2011, ambos os prefeitos foram reeleitos para seus cargos no Consórcio. No mesmo ano, a experiência em andamento na região sul fluminense foi o único consórcio a obter financiamento do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), fora o apoio que já passou a receber do Pronasci logo após a sua formação.

O programa, que tem como objetivos principais a prevenção à violência e o enfrentamento ao tráfico de drogas, é dividido atualmente em três linhas de ações. A primeira delas é a criação de um Gabinete de Gestão Integrada Regional (GGI-R) e de Gabinetes de Gestão Integrada Municipais (GGI-M's) em todas as cidades que fazem parte do Consórcio. A segunda linha de ação prevê a capacitação de 60 gestores municipais de segurança pública, 260 guardas municipais e 60 líderes comunitários – essa diretriz já foi realizada. A terceira e última linha de ação busca o fortalecimento das Guardas Municipais e a criação de oitos Unidades de Guarda Comunitária (UGC's). Fora essas diretrizes, o Consórcio pretende ainda criar um Centro Integrado de Prevenção às Drogas que, inicialmente, realizará um diagnóstico situacional para depois elaborar um plano integrado de enfrentamento e de redução de danos.

Se pensarmos na sociedade civil, além do movimento Resgate da Paz, as associações de moradores existentes em Volta Redonda, por exemplo, apesar de terem perdido gradativamente seu poder de mobilização ao longo dos anos, costumam participar de discussões sobre a segurança pública no município, mesmo que de forma restrita – normalmente, não debatem sobre a organização da segurança pública em todo o município, mas principalmente nos bairros que representam.

Ademais, a sociedade civil tem se organizado também de outras formas, como o Fórum de Justiça, que foi lançado em 10 de dezembro de 2011, em comemoração ao Dia Internacional dos Direitos Humanos. O Fórum surgiu na cidade do Rio de Janeiro, mas devido à articulação de forças políticas promovida pelos movimentos sociais de Volta Redonda, a experiência e a proposta do Fórum foram trazidas para o município. O Fórum de Justiça da cidade do aço tem a pretensão de se tornar um espaço de debate, com o protagonismo da sociedade, e possui como foco as formas de acesso à Justiça pelas pessoas que possuem acentuado grau de vulnerabilidade. É composto por representantes religiosos, de movimentos sociais, de órgãos públicos, incluindo defensores públicos – esses últimos são os coordenadores da iniciativa.

Por fim, há ainda o Conselho Municipal de Segurança Pública, instância de controle e participação sociais, amplamente difundida em outras políticas sociais brasileiras, deve ser reativado em 2012. Na opinião de Antônio Furtado, delegado da 93ª DP (Volta Redonda), a participação da população nas ações e na política de segurança pública municipais será potencializada através do Conselho Municipal de Segurança Pública:

*Nós (da Polícia Civil) inclusive estamos estabelecendo uma parceria com a OAB, pra efeito de reativar o Conselho Municipal de Segurança. Isso vai dar mais voz à população de VR, ela vai poder cobrar mais da sua polícia, ela vai poder dizer o que ela pretende, o que ela precisa, quais são os seus anseios. Então esse bom relacionamento eu espero que seja com todos. Conselho esse que vai permitir que as pessoas que se candidatarem, vão estar mais próximas, acompanhando os desdobramentos, o que tá errado, o que tá certo na cidade pra certificar a Polícia. O Conselho de Segurança é muito importante porque aí é um canal direto para que a população, através dos representantes eleitos, possa sim atuar em prol da segurança pública.*

Em 2010, de acordo com dados colhidos, o Conselho interrompeu suas atividades porque os componentes da direção na época não organizaram as novas eleições. Conforme a fala de Antônio Furtado, a Ordem dos Advogados do Brasil –

subseção de Volta Redonda (OAB-VR) é a instituição que tomou a frente do processo que pretende reestabelecer o Conselho Municipal até o fim do primeiro semestre de 2012 (DIÁRIO DO VALE, 2012b).

Até o fim de 2012, Volta Redonda ainda sediará a 5ª Região Integrada de Segurança Pública (RISP) com abrangência sobre 20 municípios<sup>60</sup> em toda a região sul fluminense.

A RISP é um projeto elaborado pela Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESEP) lançado em 2009 com o objetivo de integrar as Polícias Civil e Militar para obter maior eficiência nas ações promovidas por ambas, nas modalidades de planejamento, inteligência, recursos e operações, através de cooperação e integração regional no estabelecimento de metas e trocas de informações. Além da 5ª RISP, da região sul fluminense, há outras seis em todo o estado: a 1ª RISP compreende a Zona Sul, parte da Zona Norte e o Centro da cidade do Rio de Janeiro; o mesmo município possui a 2ª RISP, que abrange a Zona Oeste e parte da Norte; já a 3ª RISP corresponde à região da Baixada Fluminense; Niterói e Região dos Lagos estão relacionados à 4ª RISP, que une municípios da região serrana. Cabe então uma nota: por conta da nomenclatura, deve-se ficar atento para não confundir as RISP's com as Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP's).

A AISP, também criada pela política estadual de segurança pública, tem como objetivo “estretar a ligação entre as Polícias Civil e Militar, bem como destas com as comunidades abrangidas pelas AISP através da gestão participativa na identificação e resolução dos problemas locais de segurança pública” (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2012). Comparativamente, a AISP possui menor abrangência de municípios do que a RISP. Volta Redonda pertence à 28ª AISP, junto com Barra Mansa e Pinheiral.

Todas as ações descritas anteriormente buscam, mesmo que de diversos modos e prioridades, reduzir os índices de criminalidade na cidade de Volta Redonda. Sobre as estatísticas criminais, o Instituto de Segurança Pública (ISP) da SESEP-RJ é o órgão público estadual responsável pelos dados sobre a criminalidade em todo o estado<sup>61</sup>. Em

---

<sup>60</sup> Os municípios que participarão da 5ª RISP são: Angra dos Reis, Barra do Pirai, Barra Mansa, Engenheiro Paulo de Frontin, Itatiaia, Mangaratiba, Mendes, Miguel Pereira, Parati, Paty do Alferes, Pinheiral, Pirai, Porto Real, Quatis, Resende, Rio Claro, Rio das Flores, Valença, Vassouras e Volta Redonda.

<sup>61</sup> Vale ressaltar que o ISP não possui informações sobre todas as infrações penais cometidas no estado do Rio de Janeiro, mas somente daquelas que foram encaminhadas e registradas pelas Polícias Civil e

sua página na *internet*, não foram encontradas estatísticas municipais<sup>62</sup>; a menor unidade cujos dados eles fornecem são as AISP's que, no caso de Volta Redonda, se refere, como já informado, à 28ª AISP, junto com Barra Mansa e Pinheiral.

De acordo com os dados do ISP, os meses de agosto a outubro de 2009, quando comparado ao mesmo período do ano anterior, percebe-se que houve redução dos crimes de lesão corporal dolosa (menos 13%), roubo a transeuntes (menos 24,1%) e ameaça (menos 3,2%). Em contraposição, o total de roubos registrados na AISP foram 1% superior ao mesmo período de 2008.

Já em 2010, também durante os meses de agosto a outubro, foi registrada redução de furto de veículos (decréscimo de 47%), lesão culposa de trânsito (decréscimo de 14,2%) e estelionato (decréscimo de 17,5%). Porém, houve aumento nos crimes de ameaça (mais 16,2%), lesão corporal dolosa (mais 11%) e roubo a transeuntes (mais 13,4%). Os roubos diminuíram 10% quando comparados ao ano anterior.

De acordo com informações obtidas através de entrevista com Rodrigo Ibiapina, coordenador do CIOSP, desde a criação do mesmo, houve uma redução média de, aproximada e geralmente, 23% nos índices de criminalidade em Volta Redonda. O mesmo entrevistado argumentou que essa queda não aparece tão representada nos dados do ISP porque o Instituto agrega as informações referentes a Volta Redonda aos dados de Barra Mansa e Pinheiral, que não obtiveram redução de seus índices.

O delegado da 93ª DP, também através de entrevista, apontou para o crescimento de prisões realizadas na cidade, quando comparados o primeiro semestre de 2011 e o segundo semestre do mesmo ano (esse último período coincide com a nomeação de Antônio Furtado como delegado titular da 93ª DP). Segundo o próprio, até o fim de junho de 2011 foram realizadas 50 prisões; de julho a dezembro, esse número passou para 120.

*Aqui em Volta Redonda, todo nosso esforço se dirige a prisões. Isso já tá surtindo efeito. Se a gente faz um comparativo do segundo semestre onde eu assumi com o semestre anterior, nós tivemos um aumento de 140% das prisões, então isso já é um aumento expressivo, deixa muito claro que nós estamos atuando de maneira mais intensa no combate a diversos crimes.*

---

Militar. Além disso, recentemente, houve uma série de críticas aos métodos utilizados pelo ISP. Portanto, deve-se considerar a possibilidade dos dados do Instituto não corresponderem de forma mais fiel possível à realidade.

<sup>62</sup> Para a realização desse estudo, também se tentou obter essas estatísticas de criminalidade em Volta Redonda com alguns órgãos de segurança pública municipais. Porém, nenhum desses órgãos disponibilizou essas informações.

O número de prisões realizadas, porém, não é o suficiente para afirmar que a segurança pública no município está sendo garantida, com a detenção de autores de delitos, até mesmo porque a segurança pública não se resume a prisões e punições. O que pode ser afirmado é que o aumento da quantidade de prisões indica maior rigidez – e para alguns, eficiência – das ações policiais.

Independentemente dos índices de criminalidade, não há como negar o crescimento dos investimentos em ações de prevenção da violência. Na segunda metade dos anos 2000, incentivados também pelas demandas sociais e pela criação do Pronasci, tais ações se multiplicaram, envolvendo a sociedade civil, o Estado e o setor privado. Muitas ações já foram realizadas, mas ainda há muitas outras planejadas, em via de concretização. Portanto, torna-se urgente o olhar crítico e aproximado sobre o desenvolvimento recente da política de segurança pública municipal de Volta Redonda, que tem muitos fatores que possibilitam considera-lo uma experiência pioneira, assim como ocorreu com Diadema – SP e Santo André – SP durante os anos 90 e início da década de 2000 (GUINDANI, 2005).

*j) Análise da rede de segurança pública em Volta Redonda*

Um dos pontos que mais chamam a atenção na análise da segurança pública em Volta Redonda é o crescimento de investimentos na organização e na modernização das ações correspondentes à política em questão, processo esse que encontra seu grande marco na criação do CIOSP. Porém, investimentos em equipamentos de segurança pública não costumam ser o bastante para aumentar a eficácia das ações de segurança. Em entrevista concedida, Luiz Eduardo Soares faz uma ressalva em relação a isso:

*Há equipamentos dos mais diversos tipos, destinados às mais diferentes funções. Seria necessário evitar generalizações e examinar cada caso. Entretanto, posto que são, por definição, instrumentos, estão a serviço de determinada política pública, a qual expressa, por sua vez, certos valores, perspectivas, compromissos, atendendo a determinada hierarquia de prioridades. Há que se discutir essa política, portanto, para que se identifiquem o rendimento e o sentido do emprego de equipamentos. O mesmo vale para os atores sociais e as instituições.*

Mesmo com o cuidado de se evitar essa generalização, é possível constatar que em muitas localidades, ocorrem investimentos em novas tecnologias, mas os valores e

objetivos não se modificam, permanecem os mesmos. Assim, todas as mudanças que poderiam ser alcançadas por tais inovações, ficam comprometidas. Marcos Rolim, jornalista e pesquisador da área de direitos humanos, autor do “Guia para a prevenção do crime e da violência” publicado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), aponta a necessidade de novas tecnologias e de reflexão sobre as mesmas:

*Visões alternativas de segurança e projetos inovadores não podem ser assegurados apenas pela introdução de novas tecnologias. Aliás, é muito comum que inovações tecnológicas sejam introduzidas sem qualquer ruptura com os padrões antigos de organização e pensamento. Por outro lado, a ruptura com os antigos paradigmas na área da segurança exigem investimentos tecnológicos. Então, eu diria que as novas tecnologias - cada vez mais disponíveis - com aplicação na área da segurança pública são condições necessárias, mas não suficientes para a construção de uma nova visão.*

Em Volta Redonda, por exemplo, o investimento em câmeras de monitoramento é feito e legitimado através de um discurso de prevenção da criminalidade. Reconhece-se aqui que as câmeras possuem caráter preventivo, mas também não se ignora a utilização das mesmas como mecanismo de enfrentamento da criminalidade, que muitas vezes assume prioridade em relação à prevenção. Não há, essencialmente, um problema na utilização das câmeras para essa outra função, desde que respeitados os direitos dos cidadãos. O maior problema está no frágil manuseio de investimentos de natureza preventiva devido à incompreensão e à menor importância dada à própria prevenção da violência e da criminalidade, justamente por conta da antiga compreensão de segurança pública como ação para punir “bandidos”.

Além dos crescentes investimentos em modernização da segurança pública em Volta Redonda, outro ponto que chama a atenção nesse contexto é a tentativa de articulação entre os diferentes órgãos que compõem a rede no município. Como já dito, essa interlocução ocorre, principalmente, através do CIOSP e do GGI-M. Porém, assim como ocorre nos investimentos em modernização dos órgãos de segurança pública, esses mecanismos de articulação só obtêm eficiência se houver compreensão da relevância dos mesmos e mudanças na compreensão do que se trata a segurança pública. Nesse sentido, Marcos Rolim esclarece que

*Os GGI-M's são estruturas muito importantes para que se possa pensar em uma política com um mínimo de racionalidade. O que ocorre, entretanto, é que as estruturas policiais resistem muito a uma efetiva integração. Em algumas experiências, tem se observado que a participação das polícias segue sendo muito formal. Os centros de*

*decisão para elas seguem sendo os mesmos e os GGI-M's terminam sendo vistos apenas como uma nova obrigação funcional.*

Desde a elaboração do conceito dos GGI's, existe a previsão de dificuldades na ação conjunta entre os serviços de segurança pública, visto que tais instituições são caracterizadas pelo isolamento e pela fragmentação das ações. Para solucionar tal impasse, a própria fundamentação dos GGI's apresenta como um de seus valores o consenso, como aponta Luiz Eduardo Soares:

*Para evitar esse temor, esse risco real, e desembaraçar o GGI de compreensíveis e previsíveis resistências, firmou-se o compromisso de que as agências públicas representadas não se submeteriam a qualquer hierarquia que maculasse sua independência. Por isso, as decisões seriam tomadas por consenso.*

Justamente por priorizar a questão do consenso, a fim de possibilitar o funcionamento adequado do GGI, as ações realizadas pelo Gabinete dependem muito da vontade política dos representantes dos órgãos pertencentes ao GGI. Como já foi afirmado anteriormente, a vontade política aqui presume um rompimento com ideias arraigadas na sociedade e, especialmente, no campo da segurança pública.

Além disso, cabe ressaltar que a sociedade não possui membros no GGI. Lembre-se que o Gabinete é formado por representantes dos órgãos de segurança pública, entre as quais a sociedade não se encontra de forma específica. Ademais, não há representantes da sociedade civil nos GGI porque a presença deles no mecanismo poderia indicar um risco a eles mesmos, ao participarem das decisões tomadas e tornarem-se co-reponsáveis no processo. Além disso, os GGI possuem natureza essencialmente deliberativa, e não consultiva. Portanto, há outros espaços adequados para a participação social na política de segurança pública, como os conselhos de direitos.

A partir do que foi exposto até então, é possível afirmar que a articulação entre os diversos órgãos de segurança pública ocorre principalmente através do CIOSP, das forças-tarefa e dos GGIM's. Quando questionado acerca da integração entre as forças de segurança pública em Volta Redonda, Antônio Furtado afirmou que

*Hoje em dia, a metodologia prega a chamada integração, ou seja, os órgãos de segurança tem objetivos comuns. Logo eles devem atuar no mesmo passo. Então, tanto a Polícia Militar, quanto a Polícia Civil, e eu falo até sobre a Guarda Municipal em Volta Redonda, se esses órgãos tiverem com o mesmo objetivo, atuando juntos, os resultados*

*para a população vão ser mais expressivos. Não interessa de onde vem a segurança, ela tem que vir de todos os órgãos responsáveis por ela.*

Mesmo sendo perguntado sobre quais mecanismos possibilitavam a articulação entre os órgãos de segurança pública, o entrevistado não apontou o GGI-M, dando a entender que a integração ocorre, na maior parte das vezes, através de projetos e ações isolados, como as forças-tarefa.

*Já estão sendo feitas operações conjuntas pra repressão de indivíduos inescrupulosos, flanelinhas, que atuam extorquindo pessoas na rua. Então, o relacionamento que existe hoje entre as forças de segurança em Volta Redonda ele é muito bom, porque acredito que os seus líderes são pessoas vocacionadas que percebem a necessidade dessa junção de esforços. Então eu sou otimista, eu acredito sim que a gente possa, não dá pra prometer que todos os problemas vão ser resolvidos porque nós não somos mágicos, mas havendo boa-vontade, eu sempre digo isso aos meus policiais, “olha, pode nos faltar tudo, às vezes vai faltar viatura, pode faltar um efetivo ideal de pessoas, mas não pode faltar boa-vontade” porque a boa-vontade, ela é o início de tudo, é você ter a alegria sim de servir bem a população e é por isso que eu procuro as parcerias, procuro os projetos, e acredito que a cada dia que passar nós vamos ter uma segurança pública melhor.*

Por outro lado, a fala acima aponta para a importância da vontade política para o sucesso da articulação dos órgãos de segurança pública reconhecida pelo entrevistado, cuja relevância já foi discutida alguns parágrafos acima. A mesma vontade política é necessária para o êxito de um processo ainda maior que a articulação dos órgãos de segurança pública: a municipalização da própria segurança pública. Por mais que existam pressões sociais postas aos poderes municipais exigindo aumento da segurança pública, os municípios não sejam inclusos no conjunto das esferas responsáveis pela garantia da segurança pública expresso na Constituição Federal – lei de maior importância e prevalência na legislação brasileira – em seu artigo 144, ou seja, não há obrigação legal para o envolvimento do âmbito municipal na segurança pública. Daí a relevância da vontade política e também de uma nova forma de se compreender a segurança pública, como disse Luiz Eduardo Soares:

*Enquanto as políticas sociais, de educação, de saúde e outras têm requerido e se beneficiado da participação crescente dos municípios, o mesmo não ocorreu no campo da segurança pública. Para transformar essa realidade seria preciso mudar o artigo 144 da Constituição, reordenando a arquitetura institucional da segurança pública e o modelo policial. Além disso, seria necessário afirmar uma visão distinta das concepções tradicionais, segundo as quais segurança pública é tarefa exclusiva de instituições policiais.*

Por esses motivos, não há um conjunto homogêneo de experiências municipais brasileiras nesse âmbito. Porém, é possível afirmar que os municípios que se propõem a tratar das políticas de segurança pública têm enfrentado alguns entraves comuns. Um deles é a conceituação restrita de segurança pública – já apontada anteriormente – que a entende como prisão de “bandidos” e, por isso, uma função policial. Em Volta Redonda, por exemplo, apesar dos órgãos envolvidos na política municipal de segurança pública não se restringirem às polícias, a grande parte das ações promovidas no interior dessa política possuem caráter policial, em detrimento de tantas outras atividades que poderiam e deveriam ser tomadas, principalmente no âmbito preventivo.

Tal compreensão limitada sobre segurança pública afeta toda a concepção de políticas desse campo, em todos os âmbitos de governo, municipal, estadual e federal. Quando se trata de políticas municipais, isso afeta diretamente a compreensão e a organização das guardas civis municipais. Para Marcos Rolim,

*O problema é tão sério que o “paradigma repressivo” passa a informar o trabalho das Guardas Municipais em várias cidades. Tenho visto Guardas que são formadas com os mesmos valores e com estruturas muito semelhantes àquela que caracteriza as Polícias Militares. Nestas experiências, se corre o risco de reproduzir a ineficiência do atual modelo de polícia e de se ampliar as dinâmicas de violência.*

Se muito se tem discutido sobre a reforma das polícias, ou até na extinção do modelo atual e na criação de um novo tipo de instituição, pautar as guardas municipais – instituições mais recentes que as policiais – em modelos fracassados parece estranho e, mais que isso, limita potencialidades que esses órgãos possuem e que poderiam, de alguma forma, servir de experiência inspiradora para novas concepções de polícia. Luiz Eduardo Soares afirma que

*Se o modelo organizacional das PM's limita sua própria eficiência, tornando-as, em certos casos, pequenos exércitos em desvio de função, a cópia da cópia acaba fazendo com que muitas Guardas se tornem pequenas PM's em desvio de função. As Guardas, que poderiam ser a antecipação das polícias eficientes e cidadãs do futuro, não raro se reduzem a melancólica reprodução dos vícios do passado.*

O município, quando comparado às esferas estadual e federal, é o nível de poder mais próximo da realidade local. Por isso mesmo, é o que possui melhores possibilidades de realizar ações condizentes com os contextos em que intervém,

especialmente, melhores condições de promover atividades preventivas. Porém, como as falas acima indicam, a maioria das experiências brasileiras não concretiza esse potencial.

No caso de Volta Redonda, a Guarda Municipal se destina a ações de diferentes naturezas. Uma delas é a orientação de adolescentes flagrados fazendo uso de álcool e outras drogas. Além de prestar informações, a Guarda Municipal costuma encaminhar esses adolescentes ao Conselho Tutelar – que também muitas vezes se inspira no modelo policial – para que sejam tomadas as medidas cabíveis. Porém, a Guarda Municipal se destina principalmente a ações de organização e de prevenção da violência no trânsito, inclusive com palestras em escolas e rondas de combate à prática dos flanelinhas. A partir desses exemplos, é possível constatar que a Guarda Municipal na cidade atua tanto no âmbito da prevenção – por mais que priorize o trânsito em suas ações – como no do enfrentamento em situações de gravidade reduzida em comparação ao conjunto de infrações penais previstos na legislação brasileira, como a prática dos flanelinhas, que nem chega a ser considerada crime por alguns.

Por esses motivos, pode-se afirmar que a municipalização da política de segurança pública ainda é um desafio para a realidade brasileira, com uma série de dificuldades a serem superadas. Porém, a principal delas, e que deve facilitar a superação das demais dificuldades, é essencialmente ideológica, ampliando o conceito de segurança pública para um política que dê acesso à concretização da cidadania.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

*“Às vezes o ponto de vista tem certa miopia/Pois enxerga diferente do que a gente gostaria/ Não é preciso por lente/ Nem óculos de grau/ Tampouco que exista somente/ Um ponto de vista igual/ O jeito é manter o respeito e ponto final”.*  
(Casuarina – “Ponto de vista”)

Finalmente, é chegada a hora de refletir sobre a pergunta posta no título desse estudo. E, nessas considerações finais, meus direcionamentos, foram sentido de que não existem respostas fechadas e únicas, no que se refere ao debate sobre Segurança Pública. O caminho traçado até aqui foi necessário para que essas considerações não fossem produtos de análises superficiais e puramente pessoais. Certamente, as ideias que manifestarei abaixo são pessoais, pois partem do meu ponto de vista e, portanto, não se tornam uma verdade única.

Conforme já foi afirmado anteriormente, existe uma grande dificuldade de obtenção de estatísticas oficiais sobre a criminalidade em Volta Redonda. Como também já foi visto, os dados publicados pelo governo estadual através do ISP são agrupados em pequenas regiões, e não por município. A prefeitura municipal também não disponibiliza essas informações, apenas reproduz as informações do ISP. Assim, os fundamentos para a elaboração da conclusão tem que seguir outros meios, não se restringindo a possível redução de criminalidade no município.

O jornal Diário do Vale é um dos principais jornais da região, sendo o único publicado todos os dias. As manchetes do jornal são, invariavelmente, relacionadas a crimes e ações de segurança pública. O jornal, que também possui uma versão *online*, publicou no fim de 2011 uma lista com as matérias mais lidas e as mais comentadas no *site*. Da lista das 10 reportagens mais lidas, 8 eram relativas à segurança pública. Já entre as 10 mais comentadas, todas traziam a questão da segurança pública e da criminalidade em seus textos (DIÁRIO DO VALE, 2011c). Certamente, tal abordagem

contribui parcialmente para a disseminação das sensações de segurança e insegurança públicas, conforme os fatos e os contextos abordados.

Dentre essas matérias que atingiram maior nível de leitura, destacam-se algumas que trataram da ocupação do Complexo do Alemão, na cidade do Rio de Janeiro, em novembro de 2010. Enquanto o Exército, a Marinha e as Polícias Federal, Militar e Civil invadiram o Complexo do Alemão, seguindo a política de pacificação do governo estadual, o sentimento de insegurança se alastrou em Volta Redonda. A sensação de medo ultrapassou as telas de televisões e as páginas dos jornais e passou a ser algo real e supostamente próximo. Tudo isso foi provocado, primeiramente, pela espetacularização midiática acerca da operação de segurança pública e pela forma com que a população absorveu as notícias. Em tempo real, o país assistiu imagens de várias pessoas ligadas ao tráfico de drogas fugindo do Complexo do Alemão. Não demorou para se começar a ouvir nas ruas comentários de que essas pessoas estavam se dirigindo para o interior do estado. O pânico se propagou e ainda foi intensificado após a prisão em Volta Redonda de um traficante fugido do Complexo do Alemão. Para agravar ainda mais a situação, a notícia foi comunicada por veículos de comunicação em todo o país. O governador do estado já tinha anunciado em setembro a instalação de uma Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) em Volta Redonda até 2014, a primeira fora da capital, no Complexo da Vila Brasília, formado por seis comunidades. O clamor público pela UPP, após a ocupação do Complexo do Alemão, foi imediato.

As dificuldades de obtenção de dados nos dificulta identificarmos a situação, por exemplo, da violência policial em Volta Redonda. Poucas vezes esse assunto chega ao amplo conhecimento da população por meio dos meios de comunicação. Porém, através de trabalho realizado com jovens usuários de drogas – e até mesmo envolvidos com o tráfico dessas substâncias – tornou-se perceptível que essa é uma realidade silenciada, mas comum. Além disso, nos próprios comentários feitos no *site* do Diário do Vale, são feitas denúncias sobre a violência policial. Por questão de segurança, tais denúncias são realizadas anonimamente e também por esse fator, torna-se complicado averiguar a veracidade de tais fatos.

No que diz respeito às dinâmicas criminais, não é mais possível afirmar que existe um grande distanciamento entre a realidade da cidade do Rio de Janeiro, capital do Estado, e Volta Redonda, cidade do interior. Certamente, há algumas diferenças – como o grau de institucionalização e legitimação de facções criminosas – mas a ideia de uma pacata cidade interiorana não cabe mais a Volta Redonda. Também é perceptível a

ligação direta e uma espécie de adaptação das dinâmicas criminais – e, novamente, principalmente no que diz respeito às facções criminosas – existentes na capital do estado à realidade do município. Muitos bairros do município, principalmente os periféricos, já são identificados como territórios de diferentes facções criminosas, as mesmas existentes na cidade do Rio de Janeiro. Em resposta, a própria proposta da UPP no Complexo da Vila Brasília, que conta com amplo apoio da prefeitura municipal, também parece seguir os moldes da experiência na cidade do Rio de Janeiro.

Embora haja muitas semelhanças entre as dinâmicas criminais dessas duas cidades, não basta apenas importar um modelo já existente em uma delas e implantá-lo na outra, pois apesar de serem parecidas, as realidades também são diferentes em diversos aspectos: participação social na política de segurança pública, ocorrência das dinâmicas criminais, formas de enfrentamento e prevenção de tais dinâmicas etc. Por outro lado, Volta Redonda tem investido em atividades inovadoras e que, somente por isso, já merecem destaque. Cabe notar ainda o caráter de enfrentamento à criminalidade na maioria deles, enquanto apenas alguns tentam realmente promover a “segurança pública com cidadania”, como prevê o Pronasci e tantos estudos.

Identificando-se as principais ações promovidas pelos órgãos municipais de segurança pública, nota-se que a maior parte de ações preventivas realizadas por eles são feitas de maneira temporária e interna, sem espaço significativo para a presença da população como sujeitos ativos dessas atividades.

O processo de municipalização da política de segurança pública, apesar de ser um debate relativamente recente, ocorre em um ritmo acelerado em Volta Redonda, mesmo tendo se iniciado tardiamente. Através de iniciativas próprias e outras em parceria com órgãos das esferas estadual e federal, o município tem feito, principalmente a partir de 2007, uma série de investimentos para a modernização da segurança pública e valorização dos profissionais da área, embora haja críticas, ressalvas e queixas sobre tais proposições.

Mais uma vez, não se ignora a relevância da modernização da segurança pública e da valorização dos operadores de tal política. Porém, esses investimentos não são o suficiente para afirmar que existe um novo direcionamento na condução da segurança pública em Volta Redonda. Um dos fatores que justifica essa afirmação é que, mesmo se qualificando como um discurso preventivo, a política de segurança pública na cidade não conseguiu romper – nem ao menos discutir – com a concepção restritiva de segurança pública como conjunto de ações de “prender bandidos”, como já dito

anteriormente. Por conta disso, a realização prática da política municipal de segurança pública repete a restrição que ocorre teoricamente, produzindo algumas ações equivocadas e reduzindo a potencialidade de tantas outras.

Portanto, baseado no resgate histórico realizado, nos dados atuais e nos planos futuros, é possível afirmar sim que há uma mão de ferro na cidade do aço, embora alguns representantes de órgãos públicos tentem transmitir justamente uma ideia contrária, de que a cidade vive cada vez mais em tempos de paz. Certamente, não é possível afirmar que todos os órgãos e operadores da política reforçam o caráter de agravamento do sistema penal. Há ações realmente preventivas ocorrendo no município, mas parecem funcionar como um movimento contra-hegemônico, sendo sufocado pela força e pelo apoio contrários que ganham eco na população em geral. A violência exacerbada provocada por operadores da segurança pública durante a greve de 1988 não aparece mais, o que não significa que ela não exista. Ela continua a ocorrer nos becos e nos muros da cidade e o que pode agravar a situação é o clamor público por tais ações e o discurso que afirma realizar a segurança pública numa direção realmente cidadã, mas não só não cumpre o que é afirmado como nem entende a própria segurança pública como uma política social e um meio de garantia e concretização de direitos. Assim, a mesma mão de ferro que diz pousar levemente em Volta Redonda, também silencia os tapas que ela própria dá.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, M. *et al.* **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas.** Brasília: UNESCO, 2002.

ANTUNES, J. **Verdade – edição especial histórica.** Acervo do Sindicato dos Metalúrgicos de Volta Redonda, 1986.

ARGÜELLO, K. **Do Estado social ao Estado penal: invertendo o discurso da ordem.** Disponível em: <http://www.cirino.com.br/artigos/Artigo%20Katie.pdf>. Acesso em: 20 de setembro de 2008.

AZEVEDO, R. Criminalidade e justiça penal na América Latina. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n13/23562.pdf>. Acesso em: 13 de julho de 2006.

BARATTA, A. **Criminologia crítica e crítica do Direito Penal.** Rio de Janeiro: Revan-Instituto Carioca de Criminologia, 3ª. Edição, 2002.

\_\_\_\_\_. Filósofo de uma criminologia crítica. In: RAMOS, S. **Mídia & violência urbana.** Rio de Janeiro: FAPERJ, 1993.

BATISTA, N. **Mídia e sistema penal no capitalismo tardio.** Disponível em: <http://bocc.ubi.pt/pag/batista-nilo-midia-sistema-penal.pdf>. Acesso em: 18 de novembro de 2008.

BEHRING, E; BOSCHETTI, I. **Política social – fundamentos e história.** São Paulo: Cortez, 2009.

BETTO, F. **O que é Comunidade Eclesial de Base?.** Disponível em: <http://www.estef.edu.br/zugno/wp-content/uploads/2011/05/cebs-freibetto.pdf>. Acesso em: 10 de dezembro de 2011.

BRASIL. Ministério da Justiça. **InfoPen – Estatística.** Disponível em: <http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJD574E9CEITEMIDC37B2AE94C6840068B1624D28407509CPTBRNN.htm>. Acesso em: 20 de outubro de 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M).** Disponível em: [http://api.ning.com/files/Xtqy1PL7tLxKEcaL0jIWZ6I8PMEvWL1368yz-3blGzI/\\_cartilha\\_GGIM.pdf](http://api.ning.com/files/Xtqy1PL7tLxKEcaL0jIWZ6I8PMEvWL1368yz-3blGzI/_cartilha_GGIM.pdf). Acesso em: 03 de dezembro de 2007.

CHAUI, M. **Uma ideologia perversa.** Disponível em: [http://www1.folha.uol.com.br/fol/brasil500/dc\\_1\\_4.htm](http://www1.folha.uol.com.br/fol/brasil500/dc_1_4.htm). Acesso em: 16 de maio de 2008.

DELMAS-MARTY, M. **Os grandes sistemas de política criminal.** Barueri: Manole, 2004.

DIÁRIO DO VALE. **Central tem recorde de chamadas no CIOSP.** Disponível em: <http://diariodovale.uol.com.br/noticias/4,51218,Central%20tem%20recorde%20de%20chamadas%20no%20Ciosp.html#axzz1lcaz8m5K>. Acesso em: 26 de janeiro de 2012 (2011b).

\_\_\_\_\_. **Efetivo da Polícia Militar é inferior ao recomendado pela ONU** Disponível em: <http://diariodovale.uol.com.br/noticias/0,43686,Efetivo-da-Policia-Militar-e-inferior-ao-recomendado-pela-ONU.html#axzz1lcaz8m5K>. Acesso em: 14 de agosto de 2011 (2011a).

\_\_\_\_\_. **Forças policiais e OAB se unem pela segurança em Volta Redonda.** Disponível em: <http://diariodovale.uol.com.br/noticias/15,50353,For%20as-policias-e-OAB-se-unem-pela-seguran%20a-em-Volta-Redonda.html#ixzz1gtqz8n8Z>. Acesso em: 26 de janeiro de 2012 (2012b).

\_\_\_\_\_. **Mais 28 câmeras de segurança serão instaladas em Volta Redonda.** Disponível em: <http://diariodovale.uol.com.br/noticias/0,52016,Mais-28-cameras-de-seguranca-serao-instaladas-em-Volta-Redonda.html#axzz1lcaz8m5K>. Acesso em: 26 de janeiro de 2012 (2012a).

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Polícia Civil. **Delegacia e Prefeitura de Volta Redonda firmam parceria.** Disponível em: <http://www.policiacivil.rj.gov.br/exibir.asp?id=13358>. Acesso em: 30 de janeiro de 2012.

FALEIROS, V. **Estratégias em Serviço Social.** São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. **O que é política social?.** Brasília: Brasiliense, 1991.

FÁVERO, E. **O Serviço Social no sistema sócio-jurídico: reflexões sobre fundamentos da ação profissional no espaço ocupacional sócio-jurídico, na direção da efetivação de direitos.** Disponível em: [http://www.cress-mg.org.br/Textos/textos\\_simposio/2007.05.18\\_plenaria2\\_eunicefaverodoc](http://www.cress-mg.org.br/Textos/textos_simposio/2007.05.18_plenaria2_eunicefaverodoc).

FERNANDES, M. **Volta Redonda: imaginários, memórias e identidades.** Dissertação de mestrado defendida na Escola de Comunicação (ECO) da UFRJ em 2001.

FILHO, G.; CERQUEIRA, M. **Vulnerabilidade psíquica e poder. Sobre Arthur Schnitzler.** Disponível em: [http://www.fundamentalpsychopathology.org/journal/mai7/7-1\\_art.pdf](http://www.fundamentalpsychopathology.org/journal/mai7/7-1_art.pdf). Acesso em: 04 de setembro de 2008.

FIRJAN-RJ. **Representação regional sul fluminense.** Disponível em: <http://www.firjan.org.br/data/pages/4028808120E98EC7012120A35C7B118C.htm>. Acesso em: 04 de janeiro de 2012.

FLEURY, S. **Estado sem cidadãos – seguridade social na América Latina.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

FONSECA, I.; VEIGA, S. **Volta Redonda – entre o aço e as armas**. Petrópolis: Vozes, 1990.

FONTES, A; LAMARÃO, S. Volta Redonda: história de uma cidade ou de uma usina?. In: **Revista Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: UERJ, n.º 18/19, 2006, p. 241- 254.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir – história da violência nas prisões**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1986.

GOFFMAN, E. **Estigma – notas sobre a manipulação da identidade deteriorada**. Rio de Janeiro: LTC, 1988.

GOMES, M; PEREIRA, M. **Família em situação de vulnerabilidade social: uma questão de políticas públicas**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v10n2/a13v10n2.pdf>. Acesso em 13 de novembro de 2008.

GRANEMANN, S. Políticas sociais e serviço social. In: REZENDE, I; CAVALCANTI, L. (org.). **Serviço Social e políticas sociais**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009. p. 11 – 24.

GUINDANI, M. A criação de um novo paradigma em Diadema. In: In: SENTO-SÉ, J. **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 117 – 144.

\_\_\_\_\_. Gestão da segurança municipal e guardas civis. In: LESSA, R. (org.). **Arquitetura Institucional do Sistema Único de Segurança Pública**. Brasília: Ministério da Justiça, 2004.

\_\_\_\_\_. O caso Santo André. In: SENTO-SÉ, J. **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 145 - 162.

\_\_\_\_\_. O processo de gestão da segurança municipal. In: **O público e o privado**. Rio Grande do Sul: n.º 04, 2004, p. 73 – 85.

GUINDANI, M.; SOARES, L. **La tragedia brasileña: la violencia estatal y social y las políticas de seguridad necesarias**. Disponível em: [http://www.nuso.org/upload/articulos/3417\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3417_1.pdf). Acesso em: 10 de agosto de 2009.

HEYWOOD, A. What is politics? In: **Politics**. London: Palgrave Macmillian, 1997. P. 03-23.

IAMAMOTO, M.; CARVALHO, R. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1992.

KAHN, T. Indicadores em prevenção municipal de criminalidade. In: SENTO-SÉ, J. **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 07 – 14.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico de 2010**. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 04 de janeiro de 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA AVANÇADA (IPEA). **Segurança Pública**. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_07/SEGURANCA\\_PUBLICA.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_07/SEGURANCA_PUBLICA.pdf). Acesso em: 20 de dezembro de 2011.

LESSA, R. Introdução geral. In: LESSA, R. (org.). **Arquitetura Institucional do Sistema Único de Segurança Pública**. Brasília: Ministério da Justiça, 2004.

MOTOROLA SOLUTIONS. **Cinco cidades do México e do Brasil lideram a digitalização tecnológica orientada para segurança pública**. Disponível em: <http://mediacenter.motorolasolutions.com/content/detail.aspx?ReleaseID=14185&NewsAreaId=2>. Acesso em: 17 de janeiro de 2012.

LIMA, R. **A Volta Redonda do café e do leite: 140 anos de história**. Disponível em: <http://portalvr.com/cultura/museu/apoio/arquivos/robertoguiao.pdf>. Acesso em: 04 de janeiro de 2012.

NETTO, J. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NJAINÉ, K. **Mídia e violência urbana**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v10n4/v10n4a14.pdf>. Acesso em: 13 de junho de 2009.

PONTES, H. Círculos intelectuais e experiência social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: ANPOCS, vol. 20, n.º 59, 2005, p. 97-109.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA. **Dados históricos**. Disponível em: <http://www.portalvr.com/cidade/historico.php>. Acesso em: 04 de janeiro de 2012.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 11.671.

REDE GLOBO DE TELEVISÃO. **Crianças**. Disponível em: <http://esquenta.globo.com/videos/t/programa/v/regina-case-recebe-criancas-que-participaram-de-sua-serie-no-fantastico/1779051/>. Acesso em: 10 de janeiro de 2012.

ROLIM, M. **Guia para a prevenção do crime e da violência**. Disponível em: [http://www.rolim.com.br/2002/\\_pdfs/guia.pdf](http://www.rolim.com.br/2002/_pdfs/guia.pdf). Acesso em: 13 de outubro de 2006.

SAURIN, V.; PEREIRA, B. **O Programa Nacional de Desestatização: aspectos relevantes da política de privatização**. Disponível em: [www.periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/download/.../7374](http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/download/.../7374). Acesso em: 03 de janeiro de 2012.

SENTO-SÉ, J. Apresentação. In: SENTO-SÉ, J. **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 07 – 14.

SILVA, J. **Alguns apontamentos sobre a intervenção profissional do assistente social na área da violência urbana**. Disponível em:

<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/969/749>. Acesso em: 02 de setembro de 2006.

SOARES, L. A política nacional de segurança pública: histórico, dilemas e perspectivas. In: **Estudos Avançados**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, vol. 21, 2007, p. 77 - 97.

\_\_\_\_\_. Segurança municipal no Brasil – sugestões para uma agenda mínima. In: SENTO-SÉ, J. **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 15 - 44.

SOUSA, J. **Arigó, o pássaro que vem de longe**. Volta Redonda: Centro de Memória Sindical de Volta Redonda, s.d.

THEODORO, M; DELGADO, G. Política social: universalização ou focalização – subsídios para o debate. In: **Boletim IPEA – Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: vol. 07, p. 122-126, ago. 2003.

THOMÉ, L. **A vulnerabilidade como atenuante inominada: uma resposta à deslegitimação do sistema penal**. Disponível em: [http://www.pucrs.br/direito/graduacao/tc/tccII/trabalhos2006-2/livia\\_prates.pdf](http://www.pucrs.br/direito/graduacao/tc/tccII/trabalhos2006-2/livia_prates.pdf). Acesso em: 11 de setembro de 2008.

VARIKAS, E. **“O pessoal é político”: desventuras de uma promessa subversiva**. Rio de Janeiro: Tempo, vol. 2, n°. 3, 1996, p. 59-80.

VEJA. **A bola da vez?**. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/historia/crash-bolsa-nova-york/brasil-crise-do-cafe-exportacoes-falencias.shtml>. Acesso em: 20 de abril de 2010.

\_\_\_\_\_. **Os tiros aquecem o fogo da greve**. Disponível em: [http://veja.abril.com.br/idade/exclusivo/antonio\\_milena/reportagens/volta\\_redonda.html](http://veja.abril.com.br/idade/exclusivo/antonio_milena/reportagens/volta_redonda.html). Acesso em: 10 de dezembro de 2010.

VOLTA CULTURAL. **A resistência e a cultura de aço nos anos de chumbo**. Disponível em: <http://inconstantemente.wordpress.com/2011/08/08/a-resistencia-e-a-cultura-de-aco-nos-anos-de-chumbo/>. Acesso em: 08 de janeiro de 2012.

ZAFFARONI, E. *A criminologia como instrumento de intervenção na realidade*. In: **Revista da Escola do Serviço Penitenciário do Rio Grande do Sul**. s.n.. Rio Grande do Sul: Secretaria de Justiça, 1991a.

\_\_\_\_\_. **Em busca das penas perdidas – a perda de legitimidade do sistema penal**. Rio de Janeiro: Revan, 1991b.

WACQUANT, L. **Punir os pobres – a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2001.

WIKIPÉDIA. **Vale do Paraíba.** Disponível em:  
*[http://pt.wikipedia.org/wiki/Vale\\_do\\_Para%C3%ADba](http://pt.wikipedia.org/wiki/Vale_do_Para%C3%ADba)*. Acesso em: 04 de janeiro de 2012.

# ***ANEXOS***

## ANEXO I

### *Roteiro de entrevista – Marcos Rolim*

- 1) Qual o papel dos municípios na execução das políticas de segurança pública?
- 2) Quais são os avanços e os limites (ou dificuldades) do processo brasileiro de municipalização da política de segurança pública?
- 3) Atualmente, é possível perceber o aumento dos investimentos municipais em tecnologias avançadas para os equipamentos de segurança pública. Na sua opinião, esses investimentos são o suficiente para um novo conceito de segurança pública (segurança com cidadania)?
- 4) É possível afirmar que a grande “virada” da segurança pública municipal ocorreu com a criação do SUSP? Que outros elementos constituem o contexto que favoreceu a mudança na forma com que a segurança pública municipal é tratada?
- 5) Os Gabinetes de Gestão Integrada Municipais apresentam a proposta de articular ações e estratégias de diferentes instituições da rede de segurança pública local. Considerando as diferentes funções de cada uma dessas organizações, é possível afirmar que os GGI-M’s possibilitam uma compreensão global da segurança pública municipal?
- 6) Volta Redonda, cidade do interior do estado do Rio de Janeiro, desde o início dos anos 2000, tem feito vários investimentos em segurança pública, como a instalação de câmeras em vias públicas. Essas câmeras são o grande chamariz da propaganda do governo municipal, sob o discurso de prevenção de delitos, principalmente dos crimes de “saidinha de banco”. A seu ver, a iniciativa privada pode participar da política de segurança pública? Se sim, como? Se não, por quê?
- 7) Observando a realidade dos municípios da região sul fluminense, é perceptível que as guardas municipais têm focado cada vez mais em ações de prevenção de acidentes de trânsito. Quais são as potencialidades das guardas municipais?
- 8) Diferentes discursos ideológicos ganham força e eco no senso comum, manifestado também de maneira diversa no conjunto das relações sociais. Além do Conselho Municipal de Segurança Pública, quais outros mecanismos, a nível local, podem ser utilizados a fim de garantir a participação social na gestão, execução e avaliação da política de segurança pública?
- 9) Em 2004, foi publicado o “Guia para a prevenção do crime e da violência”, elaborado por você. Hoje, 8 anos depois a publicação do documento, como você avalia o desenvolvimento das políticas de segurança pública municipais? E a situação atual?
- 10) Se conhece algo relativo à situação da segurança pública em Volta Redonda-RJ, por favor, comente-a.

## ANEXO II

### *Roteiro de entrevista – Luiz Eduardo Soares*

- 1) Qual o papel dos municípios na execução das políticas de segurança pública?
- 2) Quais são os avanços e os limites (ou dificuldades) do processo brasileiro de municipalização da política de segurança pública?
- 3) Atualmente, é possível perceber o aumento dos investimentos municipais em tecnologias avançadas para os equipamentos de segurança pública. Na sua opinião, esses investimentos são o suficiente para um novo conceito de segurança pública (segurança com cidadania)?
- 4) É possível afirmar que a grande “virada” da segurança pública municipal ocorreu com a criação do SUSP? Que outros elementos constituem o contexto que favoreceu a mudança na forma com que a segurança pública municipal é tratada?
- 5) Os Gabinetes de Gestão Integrada Municipais apresentam a proposta de articular ações e estratégias de diferentes instituições da rede de segurança pública local. Considerando as diferentes funções de cada uma dessas organizações, é possível afirmar que os GGI-M’s possibilitam uma compreensão global da segurança pública municipal?
- 6) Volta Redonda, cidade do interior do estado do Rio de Janeiro, desde o início dos anos 2000, tem feito vários investimentos em segurança pública, como a instalação de câmeras em vias públicas. Essas câmeras são o grande chamariz da propaganda do governo municipal, sob o discurso de prevenção de delitos, principalmente, segundo o governo municipal em reunião com empresários da cidade, dos crimes de “saidinha de banco”. A seu ver, a iniciativa privada pode participar da política de segurança pública? Se sim, como? Se não, por quê?
- 7) Observando a realidade dos municípios da região sul fluminense, é perceptível que as guardas municipais têm focado cada vez mais em ações de prevenção de acidentes de trânsito. Quais são as potencialidades das guardas municipais?
- 8) Diferentes discursos ideológicos ganham força e eco no senso comum, manifestado também de maneira diversa no conjunto das relações sociais. Além do Conselho Municipal de Segurança Pública, quais outros mecanismos, a nível local, podem ser utilizados a fim de garantir a participação social na gestão, execução e avaliação da política de segurança pública?
- 9) Se conhece algo relativo à situação da segurança pública em Volta Redonda-RJ, por favor, comente-a.

### ANEXO III

#### *Roteiro de entrevista – José Maria da Silva*

- 1) Em 1988, a greve dos operários da CSN foi alvo de violenta intervenção militar. Quais foram as consequências da greve e da intervenção militar para o desenvolvimento da cidade durante a década de 90? E para a segurança pública do município?
- 2) Qual a importância da participação social para o desenvolvimento político no município de Volta Redonda?
- 3) Quais foram os principais acontecimentos políticos em Volta Redonda na década de 90, a seu ver?
- 4) O Fórum de Justiça foi lançado em 2011. De quem foi a iniciativa e quais são seus objetivos?
- 5) Como ocorre o funcionamento do Fórum de Justiça e quem são seus integrantes?

## ANEXO IV

### *Roteiro de entrevista – Waldyr Calheiros*

Pontos a serem abordados:

- A visão da Igreja Católica sobre as lutas e os movimentos sociais
- A participação social na greve de 1988
- A participação da Igreja Católica na greve de 1988
- A resposta militarizada do Estado à greve
- As mortes de William, Barroso e Walmir
- O atentado ao monumento em memória dos operários assassinados durante a greve de 1988
- A opinião sobre o estado atual dos movimentos políticos e da segurança pública em Volta Redonda

## ANEXO V

### *Roteiro de entrevista – Antônio Furtado*

Pontos a serem abordados:

- Índices de criminalidade em Volta Redonda
- Função da Polícia Civil na organização da política de segurança pública municipal
- Formas de atuação conjunta entre os diferentes órgãos da rede de segurança pública em Volta Redonda
- Principais projetos executados pela Polícia Civil em Volta Redonda
- Compreensão sobre o que é segurança pública
- Pontos a serem melhorados na política de segurança pública municipal