

Militarização e direitos humanos: gramáticas em disputa nas políticas de segurança pública no Rio de Janeiro/Brasil

Ana Paula Mendes de Miranda



Electronic version

URL: <http://sociologico.revues.org/886>

DOI: 10.4000/sociologico.886

ISSN: 2182-7427

Publisher

CICS.NOVA - Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa

Printed version

Number of pages: 11-22

ISSN: 0872-8380

Electronic reference

Ana Paula Mendes de Miranda, « Militarização e direitos humanos: gramáticas em disputa nas políticas de segurança pública no Rio de Janeiro/Brasil », *Forum Sociológico* [Online], 25 | 2014, posto online no dia 10 Novembro 2014, consultado o 30 Setembro 2016. URL : <http://sociologico.revues.org/886> ; DOI : 10.4000/sociologico.886

This text was automatically generated on 30 septembre 2016.

© CICS.NOVA

*Militarização e direitos humanos: gramáticas em disputa nas políticas de segurança pública no Rio de Janeiro/ Brasil*¹

Ana Paula Mendes de Miranda

Introdução

- 1 A produção brasileira das Ciências Sociais sobre criminalidade violenta, segurança pública e justiça criminal conta com mais de trinta anos de pesquisa regular (Adorno, 1993 e 2002; Kant de Lima, Misse e Miranda, 2000; Zaluar, 1999), ocupando uma posição importante nos debates acadêmicos e políticos pela crescente compreensão de sua complexidade e interesse público, pelo acúmulo de materiais empíricos que estão a exigir alguma sistematização comparativa, pela participação de cientistas sociais na formulação, implantação e avaliação de políticas públicas. Os trabalhos mais relevantes começam a surgir nos anos 70², e nos 80 apresentam um incremento de produção (artigos, livros e relatórios técnicos), o que coincide com a realização de grupos de trabalho específicos na Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e na Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS). Nos anos 2000, 10 % dos grupos de pesquisa eram voltados às temáticas na área de Ciências Sociais (Antropologia, Ciência Política e Sociologia)³, segundo o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), o que demonstra a relevância da temática no Brasil. Como se trata de uma extensa produção, proponho que a mesma seja classificada em três grandes áreas, a saber : delinquência, criminalidade e formas de sociabilidade violenta; justiça criminal, segurança pública e sistema prisional; e representações sobre a violência urbana.
- 2 O presente artigo se restringirá a apresentar uma das principais controvérsias no que se refere às linhas de pesquisa voltadas à atuação da justiça criminal e da segurança pública

no Brasil, que têm se caracterizado por dois tipos de abordagem, que ora enfatizam as características peculiares do nosso sistema jurídico, partindo de análises comparativas que buscam dar conta de suas equivalências e especificidades em relação a outros sistemas judiciais e/ou não-judiciais de administração institucional de conflitos e produção de verdades (Kant de Lima, 2008; Misse *et al.*, 2010), ora reduzem tais equivalências a semelhanças e diferenças irreduzíveis, em um quadro que exercita a comparação com referenciais preestabelecidos (Beato Filho e Souza, 2011).

- 3 De modo mais específico, o artigo pretende apresentar a delimitação da segurança pública como um dos temas de maior destaque na produção científica contemporânea, em especial, àquela relacionada às avaliações de políticas públicas⁴. Os materiais que orientaram a análise são de duas ordens, os dados empíricos obtidos em diferentes experiências de pesquisa e a interlocução com análises produzidas por cientistas sociais acerca do tema. Tal abordagem está relacionada à inserção da autora na realização de pesquisas de campo para avaliação de projetos de segurança, desde 2000, bem como a participação em projetos na qualidade de gestora pública, no período de 2003-2008, e de consultorias desde então.
- 4 A segurança pública foi tratada durante muito tempo como um tema restrito aos domínios jurídico e militar, em uma perspectiva formal, normativa e fragmentada (Silva, 2009; Kant de Lima, 1999). Esta visão ainda está profundamente marcada pela doutrina de segurança nacional, estabelecida durante o Estado Novo⁵, que definiu as polícias militares estaduais como forças “reserva do Exército”, e deu competência à União para legislar sobre a organização, convocação e mobilização dessas forças, o que permanece inalterado até hoje.

A temática das políticas públicas de segurança e a constituição de um campo de pesquisa

- 5 O processo de redemocratização após o fim da ditadura militar (1964-1985) foi acompanhado por uma maior visibilidade de conflitos sociais violentos, designado por Angelina Peralva (2000) como o “paradoxo democrático”, que correspondeu ao período de expansão dos mecanismos formais de cidadania. Isso significou uma crescente preocupação com a insegurança pública, identificada popularmente como um dos mais graves “problemas sociais” que demandaram respostas do poder público, que apresentaram como respostas políticas a adoção de estratégias marcadas pela reprodução de um repertório de lugares-comuns de combate e guerra, baseando-se na presunção de que repressão e punição com uso máximo de força seriam a solução para todos os problemas. Nesse período foram consagradas algumas expressões que retratam bem o tal paradoxo, das quais destaco a que mais marcou o imaginário social, “bandido bom é bandido morto”. A frase é atribuída a um ex-delegado de polícia, José Guilherme Godinho Ferreira, conhecido como Sivuca⁶, que foi deputado estadual por quatro mandatos, e que tinha o lema acima referido como sua plataforma eleitoral.
- 6 É a partir da contribuição das ciências sociais que a segurança pública se consagra como objeto privilegiado de estudo, pondo em cheque a ideia de que este seria um campo restrito de atuação de forças do Estado, já que é uma atividade revestida de dinâmicas próprias e orientada na perspectiva da garantia da ordem. Ou seja, as políticas públicas de segurança foram progressivamente deixando de ser vistas apenas como um confronto de

opiniões ou de posições político-partidárias, e passam a ser tratadas como formas de manifestação de valores profundamente interiorizados na sociedade, que se explicitam a partir de imagens de ordem e de modelos de atuação das autoridades públicas (Kant de Lima, 1996; Sento-Sé, 1998), segundo as quais as práticas quotidianas de policiamento seriam incompatíveis com as orientações que têm como base o respeito aos direitos humanos. Há que se ressaltar que aqui existe uma evidente controvérsia entre o dever-ser, idealizados nos planos e legislações, e a prática.

- 7 Trata-se, então, de considerar a temática das políticas públicas de segurança como um objeto de estudo a partir do qual se pode tomar a segurança como um fenômeno complexo, que envolve grupos sociais distintos, visando o controle negociado das várias violências, às quais os diferentes grupos são submetidos, inclusive aquelas praticadas pelo próprio Estado (Pinheiro, 1997).
- 8 Há nos discursos públicos uma dicotomia entre políticas públicas de segurança “repressivas” ou “preventivas”, sendo que a última, quando associada às políticas orientadas pelos direitos humanos, provoca reações sociais de rejeição, o que explicaria para alguns teóricos a dificuldade de criação de uma “cultura de direitos humanos” no Brasil (Adorno, 1999).
- 9 Esta tentativa revela a articulação de dilemas cruciais na institucionalização das liberdades civis. O processo de “individualização” da sociedade brasileira se deu sem a ampliação efetiva da cidadania, que prevê direitos em múltiplas esferas (Carvalho, 2003). Por outro lado, as políticas de segurança têm sido tradicionalmente aplicadas visando à domesticação/
/pacificação de conflitos (Kant de Lima *et al.*, 2010), o que pressupõe a supressão do conflito pela interferência autoritária do Estado. Isso provavelmente porque a segurança pública foi tratada durante o regime militar (1964-1985) como uma das prioridades nacionais, nunca voltada para a proteção do cidadão, mas sim para o desenvolvimento de um modelo institucional autoritário, dirigido para o total controle das informações e para a segurança nacional, numa luta contra o “inimigo interno” — as organizações políticas de esquerda. Assim, a tortura, prática rotineira nas delegacias do país mesmo antes da ditadura militar (Holloway, 1997), tornou-se visível à sociedade ao atingir diferentes grupos sociais, em especial os da classe média, o que fortaleceu campanhas posteriores contra o regime.
- 10 Tomando o caso do estado do Rio de Janeiro como exemplo, é preciso delimitar um corte diacrônico e indicar os anos 1970 como marco, quando se observou uma série de crises internas nas duas corporações policiais⁷ e nas relações entre elas e a população. Nesse período, a Baixada Fluminense frequentava os relatórios de organizações internacionais como uma das áreas urbanas mais violentas do mundo, com média de 76 mortes por 100 mil habitantes, o que estava diretamente relacionado à existência dos chamados grupos de extermínio na região⁸. De um lado, consolidava-se na sociedade o reconhecimento de que os órgãos de segurança contribuíam para o agravamento dessa situação; por outro, havia uma crescente opinião favorável à pena de morte (Caldeira, 1991).
- 11 Ao final do período militar, a percepção da violência revelou-se mais aguda e se institucionalizou com a criação, pelo então ministro da Justiça, Petrônio Portella, de um grupo de trabalho para analisar o fenômeno do crime e da violência e propor políticas públicas para combatê-los, dando início a um novo campo de estudo — a violência urbana (Carvalho, 1999). Assim, os anos 80 se caracterizaram pela rejeição da concepção militarizada da ação policial, por setores da sociedade ligados às posturas políticas de

“esquerda”, que era identificada “como resíduo do sistema autoritário que se pretendia banir do cenário público nacional” (Sento-Sé, 1998:49). Pode-se dizer que esses setores, com diversas orientações partidárias, demandavam a remodelação e modernização das instituições policiais, bem como a adoção de estratégias de ação que fossem pautadas pelo respeito aos direitos dos cidadãos.

- 12 É importante esclarecer que o debate em torno do que se chamava o “problema da segurança pública” começou na década de 1980, estando fortemente marcado pelo embate entre duas concepções políticas antagônicas, que contrapunha um discurso autoritário a um discurso reformista, baseado na bandeira da incorporação de princípios internacionais de direitos humanos.
- 13 Naquele momento começaram a surgir os primeiros estudos sobre a organização policial, que passou a ser analisada como detentora de uma cultura própria pouco permeável às experiências democratizantes da época (Kant de Lima, 1995), o que foi demonstrando que a introdução de reformas políticas não seria suficiente para implantar as transformações nas instituições tal como se esperava.
- 14 O ideário dos “direitos humanos” foi incorporado pela primeira vez às políticas públicas de segurança no Rio de Janeiro durante os dois mandatos do governador Leonel Brizola. Paradoxalmente, foi também neste estado que surgiram movimentos de apoio ao recrudescimento da ação policial, voltados ao endurecimento do Estado durante a primeira metade da década de 1990, novamente inspirados em uma concepção militarizada de segurança pública, que se concretizou a partir de ações mais rígidas contra a população pobre e ficou conhecida como as “premiações por bravura” ou “gratificações faroeste”, implementadas pelo então secretário de Segurança Pública do governo Marcello Alencar, o general Nilton Cerqueira⁹.
- 15 Os efeitos desta política foram o incremento da mortalidade entre os policiais e a constatação de sua mira certa, pois em “confronto” com os supostos “bandidos”, conseguem sempre atirar para matar (Cano, 1997). Desse processo de “remilitarização” da segurança pública merece destaque a chamada “Operação Rio”, que resultou em uma intervenção das Forças Armadas, notadamente o Exército, que assumiram, de certo modo, o papel das polícias estaduais ao ocupar as favelas, cuidar da repressão aos traficantes e de operações de policiamento de ruas (Cerqueira, 1996).
- 16 A “Operação Rio”, suscitada pela realização da ECO-92, produziu uma percepção de “ordem”, que foi atribuída à presença do Exército nas ruas fazendo o policiamento ostensivo em lugares estratégicos da cidade, em especial nas entradas de favelas. Esta ação acabou por confundir os papéis das forças públicas ao permitir que o Exército, a quem cabe prover a segurança do Estado e lutar contra os virtuais “inimigos” externos, desempenhasse as funções de segurança dos cidadãos, papel atribuído constitucionalmente às polícias.
- 17 O “problema” da década de 80 se transformou então na “crise” da segurança pública, entre os anos de 1991-1994, cujo epicentro era considerado a expansão do tráfico de drogas e do chamado crime organizado, o que abalou a imagem da cidade, transformando-se em objeto de pesquisa, realizada pelo Instituto de Estudos da Religião (ISER), com financiamento da FAPERJ, na qual se buscou analisar os indicadores da criminalidade urbana no período de 1985 a 1992 (Soares *et al.*, 1996) e deu origem a vários movimentos, tal como o Viva Rio e o Disque-Denúncia, atuantes até hoje.

- 18 Cabe salientar que as propostas de políticas de segurança pública em vigor a partir de 1999 no Rio de Janeiro, das quais diversos cientistas sociais participaram (Silva, 2008; Garotinho e Soares, 1998; Soares, 2000), apontavam medidas para melhorar a atuação das instituições policiais por intervenções que articulavam a inteligência investigativa com uma reforma das Polícias Civil e Militar, das quais se destacam: a criação de estratégias de policiamento comunitário; o investimento em pesquisas e na formação dos policiais com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio de Janeiro; a criação de centros de referência e redes de serviços para atendimentos a setores específicos da população vitimados pela violência (minorias raciais, sexuais, e meio ambiente); os projetos de criação do Instituto de Segurança Pública (Miranda, 2007, 2008a, 2008b, 2009; Miranda e Dirk, 2010) e das Delegacias Legais (Miranda, Oliveira e Paes, 2010).
- 19 O impacto dessas propostas pode ser observado pelo fato de que essas políticas foram projetadas em nível nacional a partir do governo Lula, devido à participação de Luiz Eduardo Soares e outros pesquisadores na elaboração do projeto de governo do Partido dos Trabalhadores (PT), que levou à construção do Sistema Único de Segurança Pública (Lessa *et al.*, 2004).
- 20 Outro fato que merece destaque na interlocução entre cientistas sociais e policiais foi a criação do Curso de Especialização em Justiça Criminal e Segurança Pública, em 2000, na Universidade Federal Fluminense, marcado por um tipo de ensino que buscava, prioritariamente, romper com um modelo instrucional, que tem por finalidade proporcionar um saber teórico (abstrato) ou prático (operacional), característico das instituições de ensino policiais (Kant de Lima, 2008). O curso foi uma iniciativa de professores e pesquisadores da UFF e de oficiais comandantes da Escola Superior de Polícia Militar do estado do Rio de Janeiro (ESPM/RJ), que depois incorporou os capitães da Polícia Militar e delegados da Polícia Civil, como um módulo do Curso Superior de Polícia Integrado. A proposta era estimular os alunos oriundos ou não das instituições que compõem o chamado “Sistema de Justiça Criminal” a pensar os fenômenos da “violência” e do “crime” a partir de uma abordagem reflexiva, visando produzir novos conhecimentos e suscitar novas problemáticas, propiciando uma reflexão comparada e crítica sobre as práticas vigentes nas instituições e sobre as teorias que conformam modelos de administração institucional de conflitos no Brasil (Silva e Miranda, 2003; Miranda e Lima, 2008; Pires e Eilbaum, 2009; Miranda e Mota, 2010). A experiência tornou-se uma referência que levou à criação pela Secretaria Nacional de Segurança Pública da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública, articulando diferentes universidades.
- 21 A primeira década dos anos 2000 pode ser caracterizada por um conjunto de propostas marcadas pela alternância pendular entre as soluções mais democráticas e de cunho social e as ações de endurecimento das ações policiais (Silva, 2008; Soares, 2000). Como exemplo podemos lembrar que nos dois primeiros anos do governo Sérgio Cabral (2007-2008) a principal estratégia adotada foi a do confronto nas favelas, com a realização de mega-operações¹⁰, o que resultou no recorde de registros de autos de resistências¹¹ (8,2/100 000 habitantes), levando o Rio de Janeiro, mais uma vez, a ser mencionado nos relatórios de organismos internacionais sobre violações de direitos humanos. Ressalta-se ainda o aparecimento das “milícias”, grupos formados por agentes públicos, como uma reconfiguração dos grupos de extermínio, que conformam uma nova relação com o crime, na qual os agentes públicos deixam de ser mediadores na economia do crime para estabelecer um controle militarizado dessas áreas, o que tem possibilitado o avanço de

certas atividades criminosas, a realização de execuções sumárias e a eleição de políticos (deputados e vereadores) vinculados a esses grupos (Alves, 2008). As milícias se diferenciam dos grupos de extermínio, cuja atuação geralmente ocorria mediante uma “encomenda” e o pagamento das mortes. Já as milícias atuam na oferta de segurança em localidades atingidas pela presença do tráfico de drogas, mas inclui a venda de serviços tais como o transporte clandestino, a entrega de botijão de gás, etc. Como se trata de áreas com urbanização precária, as milícias encontraram aí um campo grande de coação sobre os moradores (Misse, 2011).

- 22 É neste contexto que se precisa pensar a criação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), que teve início em dezembro de 2009, com a implantação de um projeto-piloto na favela Santa Marta, zona sul da cidade¹², no bairro de Botafogo. Até o momento são trinta e seis UPP inauguradas¹³, dispostas em um “cinturão de segurança” para os locais onde serão realizadas atividades durante a Copa de 2014.
- 23 O projeto tem sido tratado como um “um novo modelo de segurança pública e de policiamento que promoveria a aproximação entre a população e a polícia” (<http://www.upprj.com/index.php/historico>, acesso em 08/03/2012). Tendo como foco a “retomada” de territórios, que estariam “dominados” pelo tráfico de drogas, a implantação obedece a uma estratégia operacional que se inicia com a fase de *ocupação*, ou seja, a fase tática da criação de uma UPP, quando as tropas especiais da PMERJ (Batalhão de Operações Especiais-BOPE; Batalhão de Choque) ou da PCERJ (Coordenadoria de Recursos Especiais) assumem o protagonismo, contando com a colaboração das Forças Armadas. A base é o conceito militar de *ocupação* que traduz o poder de introduzir as tropas num território, como uma atividade excepcional de intervenção militar que pressupõe que há a presença de um grupo que deve ser retirado do local. O pressuposto dessa ação é a supressão de conflitos que seriam a fonte de opressão nos territórios e sobre as populações (Muniz e Proença Júnior, 2007). Vale lembrar que, segundo o artigo 42 da Convenção de Haia de 1907, “um território é considerado ocupado desde que se encontre de fato sob a autoridade de exército inimigo”. No caso das favelas do Rio de Janeiro, não há a presença de um exército inimigo, mas sim de supostos criminosos, denominados como “traficantes”, sendo que a operação policial não se aplica apenas aos suspeitos, mas a toda a população residente na região¹⁴.
- 24 Na segunda fase ocorre a permanência do BOPE, durante algumas semanas, até que o efetivo de policiais treinados para trabalhar na UPP seja transferido. Em tese, esses policiais seriam formados para trabalhar com base nas ações de policiamento comunitário e preventivo, mas o que é possível identificar em conversas com os policiais é que eles veem os moradores das favelas como coniventes com o tráfico de drogas, ou seja, são todos suspeitos em potencial, o que impede o desenvolvimento de qualquer relação de confiança, que é a base desse modelo de intervenção. Há que se esclarecer que a estratégia da suspeição sistemática se materializa em práticas que são consideradas como violações de direitos dos moradores. Um caso recente se tornou conhecido com o desaparecimento de um cidadão na favela da Rocinha, Amarildo Dias de Souza, que foi detido como suspeito de envolvimento com o tráfico de drogas e conduzido por policiais para a sede da UPP, em 14 de julho de 2013, desde então não se teve mais notícias sobre o paradeiro dele. O caso Amarildo somente foi investigado e os policiais foram denunciados à Justiça pelo seu homicídio porque houve forte mobilização nas redes sociais, o que levou à substituição do delegado responsável pela investigação, tendo assumido o delegado Orlando Zaccone, que

recusou a investigação anterior por desqualificar a vítima. O caso é revelador de uma prática policial recorrente de forjar a incriminação de suspeitos.

- 25 Na terceira fase, chamada de *ocupação definitiva*, o foco passaria a ser da prevenção e inclusão social, quando deveriam implantar uma série de projetos designados como UPP Social, o que não aconteceu até o momento.
- 26 O debate em torno das UPP está polarizado entre aqueles que a consideram apenas um novo nome para as mesmas práticas policiais de sempre e os que a consideram uma estratégia de remoção do crime para outras áreas. Compartilho da visão de Luiz Antônio Machado da Silva (2010), para quem a UPP não representa um programa de policiamento propriamente, mas sim um conjunto de práticas retoricamente reunidas por terem em comum o objetivo de substituir as “operações” pela permanência policial no local. A retórica governamental é que se trata de uma experiência de policiamento comunitário, mas quando se analisa o funcionamento de uma UPP é possível notar que as unidades continuam vinculadas administrativamente ao batalhão de área; a proximidade entre o efetivo e a população local é meramente física, sem que isto implique formas de interação mais respeitadas. Esse talvez seja um dos principais obstáculos à estabilização do projeto, considerando que num primeiro momento foi alterada a forma de repressão ao crime, e o fuzil não é utilizado mais como arma para policiamento das favelas, mas o discurso político e institucional ainda está muito vinculado às ideias de guerra e aos processos de controle da intimidade das pessoas, o que provoca muitos conflitos entre os policiais e os moradores, que se formalizam como prisões por suposto “desacato à autoridade”. A lógica de desconfiança que rege as relações entre policiais e moradores acaba por desqualificar as opiniões dos moradores, seja quando denunciam casos de “abusos de autoridade”, seja quando questionam as políticas públicas adotadas. Em ambos os casos paira sobre eles a suspeição de que estariam ao lado dos criminosos. Tal visão está diretamente contaminada pela representação de guerra ao tráfico, que consagra a favela como um território inimigo a ser conquistado.
- 27 Pode-se concluir preliminarmente que as UPP, com a incorporação do conceito de “pacificação”, representam uma ressignificação da política de guerra ao crime. Se por um lado podem representar alguma mudança em estratégias de manutenção da ordem, visto que antes a polícia só entrava pontualmente naquelas regiões com grandes operações envolvendo muitos tiros, não parece constituir uma mudança de filosofia de policiamento, principalmente porque há fortes divergências internas à corporação, seja entre o oficialato, seja na tropa. Há que se considerar ainda que a UPP representa a continuidade de um modelo de política pública que favorece a segregação e compartimentalização da cidade, na medida em que é pensada como uma ação exclusiva para “as favelas”, que continuam a ser vistas como o lugar típico das “classes perigosas” (Guimarães, 1981).
- 28 Por último, penso que a UPP precisa ser entendida a partir do conceito de *branding*, ou seja, como o conjunto de processos que os Estados põem em curso para manipular a sua imagem e a sua reputação (Ellison & O’Reilly, 2008). Era preciso criar uma marca para o Rio de Janeiro a fim de demonstrar que seria possível assegurar a segurança dos eventos internacionais programados. Para tanto, se buscou ressignificar o papel das Forças Armadas e o uso de seus recursos bélicos apoiando a ação de tropas especiais da polícia, para encenar uma ação espetacular que se constitui num “produto” televisivo e midiático, a ponto de a principal rede de TV aberta local passar a manhã de um domingo transmitindo ao vivo toda a operação do Complexo do Alemão.

- 29 Em síntese, a UPP consolida uma marca que consagra um processo longo de militarização da segurança pública no Rio de Janeiro com as demandas políticas que se fazem sentir na atualidade, a partir da incorporação do modelo de “cidade-commodity” (Kant de Lima *et al.*, 2010), onde a comercialização adequada para o público internacional requer a embalagem da “pacificação”, que se fundamenta no uso de meios violentos em lugar do Direito, no qual a gestão da crise social funda-se unicamente no uso da força e em que a ideia de respeito aos direitos dos cidadãos é algo visto como um obstáculo ao trabalho policial.

As políticas de segurança pública na agenda nacional

- 30 A temática da segurança pública ganhou grande visibilidade no cenário nacional quando do debate, ao longo de 1994, sobre a possibilidade de intervenção federal no Rio de Janeiro, pelo acionamento das Forças Armadas, o que acabou acontecendo na Operação Rio. Isto iniciou um amplo questionamento, que se mantém até hoje, sobre o uso eleitoral do problema da segurança pública, em especial no Rio de Janeiro.
- 31 Assim, a incorporação da temática da segurança pública à agenda eleitoral federal, que já se fazia presente em disputas estaduais, desde 1982, quando ocorreu a primeira eleição após a ditadura de 64, aconteceu mediante a adoção de um modelo de militarização que, segundo Zaverucha (2005), corresponde à adoção e uso de conceitos, doutrinas, procedimentos e pessoal militares em atividades de natureza civil, entre elas, a segurança pública.
- 32 Antes de problematizar esse paradigma é preciso fazer uma breve digressão sobre a Constituição de 1988, chamada de “Constituição Cidadã”, que representou poucas mudanças no que se refere às concepções ideológicas e doutrinárias relativas à segurança pública. O tema foi tratado no capítulo III, “Segurança Pública” (Título V – Defesa do Estado e das Instituições Democráticas), cujo texto revela a influência da Lei de Segurança Nacional (1935), que definia crimes contra a segurança do Estado e da Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento (Decreto-Lei 314/68), cujo principal objetivo era eliminar os “inimigos internos”. É possível perceber, portanto, que o texto constitucional enfatiza uma concepção de segurança reduzida à questão policial voltada, principalmente, à manutenção da ordem e segurança do Estado.
- 33 Uma novidade no texto constitucional é que, além de ser considerada um “dever do Estado”, como está postulado no artigo 144 da Constituição, a segurança pública passou a ser também “direito e responsabilidade de todos”, o que significa, formalmente, o reconhecimento de um Estado democrático, no qual a concepção de ordem está diretamente relacionada às atitudes e valores do cidadão, quer isoladamente quer em coletividade. A transferência da responsabilidade pela segurança pública aos governos estaduais foi outro aspecto inovador, que teve peso simbólico e efetivo importante no processo de democratização, pois representou o rompimento com um dos dispositivos utilizados pelos militares, que embasava a política de segurança nacional na subordinação das instituições de segurança ao governo federal.
- 34 Ressalta-se que, no entanto, a estrutura do sistema de segurança pública não foi alterada, cada polícia cumprindo parte das funções previstas para o ciclo completo de atividades policiais. À Polícia Militar cabe a atividade do policiamento administrativo da ordem pública, com prevenção e repressão dos crimes; a Polícia Civil tem o papel do

policimento judiciário, apurando infrações pessoais para o Poder Judiciário. Além disso, foram mantidos alguns artigos das Constituições anteriores, tais como os que preveem a existência da Inspetoria-Geral das Polícias Militares (IGPM), como um órgão do Exército brasileiro que fiscaliza a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros, e o que define a Polícia Militar como força auxiliar e reserva do Exército. Por esses motivos o debate sobre a presença das Forças Armadas na segurança pública, em especial no que se refere à presença dos militares desempenhando atividades de policiamento nas ruas, é um tema que ainda hoje provoca acaloradas discussões políticas e questionamentos sobre a sua legalidade, e foi novamente reintroduzido com a utilização das tropas na ocupação do Complexo do Alemão, no ano 2010, no Rio de Janeiro, para a instalação de uma UPP.

- 35 Iniciou-se naquele momento uma reflexão sobre a necessidade de se repensar os papéis institucionais, o que acabou sendo aprofundado como um debate sobre a necessidade de cooperação e de corresponsabilidade entre os níveis federal, estadual e municipal no processo de formulação e implementação de políticas de segurança pública.
- 36 É no âmbito deste debate que surgiu no final do mandato de Fernando Henrique Cardoso, no ano 2000, o *Plano Nacional de Segurança Pública*, cujo objetivo era “aperfeiçoar o sistema de segurança pública brasileiro, por meio de propostas que integrem políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, de forma a reprimir e prevenir o crime e reduzir a impunidade”. A amplitude do plano pode ser vista como um resultado positivo de incorporação de demandas e diagnósticos formulados pela sociedade em articulação com instituições de pesquisa, porém esta também foi uma causa de sua ineficácia. Como foi lançado no final do mandato, o plano praticamente não saiu do papel. A principal ação prevista e implementada foi a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública, que tinha por objetivo apoiar projetos na área de segurança pública e projetos sociais de prevenção à violência, tanto de estados quanto de municípios, desde que atendessem aos critérios estabelecidos pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), criada em 1997.
- 37 Também merece destaque o primeiro Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH), publicado em 1996, que seguiu a orientação política de incorporar internamente os princípios e diretrizes que regem os acordos e as convenções internacionais, dos quais o Brasil é signatário. Isso colaborou para criar uma imagem diferente do país, até então difundida na mídia internacional como uma nação que convive com graves violações de direitos humanos e cujos governos foram omissos na punição dos agressores, muitas vezes agentes do próprio Estado¹⁵. Se a mudança dessa imagem significou uma melhoria da inserção no cenário político internacional e, conseqüentemente, maior confiança dos investimentos externos, na prática representou apenas a implantação, em média, de 20 % das 226 metas traçadas (Oliveira, 1998; Pinheiro e Mesquita Neto, 1999).
- 38 Concomitantemente, tem-se consolidado o discurso de que, para a formulação de políticas de segurança, é preciso um diagnóstico tecnicamente orientado sobre a criminalidade e a violência, partindo de dados consistentes sobre as diferentes atividades criminais e violentas que afetam o cotidiano dos cidadãos. Tornou-se, então, uma questão central o processamento das estatísticas oficiais das instituições de segurança para a efetividade das políticas públicas (Miranda, 2008c).
- 39 A importância de uma base de dados organizada está formalmente expressa no Plano Nacional de Segurança, anunciado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso em 2000, que teve como objetivo aperfeiçoar o sistema de segurança pública por meio de propostas que integrem políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, de forma a reprimir e prevenir o crime e reduzir a impunidade, aumentando a segurança e a

tranquilidade do cidadão brasileiro (Sento-Sé e Ribeiro, 2004). O Plano condicionava a concessão de recursos à apresentação de resultados positivos em relação à criminalidade e violência, com ênfase nos direitos civis, principalmente os relacionados diretamente à integridade física e à cidadania. Esta premissa foi incorporada posteriormente aos planos elaborados durante os dois mandatos do governo Lula.

- 40 A visibilidade de conflitos onde se explicitava a persistência de graves violações de direitos humanos, associada ao crescimento vertiginoso da criminalidade urbana violenta, consagrou o tema da segurança como um dos mais importantes no debate político da sucessão presidencial. Assim, a apresentação do “Projeto Segurança Pública para o Brasil”, que deu origem ao *Sistema Único de Segurança Pública*, em 2003, apresentava semelhanças com a proposta de FHC no que diz respeito aos princípios de valorização dos direitos humanos, mas apresentava diferenças no que diz respeito ao papel dado à SENASP na promoção e gestão das propostas apresentadas.
- 41 Fica claro no documento a incorporação do conceito de *segurança cidadã*, que foi desenvolvido há cerca de uma década, na América Latina, para se contrapor ao conceito de *segurança nacional*, influenciado pela Doutrina de Segurança Nacional, que consagrou princípios que buscaram garantir a ordem interna e se associava a práticas de violações de direitos humanos.
- 42 A associação de segurança e valores democráticos se vincula ao desenvolvimento do conceito de *segurança humana*, na década de 1980, mas que só foi divulgado e formalizado internacionalmente em 1994, quando o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) centrou seu Relatório de Desenvolvimento Sustentável nessa ideia, que tem como fundamento o universalismo do direito à vida. De acordo com o enfoque do PNUD, a essência da insegurança humana é a vulnerabilidade, e a pergunta que se deve fazer é como proteger as pessoas, insistindo no envolvimento direto e no vínculo estreito entre desenvolvimento social e segurança, que deve ser entendida como forma de proteção das liberdades vitais que garantam os elementos básicos de sobrevivência, dignidade e meios de vida.
- 43 A mudança do conceito de segurança tem provocado debate nos países latino-americanos para determinar uma agenda que redefine as práticas institucionais no processo de passagem do autoritarismo para a democracia, o que pressupõe a ruptura com uma visão “estadocêntrica” e a valorização da participação social. Tal prática é associada à necessidade de mudanças no regime político, entendidas principalmente como transformações conceituais nas legislações, no que se refere ao relacionamento entre os atores e as estruturas institucionais, mas com efeitos limitados de transformação cotidiana das mesmas. A incorporação do conceito de segurança cidadã, todavia, não tem se dado de forma unívoca e homogênea nas diferentes sociedades. É preciso ressaltar que as diferenças e especificidades devem ser observadas, em especial, no que se refere ao uso das categorias público, que enfatiza o papel do Estado em relação aos governados, e cidadão, que pressupõe o reconhecimento de direitos por parte do Estado, o que poderia suscitar a ideia de corresponsabilidade, mas que pode ocultar a valorização de alguns grupos como os principais sujeitos sociais. No caso brasileiro evidencia-se um conflito entre as práticas policiais reativas e repressivas e um crescente movimento de reivindicação de direitos pelos movimentos sociais, o que revela um modo específico de interações e controles sociais marcados por uma dificuldade de oferecer um serviço público universal, ou seja, a segurança não é um serviço disponível a todos os cidadãos, mas apenas de modo parcial é ofertada às camadas sociais consideradas “mais altas”.

- 44 A incorporação do conceito de segurança cidadã ao programa SUSP representou uma mudança de orientação política, e também alterações na forma de repasse de recursos para os estados, que foram obrigados a apresentar projetos a serem analisados por técnicos da SENASP, e que, depois de aprovados, eram implementados por convênio entre a Secretaria e as unidades federativas, com recursos repassados do Fundo Nacional de Segurança Pública. Tal medida representou uma mudança substancial na prática tradicional de repasse de recursos baseada nas relações político-partidárias ou pessoais, e, por consequência, permitiu identificar a dificuldade que as secretarias de segurança estaduais tinham em apresentar propostas que priorizassem o respeito aos direitos humanos referentes à vida, integridade física e liberdade, já que estavam acostumadas a ver a SENASP como uma financiadora de viaturas e armamentos. Tal conflito evidenciou ainda mais as dificuldades de articulação entre instituições de segurança pública e poderes executivos estaduais, em especial no que se referia a uma adesão eficaz aos mecanismos de controle do uso excessivo da força letal como prática das polícias, desafio que permanece presente.
- 45 A associação da necessidade da melhoria da qualidade dos serviços e da efetividade das ações de segurança pública às formas de gestão do programa levou à apresentação, no segundo governo Lula, do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), cujo objetivo era “articular políticas de segurança com ações sociais; priorizar a prevenção e buscar atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social e segurança pública”. Sua elaboração é fruto de discussão no âmbito do governo federal, dirigido pelo Ministério da Justiça, envolvendo outros Ministérios (Educação, Saúde, Trabalho, Cultura, Esportes, Cidades e Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Casa Civil e a Secretaria Nacional Antidrogas, Secretaria Nacional da Juventude, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial), e representantes das secretarias estaduais de segurança pública, de movimentos sociais e membros de instituições de pesquisa. O Programa é composto por três ações estruturais (modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional; valorização dos profissionais da segurança pública e do sistema prisional; enfrentamento à corrupção e ao crime organizado); três programas locais (território da paz; integração do jovem e da família; segurança e convivência); e mecanismos de gestão (funcionamento do Gabinete de Gestão Integrada Estadual e dos Conselhos Comunitários de Segurança).
- 46 Avaliações sobre o PRONASCI indicam que as suas ações foram voltadas à implantação da filosofia do policiamento comunitário, mas apresentaram fragilidades no que se refere à redução da letalidade policial; à integração das ações do governo federal, à sociedade civil organizada e ao monitoramento da ação policial nos territórios selecionados (Cardoso, 2010). Outro problema na execução do PRONASCI foi a diversidade de ações propostas, que paradoxalmente tinham uma modelagem padronizada em diferentes contextos, sem se adequar ao público-alvo e às distintas regiões do país. Entre os aspectos positivos do programa aponta-se o incentivo aos municípios para elaboração de políticas de segurança pública, com a participação da sociedade civil, por representar a possibilidade de transformação de práticas consolidadas. No entanto há que se destacar que são poucos os estudos sobre o tema.

Considerações finais

- 47 Tomar as políticas públicas de segurança como um objeto de análise representa problematizar a ação estatal para transformá-la em uma questão sociológica. Assim, se a discussão sobre as controvérsias políticas na segurança pública é incontestável por explicitar como as intenções são transformadas em intervenções, também permite identificar que os diversos programas e planos de segurança pública no Rio de Janeiro e no Brasil continuam presos a diferentes lógicas, que afetam diretamente os padrões de comportamento das instituições, na medida em que acionam percepções coletivas, tanto valorizam positivamente a necessidade de mudanças estruturais como esclarecem representações que legitimam as práticas vigentes como sendo as mais adequadas para lidar com a realidade de desigualdade de tratamento de cidadãos.
- 48 Embora as propostas procurem demarcar seu caráter de “inovação”, quando analisadas a partir do ponto de vista das práticas institucionalizadas, é possível identificar os conflitos e tensões inerentes à formulação e implantação de políticas públicas, que continua referido a um modelo militar de segurança pública, segundo o qual a ordem só é possível mediante o acionamento de força estatal. Portanto, a discussão sobre a garantia de direitos individuais se torna secundária, já que representa um segundo plano em face da premência da segurança do Estado.
- 49 Assim, mesmo quando os planos de segurança tentam articular a institucionalização das liberdades civis, esbarram num contexto sociopolítico mais amplo, o processo de “individualização” da sociedade brasileira, que se deu sem a ampliação efetiva da cidadania. Por isso, as políticas de segurança tradicionalmente têm sido aplicadas visando à domesticação/pacificação de conflitos, o que evidencia as dificuldades e contradições inerentes às reformas para ampliar o acesso à justiça, introduzir os princípios dos denominados “direitos humanos” na ação policial, a universalização dos direitos da cidadania.
- 50 As contingências históricas ligadas aos regimes políticos não democráticos imprimiram uma invisibilidade da expressão pública que a diferencia daquela que os cidadãos experimentam em regimes democráticos, onde as liberdades são asseguradas no espaço e na esfera pública. Como um país que vivenciou duas longas ditaduras (oficialmente reconhecidas) desde que foi instaurada a República, marcado por uma tradição escravocrata baseada no princípio da desigualdade jurídica entre seus membros e por práticas inquisitoriais (Kant de Lima, 2008), o Brasil destinou um espaço periférico para os estudos sobre o sistema de controle social e prisional contemporâneos. O paradoxo existente entre a presença de tais modelos repressivo-punitivos no interior do sistema de justiça criminal brasileiro e os valores de uma sociedade republicana e democrática não obteve a atenção necessária por parte dos intelectuais e acadêmicos durante décadas, o que pode ser explicado pela dificuldade de tornar essa questão em um problema público, universalmente relevante para todos os cidadãos.
- 51 Tal cenário evidencia que estamos diante de um paradoxo: por um lado, temos uma República que se define como composta de cidadãos formalmente com os mesmos direitos; por outro, a instituição policial desempenha na prática o papel de executora de uma política de supressão de conflitos, visando a reprodução e manutenção de uma ordem pública desigual em uma sociedade de iguais, em que privilégios legais de *status*, como a prisão especial, se contrapõem a direitos e garantias constitucionais universais, e

tem seu *arbítrio* – como se chama o uso legítimo de sua *discricionariedade* – em nada assemelhado à *discretion* da polícia dos EUA (Kant de Lima, 2008). Além disso, a suspeição generalizada no que se refere à explicitação de conflitos, sempre associada à ruptura de uma ordem pública e social inegociável, pressupõe que o “consenso no dissenso” (Bourdieu, 1968: 142) é algo estranho no Brasil quando se fala em direitos, já que os cidadãos são tidos pelo sistema jurídico brasileiro como *hipossuficientes*, incapazes de fazer valer os seus interesses legítimos, levando a uma intervenção incontrolável do Estado nos direitos de cidadania. Embora já não seja tão comum se escutar a defesa do lema “bandido bom é bandido morto”, os discursos que são apresentados oficialmente continuam associando a necessidade de “ordem” à presença e intervenção militares. Tal perspectiva se manifesta nas falas de agentes públicos que afirmam que os “direitos humanos são para os humanos direitos”, expressão cuja autoria não é conhecida, mas que revela uma ressignificação da mesma lógica, aquela que confirma que a cidadania e a garantia de direitos não é algo que vale para todos, devendo apenas funcionar para o cidadão de “bem”. Assim, as pressões internacionais para a incorporação de princípios de direitos humanos à formação policial tem possibilitado a mudança nas gramáticas acerca da segurança pública, mas não tem possibilitado uma mudança substantiva nas práticas. A resistência ao tema somente é observada na interação como os agentes públicos que manifestam claramente o descontentamento com essas mudanças políticas. O descompasso entre o dever-ser e o ser acaba por reforçar a ideia de que o papel da polícia é a repressão dos criminosos, e não dos crimes, revelando uma concepção altamente arbitrária e seletiva. Outro aspecto relevante para compreender o caso brasileiro é que a ordem pública é pensada como sinônimo de ordem estatal, que paira acima da sociedade, tutelando-a e, como tal, incorporada, definida e revelada na pessoa e na palavra de seus funcionários (Kant de Lima e Miranda, 2012). Nesse sentido, a análise de projetos como a UPP permite revelar a hipótese de que, além da sua projeção midiática, as mudanças funcionam para manter tudo igual. Se a retórica dos direitos humanos e a filosofia do policiamento comunitário têm sido incorporadas aos discursos oficiais, as práticas policiais revelam vivências que retomam as longas ditaduras, cujas marcas que deixaram não são apenas vestígios, mas uma marca indelével num modelo de controle social que valoriza a supressão do conflito mediante o uso, e abuso, da força, de modo que os agentes públicos e a instituição policial têm participado da própria construção da violência urbana, originando um policiamento militarista travestido de policiamento comunitário.

BIBLIOGRAPHY

ADORNO, S. F. (1993), “A Criminalidade Urbana Violenta no Brasil: Um Recorte Temático”, *BIB - Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, 35, 2.º semestre, pp. 3-24.

ADORNO, S. F. (1999), “Insegurança versus Direitos Humanos: Entre a Lei e a Ordem”, *Tempo Social*, vol. 11, n.º 2, pp. 129-153.

- ADORNO, S. F. (2002), “Monopólio Estatal da Violência na Sociedade Brasileira Contemporânea”, in S. Miceli (org.), *O que ler na ciência social brasileira 1970-2002*, São Paulo, Sumaré, v. IV, pp. 267-307.
- ALVES, J. C. S. (2003), *Dos Barões ao extermínio: uma história da violência na Baixada Fluminense, Duque de Caxias-Rio de Janeiro*, APPH-Clio.
- ALVES, J. C. S. (2008), “Milícias: Mudanças na Economia Política do Crime no Rio de Janeiro”, *Segurança, tráfico e milícias no Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, Justiça Global/Fundação Heinrich Böll.
- BEATO FILHO, C. e R. S. Souza (2011), *Desafios da Segurança Pública. O Brasil e a Nova Década: Equações para o Desenvolvimento Sustentável*, Belo Horizonte, Autêntica Editora/ACM.
- BOURDIEU, P. (1968), “Campo Intelectual e Projeto Criador”, in: P. Bourdieu, *Problemas do Estruturalismo*, Rio de Janeiro, Zahar, pp. 105-143.
- CALDEIRA, T. P. R. (1991), “Direitos Humanos ou «Privilégios de Bandido»? Desventura da Democratização Brasileira”, *Novos Estudos Cebrap*, 30, pp. 162-174.
- CANO, I. (1997), *Letalidade da Ação Policial no Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, ISER.
- CANO, I. e T. Duarte (2012), *No sapatinho: a evolução das milícias no Rio de Janeiro (2008-2011)*, Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll.
- CARDOSO JR., J. C. (org.), (2010), *Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, IPEA, disponível em http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livro_bd_vol3.pdf, acesso em 21/07/11.
- CARVALHO, G. S. de (1999), *Abordagens Teóricas da Violência Criminal: Respostas das Ciências Sociais a um Momento Político*, Dissertação de Mestrado em Sociologia, São Paulo, USP.
- CARVALHO, J. M. (2003), *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISE E PLANEJAMENTO (1973), *A Criança, o Adolescente e a Cidade*, São Paulo, Cebrap.
- CERQUEIRA, C. M. N. (1996), “Remilitarização da Segurança Pública: A Operação Rio”, in *Discursos Sediciosos: Crime, Direito e Sociedade*, 1 (1), pp. 141-169, 1.ª sem.
- ELLISON, G. e C. O’Reilly (2008), “Ulster’s policing goes global: The police reform process in Northern Ireland and the creation of a global brand”, *Crime, Law and Social Change*, 50 (4-5), pp. 331-351.
- GAROTINHO, A. e L. E. Soares (1998), *Violência e Criminalidade no Estado do Rio de Janeiro: Diagnóstico e Propostas para uma Política Democrática de Segurança Pública*, Rio de Janeiro, Hama.
- GREGORI, M. F. e C. A. Silva (2000), *Meninos de Rua e Instituições: Tramas, Disputas e Desmanche*, São Paulo, Contexto.
- GUIMARÃES, A. P. (1981), *As classes perigosas: banditismo rural e urbano*, Rio de Janeiro, Graal.
- HOLLOWAY, T. H. (1997), *Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX*, Rio de Janeiro, FGV.
- LESSA, R. et al. (2004), *Arquitetura do Sistema Único de Segurança Pública*, Rio de Janeiro, Ministério da Justiça/Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro.
- LIMA, L. L. G. (2009), “As Práticas de Administração de Conflitos de Gênero no Cotidiano das Delegacias de Polícia”, *Revista de História*, 22, pp. 117-139.

- LIMA, R. Kant de (1995), *A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro: Seus Dilemas e Paradoxos*, 2.^a ed., Rio de Janeiro, Forense.
- LIMA, R. Kant de (1996), “A Administração dos Conflitos no Brasil: A Lógica da Punição”, in G. Velho e M. Alvito (orgs.), *Cidadania e Violência*, Rio de Janeiro, UFRJ/FGV.
- LIMA, R. Kant de (1999), “Polícia, Justiça e Sociedade no Brasil: Uma Abordagem Comparativa dos Modelos de Administração de Conflitos no Espaço Público”, *Revista de Sociologia e Política*, 13, pp. 22-38.
- LIMA, R. Kant de (2008), *Ensaio de Antropologia e de Direito: acesso à justiça e processos institucionais de administração de conflitos e produção da verdade jurídica em uma perspectiva comparada*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2008.
- LIMA, R. Kant de e A. P. M. Miranda (2012), “Estado, Direito e Sociedade: a segurança e a ordem pública em uma perspectiva comparada”, in S. Durão (org.), *Polícia, Segurança e Ordem Pública: Perspectivas portuguesas e brasileiras*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais do ICS/UL, pp. 73-99.
- LIMA, R. Kant de, M. Misse e A. P. M. Miranda (2000), “Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil: uma Bibliografia”, *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 50, pp. 45-123.
- LIMA, R. Kant de et al. (2010), *Entre a guerra e a pacificação: Paradoxos da administração institucional de conflitos no Rio de Janeiro*, disponível em <http://www.propi.uff.br/ineac/entre-guerra-e-pacificacao-paradoxos-da-administracao-institucional-de-conflitos-no-rio-de-janeiro>, acesso em 09/12/2010.
- MIRANDA, A. P. M. (2007), “La busca por derechos: posibilidades y limites de participación social en la democratización del Estado”, in H. Caruso et al. (org.), *Polícia, Estado y Sociedad: prácticas y saberes latinoamericanos*, Rio de Janeiro, Publit, pp. 407-434.
- MIRANDA, A. P. M. (2008a), “A Avaliação dos Conselhos Comunitários de Segurança”, *Revista Aval - Avaliação de Políticas Públicas*, 2, pp. 57-68.
- MIRANDA, A. P. M. (2008b), “Dilemas da formação policial: treinamento, profissionalização e mediação”, *Revista Educação Profissional: Ciência e Tecnologia*, 3, pp. 119-128.
- MIRANDA, A. P. M. (2008c), “Informação, análise criminal e sentimento de (in)segurança: considerações para construção de políticas públicas de segurança”, in A. S. Pinto et al. (org.), *A análise criminal e o planejamento operacional*, Rio de Janeiro, Riosegurança, 1, pp. 14-41.
- MIRANDA, A. P. M. (2009), “Movimentos sociais, a construção de sujeitos de direitos e a busca por democratização do Estado”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Católica de Petrópolis*, 1, p. 218-237.
- MIRANDA, A. P. M. e L. L. G. Lima (org.) (2008), *Políticas Públicas de Segurança, Informação e Análise Criminal*, Niterói, EDUFF.
- MIRANDA, A. P. M. e F. R. Mota (org.) (2010), *Práticas Punitivas, Sistema Prisional e Justiça*, Niterói, EDUFF.
- MIRANDA, A. P. M. e R. C. Dirk (2010), “Análise da construção de registros estatísticos policiais no Estado do Rio de Janeiro”, in R. Kant de Lima et al. (org.), *Conflitos, direitos e moralidades em perspectiva comparada*, Rio de Janeiro, Garamond, II, pp. 245-284.
- MIRANDA, A. P. M.; M. B. Oliveira e V. F. Paes (2010), “A reinvenção da «Cartorialização»: análise do trabalho policial em registros de ocorrência

e inquéritos policiais em Delegacias Legais referentes a homicídios dolosos na cidade do Rio de Janeiro”, *Segurança, Justiça e Cidadania*, 4, pp. 119-152.

MIRANDA, A. P. M. e M. V. Pita (2011), “O que as cifras cifram? Reflexões comparativas sobre as políticas de produção de registros estatísticos criminais sobre *mortes violentas* nas áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e de Buenos Aires”, in R. Kant de Lima et al. (org), *Burocracias, direitos e conflitos: pesquisas comparadas em Antropologia do Direito*, Rio de Janeiro, Garamond.

MISSE, M. et al. (1973), *Delinquência Juvenil na Guanabara: Uma Introdução Sociológica*, Rio de Janeiro, Tribunal de Justiça da Guanabara e Juizado de Menores da Guanabara.

MISSE, M.; J. V. Vargas et al. (2010), *O Inquérito Policial no Brasil: Uma pesquisa empírica*, Rio de Janeiro, Booklink.

MISSE, M. (2011), “Crime organizado e crime comum no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades”, *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, n.º 40, pp. 13-25.

MUNIZ, J. O. e D. Proença Júnior (2007), “Forças Armadas e Policiamento”, *Revista Brasileira de Segurança Pública*, Ano 1, Edição 1, pp. 48-59.

OLIVEIRA, I. R. (1998), “A Política de Direitos Humanos do Governo de Fernando Henrique Cardoso. Reflexões para uma Avaliação”, *Comunicação & Política*, 5 (2), pp. 87-103.

PERALVA, A. (2000), *Violência e democracia: o paradoxo brasileiro*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

PINHEIRO, P. S. (1997), “Violência, Crime e Sistemas Policiais em Países de Novas Democracias”, *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, 9 (1), pp. 43-52.

PINHEIRO, P. S. e P. Mesquita Neto (1999), *Primeiro Relatório de Direitos Humanos. Direitos Humanos: Realizações e Desafios*, São Paulo, Universidade de São Paulo, Núcleo de Estudo da Violência.

SENTO-SÉ, J. T. (1998), “Imagem da Ordem, Vertigens do Caos. Debate sobre as Políticas de Segurança Pública no RJ nos Anos 80 e 90”, *Archè*, 7 (19), pp. 41-73.

SENTO-SÉ, J. T. e E. Ribeiro (2004), “Segurança pública: enfim, na agenda federal”, in D. Rocha e M. Bernardo, *A Era FHC e o Governo Lula: transição?*, Brasília, INESC.

SILVA, J. e A. P. M. Miranda (org.) (2003), *Políticas Públicas de Justiça Criminal e Segurança Pública*, Niterói, EDUFF, 2003.

SILVA, J. (2008), *Criminologia crítica*, 2.ª ed., Rio de Janeiro, Forense.

SILVA, L. A. Machado da (2010), *Afinal, qual é a das UPPS?*, disponível em www.observatoriodasmetroplites.ufrj.br, acesso em 28/03/2010.

SOARES, L. E. et al. (1996), *Violência e política no Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, Relume-Dumará/ISER.

SOARES, L. E. (2000), “Segurança Pública e Direitos Humanos: Entrevista Concedida a Sérgio Adorno”, *Novos Estudos Cebrap*, 57, pp. 141-154.

ZALUAR, A. M. (1999), “Violência e Crime”, in S. Miceli (org.), *O que ler na Ciência Social brasileira (1970-1995)*, São Paulo: Editora Sumaré/ ANPOCS, 1, pp. 15-107.

ZAUERUCHA, J. (2005), *FHC, Forças Armadas e Polícia: entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002)*, Rio de Janeiro, Record.

NOTES

1. Uma primeira versão deste texto foi apresentada no Grupo de Trabalho Violencia y seguridad, durante o *I Encuentro entre antropólogos mexicanos y brasileños*, em setembro de 2011, na Cidade do México.
2. As primeiras pesquisas foram sobre jovens infratores no Rio de Janeiro (Misse *et al.*, 1973) e em São Paulo (Cebrap, 1973).
3. A área da Sociologia passou de 12 para 35 linhas de pesquisa entre 1995 a 2000, a Ciência Política de 9 para 14, mantendo-se estável na Antropologia (16 linhas de pesquisa). Em 2000, existiam 52 grupos de pesquisa em todo o país na área de Ciências Humanas, 41 dos quais nas Ciências Sociais. No censo relativo ao ano de 2010 foi possível encontrar 40 linhas de pesquisa relativas à segurança pública e criminalidade e 182 linhas sobre violência.
4. Não será analisada neste artigo a produção referente à atuação dos movimentos sociais na violação de direitos em função do escopo do artigo. Saliento, no entanto, que se trata de um extenso e valoroso material disponível para consulta.
5. Regime político autoritário fundado no Brasil pelo presidente Getúlio Vargas, entre os anos de 1937-1945. Ressalta-se que o Código Penal e o Código de Processo Penal nacionais foram produzidos nessa época e ainda estão vigentes no país.
6. O policial fez parte de uma organização conhecida como Escuderia Le Cocq, que foi criada para vingar a morte em serviço de um policial, Milton Le Cocq. O grupo era popularmente conhecido como “Esquadrão da Morte”.
7. No Brasil, os estados possuem duas polícias, a Polícia Militar e a Polícia Civil, com atribuições definidas constitucionalmente.
8. A Baixada Fluminense representa do ponto de vista geográfico uma região entre o litoral e a Serra do Mar, composta por treze municípios. Os grupos de extermínio eram compostos por policiais e outros agentes públicos, geralmente contratados por comerciantes e ligados a políticos locais para assassinar (Alves, 2003).
9. Segundo o Grupo Tortura Nunca Mais, o Gal. Cerqueira era o comandante da PMERJ na época do atentado ao Riocentro (1.º de maio de 1981), tendo feito carreira em operações de combate à guerrilha, sendo a mais conhecida a caçada a Carlos Lamarca. Foi escolhido pelo general Milton Tavares (chefe do Centro de Informações do Exército, na época) para combater a guerrilha do Araguaia, entre janeiro e março de 1974. Em 18 de maio de 1995 o general Cerqueira foi nomeado Secretário de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. Assumiu o cargo afirmando que iria “ocupar as favelas do Rio para pôr fim à violência” (grifo meu).
10. Trata-se de incursões policiais nas favelas com grande efetivo de agentes das forças de segurança estadual, das Forças Armadas e da Força de Segurança Nacional, além de uma ampla cobertura dos meios de comunicação. Essas operações são justificadas pelas autoridades públicas como “ação pacificadora” dos territórios.
11. O termo originariamente se referia a um documento administrativo (Ordem de Serviço “N”, n.º 803, de 2/10/1969, da Superintendência da Polícia Judiciária do estado da Guanabara), que era preenchido pelos policiais quando se tratava da morte de um suposto criminoso em confronto com os policiais, que dispensava a confecção do auto de prisão em flagrante ou a instauração de inquérito policial nesses casos, e hoje é utilizado como título de registro de ocorrência (Miranda e Pita, 2011).
12. Área mais valorizada da cidade e que compreende os bairros situados junto à orla marítima e onde se situam os pontos turísticos de maior projeção internacional.
13. Na zona sul foram implantadas oito unidades, na zona norte está a maior parte das unidades (vinte e três), na zona oeste existem apenas duas e no centro são três. Fonte: <http://>

www.upprj.com/index.php/historico, acesso em 08/01/2014. Destaca-se que a zona oeste é a região de maior presença das milícias (Cano e Duarte, 2012).

14. Há um documentário, “Morro dos Prazeres” (2013), dirigido por Maria Augusta Ramos, que retrata os conflitos entre moradores e policiais numa área de UPP.

15. Deve-se considerar que, do ponto de vista formal, desde a década de 80 as propostas de políticas públicas contemplaram alguns temas considerados problemáticos, tais como a violência racial; violência doméstica e violência contra a mulher. Nesta época foram criadas as Delegacias de Atendimento à Mulher, com o objetivo de oferecer às vítimas um atendimento mais respeitoso. No entanto, não foram estabelecidas as condições necessárias para que se alcançasse um funcionamento eficaz, e, até hoje, não existem ainda, em condições suficientes, abrigos especializados para atendimento às vítimas (Lima, 2009). O mesmo problema se manifesta nas políticas voltadas para as crianças e adolescentes infratores, pois, embora tenham seus direitos garantidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8069 de 13 de julho de 1990), há um consenso sobre a precariedade das instituições destinadas ao cumprimento de medidas determinadas pelo Estatuto (Gregori e Silva, 2000).

ABSTRACTS

A segurança pública se constituiu como um campo de pesquisa no Brasil a partir dos anos 80, tendo como objeto de análise as intervenções do poder público, cuja agenda tem oscilado entre os paradigmas da militarização e o dos direitos humanos. Tal dilema explicita uma concepção de ordem pública que impõe padrões de interação das instituições policiais com a sociedade civil a partir das ideias de guerra e pacificação, pondo em cheque a promoção de políticas efetivas e eficazes nesse campo no que se refere à construção da cidadania e à garantia de direitos.

From the 1980's public security became sociological problem in Brazil. This fact has made it possible to delimit a new field of research, which takes the public power intervention as an object of analysis and highlights that the agenda has oscillated between two paradigms: militarization that opposes the paradigm of human rights. This dilemma reveals a conception of public policy which addresses the current modes of police actions guided from the ideas of war and peace enforcement. This model has been devoted for the effectiveness public security policies, but in fact it is an obstacle to the citizenship and the guarantee of rights.

INDEX

Keywords: public security, human rights, militarization, citizenship, state

Palavras-chave: segurança pública, direitos humanos, militarização, cidadania, estado

AUTHOR

ANA PAULA MENDES DE MIRANDA

PPGA/Universidade Federal Fluminense

ana_paulamiranda@yahoo.com.br