

# O POLICIAMENTO E A DEMOCRACIA

**Antonio Santos Oliveira\***

## RESUMO

**A** criminalidade e a violência alimentam o debate público e justificam a adoção de medidas na área do policiamento: policiamento comunitário; policiamento orientado para resolução de problemas; prevenção situacional; e tecnologias. Por outro lado, o policiamento tornou-se plural – as tecnologias e a multiplicidade de agentes institucionais que estão envolvidas na prestação de serviços de segurança. A fragmentação, a diversificação e a dispersão do policiamento impõem a interrogação sobre a prestação de contas das agências que se encarregam desse serviço. Como torná-las responsáveis e perante a quem elas serão responsáveis são questões importantes para a governança democrática.

## ABSTRACT

**C**riminality and violence feed the public debate and justify the adoption of measures in the area of policing: community policing; problem-solving policing; situational prevention; and technologies. On the other side, policing has become a plural subject – the technologies and the multiplicity of institutional agents that are involved in the delivery of security services. The diversification, fragmentation and dispersion of policing bring about questions regarding the accountability from the part of the agencies in charge of this service. How to make them responsible and to whom they are accountable are important questions for democratic governance.

\* Prof. FFCH/UFBA

## INTRODUÇÃO

Desde a década passada, a criminalidade e a violência têm alimentado o debate público e servido para justificar a adoção de medidas na área do policiamento. Este artigo discute essas medidas e suas implicações para a democracia. O termo policiamento refere-se tanto às ações das agências públicas quanto às dos atores privados dirigidas à prevenção e à repressão dos delitos e das condutas incivis. Mas, as palavras polícia e policial, por razão unicamente prática, são reservadas à agência e ao agente do serviço de segurança oferecidos pelo Estado. Neste texto, a violência é identificada com a agressão física, exclusivamente; e crime é o ato que viola o código penal.

O artigo está dividido em quatro seções. Na primeira, apresentam-se o volume e a distribuição do crime na cidade de Salvador. As sedes das circunscrições policiais (CP), que servem de base para as análises, são as seguintes: 1ªCP (Centro); em 2001, uma parcela desta CP deu origem a 14ª, composta pelos bairros: Barra, Barra Avenida, Chame-Chame, Vitória, Ondina, Graça); 2ªCP (Liberdade); 3ªCP (Bonfim); 4ªCP (São Caetano); 5ªCP (Periperi); 6ªCP (Brotas); 7ªCP (Rio Vermelho); 8ªCP (Centro Industrial de Aratu/CIA); 9ªCP (Boca do Rio); 10ªCP (Pau da Lima); 11ªCP (Tancredo Neves); 12ªCP (Itapuã); 13ªCP (Cajazeiras). Na segunda parte, discutem-se a prevenção situacional do crime e a pluralização do policiamento, esta última evidencia o fim do mito do Estado como o exclusivo provedor de segurança. No terceiro item, analisam-se os possíveis problemas que a fragmentação e a dispersão do policiamento podem acarretar para a governança democrática. E, finalmente, é apresentada a conclusão, que enfatiza a desigualdade social ampliada pelo mercado de serviços de prevenção do delito e a ameaça de uma *accountability* gerencial das agências de policiamento tornar-se mais relevante do que a *accountability* política.

## A DISTRIBUIÇÃO DO CRIME EM SALVADOR

A instituição do Estado democrático de Direito, na década de 1980, coincidiu com o incremento dos índices da violência, do crime e do sentimento de insegurança<sup>1</sup>, aqui identificado com o medo do crime.<sup>2</sup> Pode-se argumentar que faltam pesquisas indicando o aumento real, e não apenas percebido, desses fenômenos depois do advento da democracia, porém mais importante é que o tema se tornou objeto do debate público e da agenda política dos governos nacional e subnacionais, ou seja, ele se tornou uma moeda de troca na arena política; além do que, em termos de práticas sociais, a distinção entre o real e o percebido não é relevante, pois as pessoas agem e comportam-se de acordo como elas percebem e concebem as coisas. Assim sendo, as medidas adotadas pelos indivíduos para enfrentarem o crime e a violência serão moldadas por suas concepções destes fenômenos.

No caso da capital baiana, os índices de criminalidade, na década de 1990, eram elevados, ainda que o crescimento de alguns deles não ocorresse em ritmo desenfreado. Analisando a tabela 1, observa-se que o número de roubos permane-

<sup>1</sup> Para evitar interpretações errôneas, deve-se frisar que não se pretende estabelecer nenhuma relação, direta ou indireta, próxima ou remota, entre a democracia e a violência/criminalidade, apenas se sublinham fenômenos que ocorreram simultaneamente.

<sup>2</sup> Sabe-se que sentimento de vulnerabilidade e medo do delito não são a mesma coisa, o segundo é apenas um fator que nutre o primeiro, pois as pessoas sentem-se seguras ou inseguras por razões diversas que nada têm a ver com a transgressão penal; o sentimento de insegurança é dependente da inflação, do estado social precário, das condições ambientais em que se vive e de outros fatores, como sugerem Lagrange, 1995; Roché, 1993; e Zaubermann, 1982. Contudo, acredita-se que o emprego dos termos sentimento de insegurança e medo do crime como intercambiáveis não altera a qualidade da discussão aqui travada.

ceu praticamente constante na primeira metade da década passada; aumentou em percentagem elevada em 1996 (48%); manteve o crescimento, mas perdeu o fôlego entre 1997-98 (28% e 6%, respectivamente); e decresceu em 1999 e 2000. Os furtos simples apresentaram o mesmo comportamento do roubo na primeira metade da década, todavia cresceram desde 1995, com taxas elevadas, porém muito variáveis (6,57%; 44,3%; 22,2%; 33%; 20,1%), ou seja, não houve aceleração uniforme, mas sim incremento acentuado. Deve-se sublinhar que o furto e o roubo estão entre as modalidades de delito que atingem um número maior de pessoas, o que serve para alimentar o medo do crime e provocar a sensação de que a violência cresce sem controle, pois, apesar de o delito e agressão física não serem o mesmo fenômeno, eles estão intimamente relacionados não apenas na realidade do dia-a-dia como no imaginário dos indivíduos, uma vez que a fronteira entre ambos é fluida e porosa. As pessoas não só percebem o crime contra os bens como uma ameaça potencial à sua integridade física, como consideram a si mesmas fisicamente atingidas quando perdem um bem material (afinal, qual seria o significado da frase *eu me sinto violado*, comumente expressa pelas vítimas de furto ou de roubo?).

**Tabela 1 - Roubos e Furtos na Cidade de SSA entre 1991-2000**

<b>Ano</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
<b>Crime</b>										
<b>Roubo</b>	9246	9625	9882	9191	9768	14455	18505	19791	17534	16893
<b>Furto Simples</b>	9374	10055	9351	8895	8034	8562	12359	15098	20066	24114

Fonte: Secretaria de Segurança Pública – Ba.

Nas tabelas 2 e 3, encontram-se a variação dos crimes contra a pessoa na década de 1990 e a dos homicídios ocorridos no período de 1981-2000. As lesões corporais e o latrocínio mostram curvas muito irregulares (sobem e descem em todo o período observado), e os números de estupros são de uma mesma ordem de grandeza ao longo da década (tabela 2). Quanto aos assassinatos (tabela 3), a média anual, em termos absolutos, para cada década, é respectivamente 401,2 e 625,1; a taxa de aumento foi de 55,81%, o que serve para apavorar qualquer cidadão, ainda que tenha havido perda de fôlego na taxa média anual nos anos 1990 quando comparado à década anterior.

**Tabela 2 – Crimes contra a Pessoa em SSA entre 1991-2000**

<b>Ano</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
<b>Tipo de Crime</b>										
<b>Estupro</b>	328	314	306	301	272	227	341	257	418	396
<b>Lesão Corporal</b>	7382	7273	7871	7510	7832	11020	9908	8144	10898	7317
<b>Latrocínio</b>	36	43	50	31	3	30	19	22	13	20

Fonte: Secretaria de Segurança Pública – Ba.

**Tabela 3 – Homicídios em SSA entre 1981-2000**

<b>Ano</b>	<b>1981</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>
<b>Mortes</b>	243	258	320	371	363	450	427	660	525	395
<b>Ano</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
<b>Mortes</b>	504	470	557	641	693	763	681	708	589	645

Fonte: Secretaria de Segurança Pública – Ba.

Para melhor apreciar a distribuição do crime na cidade de Salvador, foram elaboradas as tabelas abaixo, que mostram os índices de alguns delitos por circunscrição policial(CP). Escolheram-se o furto, o roubo e o homicídio para servirem como base para a análise. Os dois primeiros foram eleitos: por causa do número de vítimas; por não serem diferenciados entre si na percepção do senso comum, o que permite a soma entre eles sem muitas dificuldades; e pelo fato de ambos requererem estratégias semelhantes de prevenção. Quanto ao homicídio, além de sua gravidade moral e judicial, ele indica o grau de violência e de delinquência numa sociedade, pois ele é, algumas vezes, causado pelo envolvimento das vítimas em atividades delituosas, e, outras vezes, decorre de transgressões que resultam em morte, como o estupro e o seqüestro; em suma, o assassinato é um crime que revela outros crimes.

A tabela 4 apresenta os furtos e roubos entre os anos de 1995 e 2000 (os dados dos anos anteriores a 1995 e do ano de 1998 não foram apresentados por CP pela SSP, por isto eles ficaram fora da tabela). Para obter-se o total de cada tipo de delito, foram somadas as várias modalidades de furto e de roubo de acordo com a nomenclatura usada pela polícia civil da Bahia (furto e roubo a transeuntes; a bancos; a postos de gasolina; arrombamento de residência e de casa comercial; etc.), exceto o furto e o roubo de veículos.

**Tabela 4 – Distribuição dos Furtos e Roubos por CP**

Área \ Ano	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	9ª	10ª	11ª	12ª	13ª
<b>1995</b>	374*	308	591	518	438	1146	2653	142	292	439	517	1129	19
	1646**	397	257	641	521	944	984	102	226	485	583	675	36
<b>1996</b>	1086	162	681	547	493	995	5840	127	282	461	512	1235	104
	495	573	686	937	1156	1473	2120	166	295	817	971	934	254
<b>1997</b>	551	278	487	417	403	1027	5338	139	404	537	736	983	199
	493	574	416	933	1666	1672	2388	187	549	854	1258	1060	629
<b>1999</b>	4388	571	917	975	1292	1472	3598	218	685	1322	1440	1876	613
	938	637	620	659	939	799	1322	279	499	998	896	1106	557
<b>2000</b>	5502	1386	1006	1011	1678	1092	4327	303	1625	314	1367	1605	703
	1203	876	587	733	1068	670	1805	203	678	877	880	903	410
<b>Total</b>	11901	2705	3682	3468	4304	5732	21756	929	3288	3073	4572	6828	1638
	4775	3057	2566	3903	5350	5588	8619	937	2247	4031	4588	4678	1886

\* Furtos \*\* Roubos

Fonte: Secretaria de Segurança Pública – Ba

As cinco áreas que concentraram os maiores números de furtos, nesses cinco anos, foram as 7ª, 1ª, 12ª, 6ª, 11ª, em ordem decrescente; nesta mesma ordem, as que concentraram os roubos, 7ª, 6ª, 5ª, 1ª, 12ª. Ao somar furto mais roubo, encontra-se a seguinte classificação, também, em ordem decrescente: 7ª, 1ª, 12ª, 6ª e 5ª. Quando se faz a lista anual das cinco CP onde mais aconteceram crimes contra o patrimônio, há a seguinte ordem: para o furto, as 7ª e 12ª encontram-se representadas todos os anos entre as cinco áreas em que mais ocorreu esse tipo de delito, seguidas das 1ª e 6ª que aparecem quatro vezes nestas mesmas listas, e das 3ª e 11ª que se apresentam duas vezes; para o roubo, a 7ª mantém sua primeira posição, ou seja, todos os anos ela está entre as cinco localidades onde mais esse delito foi praticado; as 5ª e 12ª aparecem quatro vezes nas listas; as 1ª, 6ª e 11ª, três vezes; quando a referência é a soma de furtos e roubos, as 7ª e 12ª aparecem todas as vezes na lista das cinco principais; a 1ª, quatro vezes; as 5ª e 6ª, três vezes.

Observa-se, portanto, que as 1ª, 6ª, 7ª e 12ª CP são as mais freqüentes no elenco das cinco áreas onde mais ocorreram furto e roubo, seja quando é tomada como referência a soma total de cada área, seja quando se considera a distribuição anual. Logo, elas foram as regiões em que se concentraram esses delitos, e essa localização persistiu ao longo dos anos. Isto indica que, em termos de crime contra os bens, as áreas mais criminalizadas em Salvador são bem distinguidas, o que favorece a formulação de políticas de prevenção. Deve-se sublinhar que essas quatro áreas possuem elevado contingente da classe média, sobretudo as da 1ª e da 7ª delegacias, o que ajuda a explicar o volume daqueles delitos, uma vez que os moradores possuem bens que são portáteis e valorizados no mercado, a exemplo de relógios, celulares, televisores, aparelhos eletrônicos diversos, além de serem áreas de grande fluxo de pessoas e de concentração comercial. Resta examinar a distribuição dos homicídios em Salvador, o que se apresenta na Tabela 5.

**Tabela 5 – Distribuição dos Homicídios por CP entre 1995-2001**

Área Ano	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	9ª	10ª	11ª	12ª	13ª	Total
1995	23	46	44	70	81	37	42	13	24	70	141	66	28	685
1996	23	82	49	90	77	30	60	12	19	108	138	37	38	763
1997	24	48	49	61	80	23	42	17	22	101	123	46	42	678
1998	11	69	51	56	101	17	76	16	15	86	118	58	32	706
1999	25	64	25	60	81	20	44	27	24	54	103	36	21	584
2000	15	62	35	58	96	26	57	47	12	67	77	56	30	638
2001	17	62	45	64	103	23	54	39	23	87	90	56	32	695
<b>Total</b>	138	433	298	459	619	176	375	171	139	573	790	355	223	4749

Fonte: Secretaria da Segurança Pública – Ba

As cinco áreas com os maiores números de homicídios foram, em ordem decrescente: 11ª, 5ª, 10ª, 4ª e 2ª. Estas regiões juntas foram responsáveis por 65% dos assassinatos ocorridos no período examinado. Se a classificação tomar como parâmetro o total de homicídios por ano para cada CP, as mesmas localidades são também as cinco áreas mais violentas: as 5ª, 10ª e 11ª aparecem todos os anos entre as cinco regiões com os maiores números de mortes; a 4ª assina a lista seis vezes; e a 2ª, cinco vezes. Essa persistência também indica que há localização precisa dos homicídios na capital da Bahia. Mas, se é possível apresentar uma explicação parcial para a concentração do crime contra o patrimônio nas áreas de classe média - a de que há maior volume de riqueza -, o mesmo não pode ser feito para explicar a dos assassinatos, pois, até onde se sabe, não há estudos que apresentem evidências que sirvam para explicar o porquê desse delito concentrar-se em determinadas áreas. Os discursos dos policiais e da imprensa acerca do problema das drogas devem ser analisados com cautela, pois não se podem inferir os homicídios do comércio de drogas, além do que não há pesquisas que indiquem a concentração do tráfico nessas regiões.

Para mostrar com maior precisão as áreas onde ocorreram mais assassinatos em Salvador, pode-se usar os dados fornecidos pela SSP que indicam os bairros onde aconteceram os homicídios em 2001<sup>3</sup>. Os quatro bairros onde ocorreram

<sup>3</sup> A denominação de bairro aqui apresentada não coincide com a da prefeitura, pois segue a adotada pela polícia civil, que parece empregar os nomes de bairros consagrados pelo uso público, assim, por exemplo, o bairro de Brotas refere-se ao setor que é popularmente conhecido por este nome, ficando fora dele as áreas que não são identificadas pelas pessoas como pertencentes àquele bairro, seja porque são áreas mais nobres que se auto-excluem, como o Horto Florestal, seja porque são setores mais pobres e marginalizados que foram excluídos pelos moradores mais antigos, como o Alto do Saldanha, e isto acontece com vários outros bairros; mas, graças a essas distinções, o documento produzido pela polícia criminal permite identificar de modo mais preciso as áreas mais violentas da cidade e, por causa disso, favorece a adoção de políticas preventivas e repressivas mais eficazes.

50% ou mais das mortes registradas por sua respectiva CP estão listados no quadro A, assim como os respectivos percentuais que a soma dos homicídios neles cometidos representa do total de assassinatos praticados na área:

**Quadro A – Os Quatro Bairros mais Homicidas de cada CP em 2001**

CP	Bairros	%
1ª CP	Tororó,2; Nazaré,4; Contorno e Comércio,1 cada um deles	50
2ª CP	Liberdade,14; Santa Mônica,9; Pau Miúdo,8; IAPI,6	60
3ª CP	Uruguai,12; Massaranduba,9; Jardim Cruzeiro e Calçada,5 cada	68,9
4ª CP	Pirajá,16; São Caetano,12; Fazenda Grande,10; Lobato,9	73,4
5ª CP	Periperi,22; Paripe,18; Coutos e Plataforma,14 cada	66
6ª CP	Bonocô e Cosme de Farias,6 cada; Brotas e Matatu,3 cada	78,3
7ª CP	Nordeste de Amaralina,13; Pituba,7; Santa Cruz,6; Vale Pedrinhas,5	57,4
8ª CP	a divisão apresentada não permite identificar as áreas mais violentas	--
9ª CP	Boca do Rio,12; Pituáçu,4; Avenida Paralela e STIEP,2 cada	87
10ª CP	Pau da Lima,14; Mata Escura,12; São Marcos,10; Canabrava,8	50,6
11ª CP	Pernambués,18; Sussuarana,15; Tancredo Neves e Saramandaia,11 cada	61
12ª CP	Bairro da Paz,14; São Cristovão,13; Itapuã,10; Mussurunga,3	71,4
13ª CP	a distribuição apresentada não permite delinear as áreas mais homicidas	--

Fonte: Secretaria de Segurança Pública

Entre os dez bairros onde mais aconteceram mortes em 2001, encontram-se: Periperi, 22; Paripe e Pernambués, 18 cada um; Pirajá, 16; Sussuarana, 15; Liberdade, Plataforma, Coutos, Pau da Lima, Bairro da Paz, 14 cada um deles. Eles foram responsáveis por 23% dos homicídios cometidos naquele ano na cidade de Salvador. Evidente, a apresentação dos dez bairros mais violentos em 2001 não implica dizer que sejam os mesmos de hoje, pois, como se sabe, o crime é móvel, porém há indícios da persistência. Exceto o Bairro da Paz, todos os outros pertencem a circunscrições policiais que, durante sete anos seguidos, formaram as cinco áreas mais homicidas da capital baiana, daí não ser absurdo supor que os bairros mais violentos não variaram muito ao longo destes últimos três anos.

Analisando-se as áreas de cada CP onde mais ocorreram mortes, podem ser identificados vários setores contíguos, ou seja, vários bairros que fazem fronteiras entre si, constituindo uma área comum, o que, além de confirmar a concentração do crime, pode favorecer a adoção de uma política de segurança para área em questão: 1ª (Tororó e Nazaré); 2ª (Pau Miúdo, Santa Mônica e IAPI, acrescente-se o bairro de Pero Vaz que ocupa o 5º lugar na prática de homicídio dentro da CP e que forma uma região comum com os outros três bairros); 3ª (Uruguai, Massaranduba e Jardim Cruzeiro); 4ª (São Caetano, Pirajá, Fazenda Grande e Lobato); 5ª (Periperi, Coutos e Paripe); 6ª (Cosme de Farias e Bonocô); 7ª (Nordeste de Amaralina, Santa Cruz e Vale das Pedrinhas); 8ª (não se apresenta dividida em bairros); 9ª (Boca do Rio e Pituáçu); 10ª (Mata Escura, São Marcos, Pau da Lima e Canabrava), 11ª (Pernambués e Saramandaia; Tancredo Neves e Sussuarana); 12ª (Mussurunga e São Cristovão).

Comparando-se a distribuição do furto e do roubo de um lado e a do assassinato do outro, vê-se que os dois primeiros se concentraram em áreas com elevado contingente das classes alta e média, enquanto o crime homicida se concentrou em regiões onde vivem, quase que exclusivamente, a classe menos favorecida. Mas, para evitar precipitações analíticas e para não alimentar mitos preconceituosos que associam pobreza à violência e ao delito, devem ser analisados os dados que estão aqui expostos (para uma crítica dos estudos que estabelecem relação entre pobreza, violência e crime, ver Campos,1980; Paixão,1990, Zaluar et al.1995; quanto a autores que estão convencidos de que a pobreza, em algum nível, contribui para o aumento da violência e do delito, ver Pinheiro,1997; e Minayo,1994)<sup>4</sup>. A

<sup>4</sup> A adoção das terminologias rico e pobre, neste artigo, deve-se ao fato de esses termos, não obstante serem coloquiais, estarem consagrados por esses cientistas sociais brasileiros, o que pode ser constatado nos textos citados.

13<sup>o</sup>CP, região habitada pela população de baixa renda, não apareceu uma única vez na lista das cinco principais áreas nem do crime homicida nem do crime contra os bens, o mesmo pode ser dito da 8<sup>a</sup>CP, que ocupou o modesto 11<sup>o</sup> lugar na lista das regiões onde mais aconteceram assassinatos. A 9<sup>a</sup>CP, que compreende um setor tido e havido como muito criminalizado e que tem elevado contingente de pobres, não estava na lista das mais homicidas, ao contrário, ocupava a posição do *lanterninha*, e, quando se tratou de crime contra o patrimônio, apareceu na lista de furto um único ano. As 2<sup>a</sup> e 10<sup>a</sup> CP, se estavam muito bem colocadas na lista das mais violentas, não se destacaram nos furtos e roubos, o que mostra que a associação entre classe social e crime é dependente do tipo de delito que se focaliza. O setor da 5<sup>a</sup>CP é muito carente, mas a 11<sup>a</sup> engloba uma região mais heterogênea do ponto de vista socioeconômico, embora nela haja muitas pessoas pobres. Foram essas duas circunscrições que se destacaram como as mais criminalizadas de Salvador. A 11<sup>a</sup>CP, além de ocupar por cinco anos consecutivos o primeiro lugar em homicídios, apareceu com frequência nas listas anuais das cinco regiões onde mais ocorreu o crime contra o patrimônio; sua sucessora na primeira posição na lista de assassinatos, a 5<sup>a</sup>, destacou-se ainda mais, pois, entre 1995 e 2000, encontrava-se entre as cinco áreas onde mais aconteceram roubos e manteve-se nesta lista quando somados os furtos e os roubos. Os quatro bairros mais homicidas da 5<sup>a</sup>CP, em 2001, estavam entre os dez mais violentos da cidade; além do que ela ocupava lugar de honra duvidosa: era o setor onde se situava o bairro com o maior número de mortes, e outro bairro seu dividia o segundo lugar com um da 11<sup>a</sup>CP.

Mas, observando o quadro dos delitos em geral, conclui-se que não existe área da cidade que possa ser posta de lado no plano da ação policial por causa de sua condição socioeconômica, isto é, as regiões que concentram as classes alta e média necessitam de policiamento intensivo tanto quanto alguns dos bairros mais pobres. Contudo, as classes alta e média podem recorrer à segurança privada e aos equipamentos eletrônicos, ou seja, dispõem de mais recursos para usufruir do policiamento preventivo, contratando agentes e adotando tecnologias para gerenciar os riscos de agressão a que estão diariamente submetidas.

## O POLICIAMENTO E A REDUÇÃO DE OPORTUNIDADES PARA O CRIME

O incremento do crime – real ou percebido, pouco importa – gera a demanda por um policiamento mais extensivo e intensivo. A definição de policiamento não é objeto de consenso, todavia a apresentada por Clifford Shearing parece ser bastante apropriada. Para esse autor, o policiamento refere-se à preservação da paz, isto é, à manutenção de um estado social em que as pessoas e aquilo que lhes pertence estão livres de violações. A paz estaria referida à redução de, ou ausência de, risco dessas violações a que os indivíduos estão submetidos em seu dia-a-dia, e o policiamento seria o conjunto de atividades através das quais a paz seria garantida, ou melhor, seria o concerto das ações que intencionam promover tal estado social (Shearing, 1992, p.399-401). Essa definição tem a vantagem de não estabelecer associação exclusiva entre o policiamento e a ação do Estado, pois a tarefa de manutenção da paz pode ser, e efetivamente o é, desempenhada por diversas agências e atores sociais.

O policiamento é uma atividade que envolve complexa rede de sanções e de práticas formais e informais de controle social, porém, no senso comum e mesmo no erudito, essa tarefa é imediatamente associada a uma instituição especializada, a polícia. Na época atual, a discussão sobre o policiamento é basicamente orientado pelo conceito weberiano de Estado, segundo o qual o fator que define o moderno Estado soberano é o monopólio da violência legítima dentro dos limites de dado território. Nessa perspectiva, o aparelho policial situa-se como um grupo

especializado na gestão da coerção física legítima para assegurar a soberania do Estado:

A reivindicação do monopólio da violência pelo Estado sustenta-se de diversas formas ideológicas, jurídicas, mas, antes de tudo, pragmáticas: pela criação, manutenção e o comando de uma força física, suscetível por sua superioridade de interditar a todos os outros o recurso à violência ou de conter-lhe nos quadros (níveis, formas, objeto) que o estado autoriza. Essa força pública é mais comumente denominada de polícia (Monjardet,1996,p.7; tradução nossa).

Entretanto, seria enganoso atribuir à força pública o monopólio da agressão física legítima dentro de um território, pois outros agentes sociais dispõem do direito de a ela recorrer. Em todo o período moderno, quer agindo individualmente ou em grupo, as pessoas sempre puderam aplicar suas regras e proteger suas propriedades dentro de seu domínio privado, recorrendo à força se necessário. A expansão de lugares públicos em propriedades privadas e o incremento da propriedade particular de massas – espaços em que só excepcionalmente há incursão da agência pública de policiamento, a exemplo dos centros comerciais e/ou de lazer –, com suas regras e seus recursos materiais e humanos aplicados na área de vigilância, apenas evidenciam o direito dos indivíduos ao emprego da violência na defesa do que lhes pertence (Johnston,1992; Shearing,1992; Gill,2002). O Estado Moderno não conseguiu converter em realidade sua pretensão ao monopólio da força coerciva, e grupos e indivíduos mantiveram seu direito de empregar o constrangimento físico na defesa de seu patrimônio e de sua integridade física, ou de terceiros, isto é, em situações similares às que a polícia pode recorrer à violência.

A manutenção da paz social sempre foi resultado das ações de agentes públicos e particulares, e, cada vez mais, os estudos sobre policiamento privado mostram a importância da vigilância comercial na manutenção da tranquilidade pública na sociedade moderna. A título de ilustração, basta lembrar que, na década de 1950, nos EUA, os agentes da segurança comercial igualavam-se em número aos policiais; e, na Inglaterra, havia pouco mais de um policial por agente particular, e estas proporções estão, provavelmente, subestimadas, pois os *surveys* que apresentaram estes números não englobaram a vigilância *in-house*, ou seja, as pessoas que são contratadas diretamente pelo cliente, mas que, muitas vezes, não são apresentadas como agentes de segurança (Jones and Newburn: 2002,p.134). Diante desses resultados, cabe sublinhar o fato de que a importância deste serviço particular já era realidade no auge do Estado providência e, no caso da Inglaterra, no período em que a polícia desfrutava maior legitimidade social (Reiner,1985), portanto, obstáculos às teses que atribuem a expansão da segurança comercial ao neoliberalismo ou ao descrédito público da agência policial.

Desde os anos de 1950, nos países de democracia consolidada, ficou patente que era um mito a suposição de que o Estado seria capaz de prestar sozinho o serviço de segurança (Garland,1996). Enquanto os controles informais (família, vizinhança, escola, igreja, sindicatos) funcionaram de modo eficiente, o mito do Estado provedor de segurança pode ser mantido, pois ele era acreditado pelas mesmas instituições que de fato asseguravam a ordem no cotidiano das cidades. Depois da debilitação, por razões variadas, dos controles informais – a exemplo da emancipação da criança e dos jovens, que reduziu o poder da família e da escola; do declínio do sindicalismo, diminuindo a influência do sindicato sobre a conduta do trabalhador; e do fato de as relações sociais terem sido deslocadas dos locais de residência, o que foi favorecido pelos meios de transporte e de comunicação, como assinala Giddens (1991), e esta mudança debilitou o vizinho enquanto agente regulador de comportamento –, e do incremento da pequena delinquência e das incivilidades, as agências públicas de segurança tiveram de reconhecer o que sempre foi verdadeiro: o controle do Estado sobre o crime e a violência só funciona dentro de uma rede onde as regulações informais são eficazes.



Um fato que pode também ter contribuído para manter este mito do Estado na área da segurança é o seu monopólio sobre o julgamento e a punição do infrator, porém, mesmo neste campo, a exclusividade foi abalada. É verdade que o monopólio da prescrição da pena é mantido, mas o de sua execução, não. No Canadá, em junho de 1997, a província de Ontario inaugurou sua primeira prisão particular, para atender aos jovens praticantes de delitos. Na Inglaterra, o sistema de vigilância eletrônica a domicílio e os braceletes eletrônicos – instrumento posto no corpo do condenado que serve para o monitorar fora da cadeia e que foi introduzido pela primeira vez no sistema penal nos EUA, em 1984 (Flórida e Novo México), e, no Canadá, em 1987 (Ontario) – são instalados na residência do delinqüente e em seu corpo por três grandes empresas privadas, a quem cabem também observar o respeito do infrator às suas obrigações e avisar ao sistema penitenciário toda ruptura do sinal eletrônico (Froment,1998). Os serviços comunitários prestados por condenados – o que de fato socializa a aplicação do castigo, pois torna a *comunidade* responsável pela vigilância do infrator - expandem-se em vários países, inclusive no Brasil<sup>5</sup>. Em todos esses casos, os agentes privados tornam-se responsáveis pela execução da pena, o que não significa que o Estado se retire deste campo, mas ele recorre a parceiros para efetivar o serviço.

Portanto, é conveniente examinar as formas encontradas pela sociedade, em conjunto com o Estado ou não, para garantir a segurança das pessoas, uma vez que a própria noção de cidadania ativa implica o indivíduo no gerenciamento do processo que garante sua integridade física e a de seus bens. Embora o policiamento envolva práticas sociais diversas, este texto está preocupado com as medidas orientadas primariamente para a vigilância. Várias são as agências que induzem o indivíduo ao comportamento socialmente aceito, porém muitas delas não têm como foco primário a prevenção do crime, a exemplo da escola, cuja finalidade precípua não é prevenir delitos. Assim sendo, este artigo focaliza os atores públicos e privados cuja formação profissional e tarefa cotidiana são diretamente dirigidas àquela prevenção, bem como são sublinhadas as medidas criadas por agentes diversos com o intuito imediato de aumentar a segurança nas cidades, no dia-a-dia.

A visão que ainda hoje predomina acerca da prevenção criminal é a de que as *causas profundas* do comportamento delinqüente necessitam ser apreendidas para que as soluções possam ser apresentadas. Apesar de Émile Durkheim ser, freqüentemente, citado pelos acadêmicos, muitos deles ainda vêem o comportamento delituoso como *patológico*. Disso resulta que as medidas preventivas eficazes seriam as que reduziriam a motivação criminal, quer sejam os tratamentos médicos ou psicológicos, quer sejam as reformas sociais. Mas, a partir dos anos de 1970, recebeu impulso a tese de que o delito resulta tanto da ocasião quanto da motivação (Clarke:1995, p.101). Sendo assim, passou a ser relevante o exame dos determinantes situacionais que favorecem o crime, para que se possa agir sobre uma situação particular e prevenir os delitos. É a chamada *prevenção situacional*, a qual pretende ser uma intervenção que visa impedir a passagem ao ato, modificando as condições particulares nas quais os crimes são, ou poderiam ser, cometidos. Em geral, essa intervenção toma por alvo as situações *criminogênicas* e os tipos específicos de delitos e propõe tanto suprimir as ocasiões de cometê-los quanto torná-los mais difíceis e mais arriscados, ou menos lucrativos (Clarke,1980; Cusson,1998). É o tipo de prática preventiva em que a ação do guarda (a vigilância de um modo geral) e, sobretudo, a do público são tomadas como mais importantes que a do potencial delinqüente, pois este é desconhecido, enquanto as vítimas potenciais, não.

As teorias do crime que servem de referencial a esta forma de prevenção são as das atividades de rotina e a da escolha racional, ou seja, são as teorias do delito como oportunidade. A primeira postula que é necessário a convergência de três

<sup>5</sup> O ministro da Justiça do atual governo esteve no exterior para conhecer melhor o uso dos braceletes eletrônicos, segundo foi noticiado pela imprensa; mas nada foi dito sobre a responsabilidade pelo gerenciamento desse mecanismo, caso ele venha a ser adotado no país.

fatores, no tempo e no espaço, para que a transgressão penal aconteça: indivíduo motivado para o crime; alvo disponível; vigilância débil (Cohen and Felson,1979). Quanto a da escolha racional, as idéias básicas são que os atos humanos são tomados de decisão e que dado comportamento pode ser entendido em termos de custo e de benefícios relativos: quando o custo de certo ato exceder os benefícios para um indivíduo particular, ele o decide esquecer; quando os benefícios ultrapassarem os custos, o ato será praticado (Tittle,1995). Com a teoria das atividades de rotina, pode-se ver como as mudanças nos afazeres diários das pessoas na sociedade atual criam oportunidades para o delito ser cometido; e a teoria da escolha racional permite ver o crime como um ato deliberado que beneficia seu autor: "para o delinqüente, em geral, cometer um delito é apenas uma forma de obter, a um custo mínimo, o que ele deseja, seja dinheiro, a aprovação de seus pares, uma sensação forte, uma gratificação sexual ou um poder sobre os outros" (Clarke:1995, p.102; tradução livre). Se assim o é, restam proteger o alvo, tornar o ato criminal mais arriscado ou reduzir os benefícios que o delito poderia trazer para o infrator.

A prevenção situacional é efetivada para crimes específicos em contextos determinados, ou seja, não há ações preventivas de valor universal. Por isso é necessário estabelecer a natureza do homicídio em Salvador, além de sua localização precisa, ou seja, é necessário determinar que assassinatos são frutos de impulsos ou discussões ao acaso e quais resultam de outra prática criminal, pois, a depender da natureza dos delitos, medidas de intervenção diferentes devem ser tomadas; a limitação do porte da arma de fogo pode, talvez, reduzir os homicídios *passionais*, mas é muito duvidoso que ela tenha efeitos sobre as mortes que advêm do confronto entre os próprios ofensores. Para adotar-se uma medida preventiva é necessário o estudo da distribuição espacial e temporal de ofensas específicas e relacionar estas ofensas a aspectos mensuráveis da situação, a fim de manipular o ambiente e as situações com a intenção de prevenir o provável delito, mas, como a percepção do risco e da recompensa não pode ser inferida da distribuição de crimes, tornam-se necessárias as entrevistas com os ofensores (Clarke:1980, p.139).

Dentro dessa lógica de manipulação do ambiente com o intuito de prevenir os delitos, desenvolveu-se a idéia do *espaço defensável*, introduzindo, na tarefa de controle do crime, profissionais que os criminólogos jamais teriam visto como agentes promotores de segurança: os arquitetos e os urbanistas. O conceito de *espaço defensável* incorpora a idéia de que o ambiente residencial deve permitir aos habitantes vigiar os locais públicos ao redor de sua residência e a de que os espaços urbanos devem ser planejados de modo que afastem os indesejados (para uma análise mais detalhada deste tema, ver Caldeira,2000).

Na década de 1970, houve uma reorientação das estratégias de policiamento com o objetivo também de favorecer a prevenção criminal: o policiamento comunitário e o policiamento orientado para a resolução de problemas (sabe-se que o policiamento comunitário data da década de 1950, na Inglaterra, mas foi nos anos de 1970, nos EUA, que ele se tornou objeto de preocupação acadêmica e foi adotado como política pública na área de segurança, e, daí, espalhou-se para outros países). Ambos pretendem uma aproximação entre o público e a polícia visando a ajuda da comunidade para prevenir a delinqüência e concentram-se em determinados crimes e na situação de sua ocorrência para agir sobre ela. A ação do policial em concerto com a comunidade pode reduzir as incivildades e alguns delitos, ou pode aumentar o sentimento de segurança com a presença do guarda, e, como se sabe desde a publicação de *Broken Windows* (Wilson and Kelling, 2003), há uma relação recíproca de causa e efeito entre medo do crime e delito/incivildades. Mas, deve-se lembrar que a pretendida fração ideal de policiais por habitante é pura ficção. Qual deve ser o efetivo da polícia? Provavelmente não há como responder a esta interrogação, pois a resposta implicaria saber com precisão qual a função dessa corporação, algo difícil de se afirmar sem dubiedade e equívoco, seja em termos teóricos ou práticos, como mostra a literatura especializada, mas falta espaço neste artigo para discutir a questão. Como as demandas à força policial excedem sua capacidade de resposta, haverá sempre a sensação da falta de efetivo, o que servirá como justificativa

aos possíveis fracassos dessa agência na execução das tarefas que lhe são incumbidas. Evidente, essa justificativa não é descabida, pois os meios materiais e humanos postos à disposição da agência policial são sempre insuficientes para atender aos serviços que lhe são exigidos, mas esse é um problema estrutural que parece não caber solução. As demandas pelo serviço policial são muito diversificadas, imensuráveis e imprevisíveis, logo os meios materiais e humanos disponíveis serão sempre insuficientes para atender às solicitações, pois não se sabe *que, quando e em que quantidade* demandas serão feitas.

Este número ideal de policiais por habitantes dificilmente pode ser calculado, pois, além da variedade de tarefas requeridas da polícia, há outro obstáculo a ser superado: o sentimento de insegurança da população. Sabe-se que a demanda por segurança cresce com o incremento do número de agentes e de equipamentos de vigilância (Johnston,1998). Isto é, a solicitação por serviços de segurança é virtualmente infinita, e a demanda por policiamento e policiais é inflacionária: quanto mais agentes e aparelhos são postos em atividade, mais a coletividade solicita aumento do número de pessoal e clama por equipamentos mais sofisticados, pois o número elevado de vigilantes e de instrumento pode despertar nas pessoas a sensação de que algo grave está ocorrendo, daí seu apelo por mais vigilância. Portanto, não há como saber quantos guardas são necessários para prover a segurança coletiva, pois, além da falta de definição inequívoca do mandato do funcionário da força pública – quantos policiais para fazerem o quê -, o componente subjetivo do sentimento de insegurança antecipadamente torna qualquer número de agentes insuficiente na tarefa de policiamento. Ainda que se pudesse chegar a um consenso de que a tarefa da polícia é a luta contra o crime e nada mais do que isto, haveria um problema prático para determinar o efetivo de guardas. Duas cidades - uma com elevada taxa de crime e outra com baixa taxa de delitos - necessitam ter o mesmo número de médicos por X habitantes e de professores por Y crianças em idade escolar, mas elas devem ter o mesmo número de policiais por Z residentes? Necessariamente, não. A famosa fração de 1 policial por 250 habitantes sequer ameaça aparecer no debate dos que analisam o bom policiamento (Brodeur,1998a; Ferret et Ocqueteau,1998) ou dos que realizam estudos comparativos e mencionam o número de policiais por moradores (Bayley,1992; Monet,1993).

Existem outras questões que seriam postas por qualquer estudioso do policiamento privado: agentes de policiamento são apenas os policiais? Por que a vigilância comercial deveria ficar fora do cálculo quando se conta o número de agentes responsáveis pela segurança da população, se as classes alta e média são mais dependentes desses atores do que dos servidores do Estado? Em geral, os membros dessas classes apenas têm contato com o policial no trânsito, e, com a mudança na legislação nos anos de 1990, até essa interação diminuiu. Isto não significa que não haja carência real de agentes públicos em dado período e local. Ainda que a fração ideal não possa ser determinada, o número de guardas tem importância na qualidade do policiamento, mas é pouco provável que essa quantidade, seja ela qual for, corresponda às expectativas da população, além do que não se pode ignorar a responsabilidade dos atores privados pela manutenção da tranquilidade social.

De acordo com o Sindicato dos Vigilantes da Bahia, em junho de 2002, havia 37 mil agentes de segurança cadastrados no órgão público competente. Os diretores do Sindicato estimam que, hoje, há 50 mil agentes qualificados para o ofício, quer dizer, pessoas que cumprem a exigência legal de qualificação em escolas de formação de vigilantes (há 06 dessas escolas em todo o Estado da Bahia, sendo 05 localizadas em Salvador), mas, para o Sindicato, existem 100 mil profissionais não qualificados, o que, portanto, perfaz um total de 150 mil agentes particulares, enquanto a soma dos policiais civis e militares na Bahia, em 2002, era aproximadamente 32 mil, segundo a Secretária Nacional de Segurança Pública. Além da segurança particular legal e da ilegal, há o fato de que algumas empresas contratam funcionários para trabalharem na área de vigilância, mas que não os denominam como tais, como é o caso dos maiores *shoppings centers* da cidade de Salvador.

Segundo o Sindicato dos Vigilantes, o Shopping Iguatemi, o Piedade e o Center Lapa mantêm funcionários trabalhando na área interna como vigilantes, mas não os chamam formalmente de agentes de segurança, e, na área externa, o serviço de policiamento é terceirizado; o Shopping Barra mantêm seus próprios funcionários trabalhando na área de vigilância na parte interna e externa, mas também não os qualifica como vigias. Não importa o porquê de essas empresas não denominarem seus funcionários como agentes de segurança, importante é o que eles de fato fazem: o policiamento do local. Mas, não são apenas os centros de comércio e de lazer que são domínios da segurança privada. Os hospitais e as clínicas, as empresas, as escolas particulares e as universidades, os bares e restaurantes, os estacionamentos, os supermercados, os condomínios residenciais, todos eles previnem delitos e incivildades mediante o emprego do policiamento particular.

Outra medida preventiva para proteger o alvo, além do vigia privado, é o fechamento de ruas e de conjuntos residenciais para evitar o acesso de pessoas indesejadas, medida essa tomada pelos próprios moradores. Na cidade de Salvador, a legislação não permite que se interditem as ruas, ou seja, que se ponha a cancelar para impedir o livre trânsito; contudo, as ruas fechadas não são raras na cidade. Outra ação que serve para manter os indesejados à distância é a (re)construção das avenidas e dos passeios de modo que dificultem a prática da prostituição no local e o uso de bicicletas, *skates* e patins nos passeios. Para tornar o ato criminal mais arriscado, adotam-se equipamentos eletrônicos, como as câmeras e os circuitos internos de TV nos edifícios e condomínios residenciais ou comerciais; identificadores de chamada telefônica; etiquetas eletrônicas; e radares. A fim de tornar o benefício gerado pelo delito menos atraente, limita-se o saque em caixas eletrônicos em determinados dias e horários; substitui-se a moeda pelo cartão magnético como forma de pagamento em transporte coletivo; o cartão de crédito e o de débito também diminuem a circulação de dinheiro; instala-se o auto-rádio codificado - claro, essas práticas promovem outros tipos de crime que, por sua vez, deverão gerar outro modo de prevenção.

Parece que se trata cada vez mais de gerenciar os riscos a que se está submetido, ao invés de pretender produzir um estado de segurança definitivo. A noção de risco aqui usada é derivada da análise de François Ewald (1986), pois ele privilegia a percepção dos atores, ao invés dos pretensos fatos em si. Isto significa que um evento qualquer não é um risco em si mesmo, ele é constituído como tal pelo ator quando este o representa de certa forma, atribuindo-lhe alguns aspectos peculiares. O risco tem caráter aleatório, acidental, mas que pode ser estatisticamente quantificado, o que permite sua estimativa. As agressões podem ser apreendidas como risco e, como tal, pode quantificar-se estatisticamente o risco de agressão, quando esta é vista como um encontro acidental entre o ofensor e a vítima, encontro favorecido por fatores múltiplos. As ações de policiamento pretendem agir sobre esta multiplicidade de elementos, como o estilo de vida da vítima potencial. Mas, o policiamento, sobretudo sua pluralização, não é sem conseqüências para a governança democrática.

## O POLICIAMENTO E A GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

A democracia é frequentemente lembrada quando se trata do policiamento, embora não se costume dizer o que se entende por policiamento democrático. No entanto, o seu significado não é auto-evidente, nem seu valor é incontestável, pois, desde sempre, houve discordância sobre a hierarquia dos objetivos e dos princípios que acompanham o ideal democrático. Além disso, no século XX, ela foi definida como um método político, como um procedimento para se chegar às decisões políticas (Schumpeter, 1984), e não como um conjunto de ideais sociais. O debate permanece em aberto, e pode-se enfatizar a democracia como um conjunto de instituições

políticas ou como um conjunto de ideais sociais. Neste artigo, toma-se como referência para a discussão da relação entre policiamento e democracia, os valores subjacentes à idéia desta última: liberdade individual, equidade, *accountability*.

Pode-se deixar de fora a atuação voluntária dos cidadãos na área de vigilância, uma vez que no Brasil não há esta tradição, ao contrário do que ocorre nos países anglo-saxônicos. A discussão entre policiamento e governança tomará como parâmetro a polícia e a segurança privada. A pluralização dos serviços de segurança impõe a questão sobre a prestação de contas dos atores encarregados dessa atividade. Como tornar responsáveis as agências que garantem a segurança das pessoas, mas que também podem limitar sua liberdade e ferir seus direitos civis? E perante quem elas serão responsáveis?

No caso da polícia, a resposta a estas questões parece ser fácil, uma vez que existem legislação, instituições políticas e atores não governamentais que podem regular a ação dos guardas, no que diz respeito à liberdade individual, à equidade e a prestação de contas em geral. Mas esta facilidade é apenas aparente. Falta espaço para discutirem-se as dificuldades impostas pela natureza do trabalho policial ao controle de seus agentes. Devido a isto, a análise será restrita a um aspecto do projeto de policiamento proposto pela Polícia Militar da Bahia (PMBA) para atuar em uma sociedade habitada por pessoas portadoras de direitos. O aspecto a que se refere é o da ênfase do projeto sobre a vertente gerencial da prestação de serviço na área de segurança.

A mudança do regime de governo no Brasil, nos anos de 1980, induziu à redefinição da relação entre a milícia e a população. A Constituição de 1988 é, em parte, responsável pela nova forma de apresentação da PMBA, que agora se identifica como polícia cidadã, isto é, uma instituição mais próxima das exigências da sociedade e mais responsável perante esta. A Corporação aspira a conquistar sua legitimidade nas coletividades onde atua, mas a obtenção deste reconhecimento social depende tanto da eficiência do aparelho nas respostas às demandas da população quanto da forma como estas respostas forem dadas. Convém lembrar que ela esteve durante quase toda a sua história distante da sociedade a qual servia, pois, inicialmente, essa força pública fora basicamente aquartelada e, depois, assumiu a hegemonia no policiamento ostensivo sob o governo autoritário que vigeu entre 1964-85, ou seja, durante o período em que a legitimidade do Estado estava em suspenso. Nos governos militares, ela era predominantemente uma polícia da ordem - no sentido de que deveria assegurar a submissão dos indivíduos ao arbítrio dos donos do poder -, e não da tranquilidade das pessoas. A estas ela não devia nenhuma satisfação, uma vez que a cidadania fora expulsa do cenário político nacional com o golpe de 1964. Com a reinstauração do Estado democrático de Direito, o aparelho policial militar deve prestar contas ao público, tanto em termos do que faz quanto de como o faz.

O anseio pelo reconhecimento social nutrido pela PMBA provocou a adoção de modelos de policiamento que se podem definir genericamente de práticas policiais mais próximas da população, com a pretensão de envolvê-la em sua gestão. Na década de 1990, a PMBA fez parceria com a Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia para elaborar um projeto de reformulação de sua atividade operacional, de sua hierarquia, de seu modo de gerenciamento e dos currículos de formação de agentes, isto é, a Corporação providenciou as mudanças que acreditava serem necessárias para efetuar, de maneira apropriada, a prática do chamado policiamento comunitário. Era o projeto polícia cidadã (PPC). De acordo com a PMBA, "o fundamento precípua do projeto é o atendimento satisfatório às necessidades de segurança da Comunidade, fazendo com que esta se integre e participe ativamente desse processo, destacando, desta forma, as figuras do cidadão-policial e do cidadão-cliente" (PPC,p.4), e, para efetivar esse atendimento satisfatório,

O PROJETO POLICIA CIDADÃ se propõe a apresentar soluções alternativas para o controle da criminalidade, de forma que a comunidade respalde todas as ações de polícia comunitária, e que a Polícia Militar busque sempre

atingir a excelência fazendo uso de modernos conceitos de gerenciamento (PPC,p.7; ênfase no original), pois "a palavra mágica para o sucesso em qualquer atividade é: GESTÃO" (PPC,p.7; ênfase no original).

Para orientar essa reformulação administrativa e operacional, o PPC adota as práticas de gestão propostas pelo novo gerencialismo (*new managerialism*) e enfatiza seu princípio fundamental, a saber, qualquer organização é uma empresa, e seu público são consumidores ou clientes. Nessa perspectiva empresarial, o indivíduo é visto como consumidor dos serviços da Corporação, ele é o cidadão-cliente (PPC,p.3). A concepção de que o cidadão é consumidor dos serviços prestados pelos policiais merece ser analisada.

O novo gerencialismo aplicado à atividade policial é um bom argumento para a agência adotar formas de policiamento que promovam a ajuda e o respeito mútuos entre o cidadão e o guarda. A perspectiva que permite enxergar o cidadão como consumidor faz com que a Instituição queira aproximar-se dele e lhe oferecer a oportunidade de participar na elaboração de programas de segurança e na avaliação da qualidade dos serviços prestados, ou seja, desenvolver a cultura de proximidade da polícia com a coletividade, tornando-a mais responsável perante esta. Em suma, o projeto que vê no cidadão um cliente da Corporação tende a melhorar a sintonia entre os anseios da população e a preocupação da agência policial de corresponder a essas expectativas, o que pode aumentar a sensação de segurança do público por causa tanto do incremento da eficiência policial - fruto da ajuda da população na prevenção de crimes e de desordens - quanto do comportamento civil dos guardas. No entanto, apesar dos aspectos positivos que essa perspectiva administrativa apresenta, há sério problema que não pode ser omitido.

A cidadania não pode ser equacionada de modo simples com o consumo. De um lado, o cliente é um indivíduo dotado de recursos que demanda este ou aquele produto/serviço a alguém que atende o pedido. Do outro lado, o fornecedor preocupa-se, sobretudo, em agradar a seu cliente, a fim de não o perder para o concorrente. Na relação empresarial, a pessoa é importante enquanto dispõe de recursos para adquirir o bem/serviço e ela não possui direitos até a aquisição do produto, ou seja, apenas quando se torna consumidor passa a desfrutar direitos por determinado período. Na relação política, o indivíduo é um cidadão, isto é, um sujeito portador de direitos cujo exercício não depende de seus recursos, nem do tipo de relação em que se envolva no espaço público, e eles nunca prescrevem, exceto quando há destruição do Estado de Direito. E o mais importante, não há hierarquia de cidadãos, porém existe a dos clientes: os mais e os menos aquinhoados.

Postas essas observações, pergunta-se: quando ocorre um assalto, quem é o cliente do guarda, a vítima ou o agressor? Não se pode dizer que o criminoso seja o cliente do policial, uma vez que a relação cliente/fornecedor supõe que o primeiro procura espontaneamente o serviço do segundo, ao menos no livre mercado. Isto não acontece na relação entre policial e o ofensor. Se o guarda toma como cliente a vítima do delito, ele atenderá à sua demanda? Emocionalmente abalado, o agredido pode requisitar a força excessiva contra seu agressor. Os policiais podem argumentar que o fornecedor não atende a todo tipo de solicitação que lhe é feita. Correto. Todavia, o prestador de serviços é sempre tentado a agradar o cliente, pois a avaliação daquele depende da satisfação deste com o serviço prestado. Além disso, a relação mercantil é parcial e discriminatória, portanto não se pode exigir que o empresário dispense tratamento igualitário a todos os clientes, pois estes adicionam valor ao lucro daquele de forma diferenciada. Ora, o tratamento equânime dos cidadãos é exigido na prestação de serviços das agências públicas, ele é um importante valor na democracia. O suposto de que o livre mercado, com sua ênfase no consumidor soberano, provê o modelo de acordo com o qual todas as formas de relação organizacional devem ser estruturadas e avaliadas (Du Gay,1994), não é necessariamente verdadeiro na área da segurança pública, na qual a *accountability* política pode ser mais relevante que a *accountability* gerencial, ou seja, a

responsabilização política pode ser mais importante do que a prestação de contas em termos de efetividade, custos e benefícios, ainda que ela não deva ser negligenciada, pois a responsabilização gerencial é indispensável na prestação de serviços ao público. Mas, a transposição da relação empresarial para o espaço político não é feita sem dificuldades. Estas emergem quando se põe a relação da força pública com a sociedade em termos conceituais: a polícia é um aparelho que usa, ou ameaça usar, a violência em sua atividade, isto é, em sua relação com o corpo social, e não se pode dizer que alguém seja *consumidor* da coerção física, mesmo legítima, que o policial emprega ou ameaça empregar.

Quando se trata da atividade de policiamento feita por agentes públicos, prudente e adequado, talvez, seja manter-se no campo da cidadania. A vítima de um crime e seu agressor são cidadãos, são portadores dos mesmos direitos individuais, e ambos têm de ser assim tratados pelo policial. Caso seja necessário ao agente público usar a força contra um cidadão que é violador da lei, não haverá desrespeito ao princípio da equidade, pois a violência legítima não fere o Estado democrático de Direito, e, assim, a polícia não se envolve com a espinhosa questão sobre quem é o seu cliente. Mesmo que se tenha abordado o problema em sua expressão mais visível e dramática, isto é, quando há crime envolvido, ele se pode apresentar no policiamento comunitário. Quando os guardas considerarem a *comunidade* como seu cliente e, portanto, como avaliadora de seus serviços, eles podem atender às demandas discriminatórias dessa *comunidade* em relação às pessoas estranhas e aos *outsiders*. Ser *accountable* apenas perante os clientes pode ferir a equidade, vez que pode induzir o miliciano ao comportamento mais intolerante com os que são marginalizados pela sua clientela. Ora, no caso da polícia, pode equacionar-se esse problema apelando-se para o *interesse público*, o que, em princípio, contrabalançaria as demandas privadas. Mas, se o problema da relação entre policiamento e democracia pode ser equacionado quando se trata da agência do Estado (óbvio, equacionar não significa resolver a questão, pois as variáveis envolvidas podem dificultar a solução), os obstáculos são grandes com relação à vigilância privada, que se situa muito mais no terreno do mercado que no da cidadania.

O policiamento particular não compartilha, necessariamente, os objetivos morais do sistema de justiça criminal. Isto significa que o componente moral que caracteriza a justiça penal não é o princípio que orienta a conduta do setor privado de segurança, para o qual mais importantes são a satisfação do cliente e a relação custo/benefício de dada medida de controle social. Os atos dos indivíduos em si não são relevantes para a segurança comercial, mas, sim, as perdas que estes atos podem acarretar para os clientes. Assim, se alguém é apanhado com um objeto furtado no supermercado, não importa que ele tenha cometido um ato que viole a ordem pública, ele só será denunciado à autoridade competente caso ele se recuse a pagar pelo objeto; mas, se a pessoa for apanhada por um policial cometendo o mesmo ato, não importa que ela se disponha a pagar pelo produto furtado, ela será introduzida no sistema penal, porque este é regido pela lógica moral que sustenta a ordem pública, e não pela lógica instrumental de restabelecimento do lucro ou de redução das perdas, como é o caso do controle privado (Shearing and Stenning, 1983; 2003). Por isso, foi dito que a ordem moral não é tão importante para o setor privado de segurança (para evitar mal-entendidos, não se pretende que o policiamento particular deva ser orientado pela ordem moral como o são as agências públicas de controle social, apenas se sublinha este aspecto para que se possam evidenciar as dificuldades de regulação desse setor). Relevante é a relação entre as perdas e os lucros, tanto isto é verdade que os delitos praticados na área onde predomina o controle privado somente são denunciados se a relação custo/benefício justificar; não é por outra razão que os roubos praticados pelos empregados raramente são denunciados à polícia pela empresa vítima da infração.

Mas, essa lógica instrumental, como não está preocupada com a sanção nem com a recuperação do infrator, favorece a prevenção do crime, estimulando o gerenciamento do risco, a fim de minimizar os prejuízos. Como o importante é reduzir a perda, trata-se de diminuir, então, as oportunidades para a prática da

transgressão penal, logo o foco do controle privado deixa de ser o potencial infrator e passa a ser a situação e as pessoas que podem favorecer o delito. No entanto, esse princípio que orienta o controle privado e estimula a prevenção do crime põe questões para a governança democrática.

Se a lógica instrumental prevalece no policiamento particular, como este pode ser regulado a partir do chamado interesse público, o qual serve como obstáculo ao atendimento das demandas privadas violadoras dos direitos dos mais destituídos de poder, violação esta que ocorre quando os vigias impedem o livre trânsito de pessoas tidas como indesejadas pelos consumidores de seus serviços? Se, para a segurança privada, a satisfação do consumidor-soberano é prova suficiente de sua legitimidade (Jonhston,1998), que mecanismos de regulação para este setor podem ser engendrados tanto pela sociedade quanto pelo Estado, uma vez que os agentes particulares têm inclinação e motivo para reconhecer apenas o interesse de seus clientes? Como os indivíduos podem intervir sobre a ação das agências privadas que cada vez mais têm impacto sobre suas vidas diárias? Se o controle sobre a ação do policial é tão difícil, porque a dificuldade não seria maior quando se tratam dos agentes de um policiamento fragmentado, muito disperso e orientado pelo interesse privado como é o caso do serviço particular de vigilância?

Estas interrogações não põem em dúvida a legitimidade do serviço privado de segurança, pois ele pode ser concebido como um serviço qualquer oferecido pelo mercado, como o são a educação e a saúde, mas elas evidenciam o problema da *accountability* dos atores privados que se dedicam à tarefa de controle social, isto é, a questão não é de a vigilância privada ser ilegítima, mas, sim, a da produção de mecanismos de sua regulação. Não se pode dizer também que ela ameaça a democracia, até mesmo porque, talvez, os mecanismos de prestação de contas possam ser engendrados de modo que assegurem a equidade e a liberdade individual. Em países como EUA, Canadá e Inglaterra, que são velhas e consolidadas democracias, a segurança particular expande-se sem que as instituições democráticas sejam abaladas, mas eles também estão preocupados com a forma de regulação desse setor (Reiss,1992: Jonhston,1998). Deve-se lembrar que o policiamento público também impõe obstáculos à governança democrática, pois, no Brasil, não parece que existam agências que efetivamente controlem as polícias. Os números de homicídios praticados por milicianos brasileiros em serviço são assustadores. Ainda que se possa demonstrar que esses assassinatos foram legítimos, restaria a questão de saber se os guardas estavam tecnicamente despreparados para resolver o confronto com violadores de outro modo que não o do recurso à força letal (isto não significa que, no confronto com ofensores armados, os policiais possam resolver sempre os conflitos sem o recurso à força fatal, como se eles possuíssem poderes mágicos; apenas se interroga sobre a formação técnica dos guardas, pois ela pode reduzir o uso da coerção física). Por outro lado, as denúncias de corrupção e de tortura praticados pelos policiais civis também indicam os entraves que as agências de polícia impõem à ordem democrática<sup>6</sup>.

## CONCLUSÃO

A concepção de que o crime tem aumentado serve de argumento para que medidas de gerenciamento do risco de agressão sejam tomadas. No caso da cidade de Salvador, o crime contra o patrimônio, que é mais fácil de ser prevenido,

<sup>6</sup> Em 2002 e 2003, os policiais militares de São Paulo assassinaram 541 e 756 pessoas, respectivamente (Folha de São Paulo, 11/02/04, p.C1). Quanto às denúncias de tortura policial, não há registros oficiais que permitam coletar dados em forma de números, como nos casos dos homicídios; há, sim, relatos de torturas apresentados por organizações não governamentais, como a Human Rights Watch (ver Brutalidade policial urbana no Brasil, Nova York, 1997), e através da grande imprensa: Isto É, 09/04/1997; 23/12/1998; 07/07/1999; 03/09/1999; Veja, 01/11/1995 (nesse número da revista, o tema foi a capa e foi apresentado como modelo brasileiro de investigação policial); 07/02/2001; 22/08/2001; 01/05/2002.



situa-se em regiões habitadas pelos que têm mais recursos financeiros e que, por causa disso, podem adotar mecanismos de prevenção contra aquela modalidade de infração penal. Os assassinatos estão concentrados nos bairros ocupados pelos pobres, que dispõem de menos recursos para a adoção de medidas preventivas; além do que, o crime homicida não é tão fácil de ser prevenido (aliás, as teorias do crime como oportunidade têm dificuldade para dar conta desse tipo de delito; sublinhe-se que as medidas e as avaliações de resultados apresentadas pelos adeptos da prevenção situacional não têm como foco os homicídios, como é o caso dos resultados apresentados por Ronald Clarke, os quais se referem aos atos de vandalismo e aos furtos e roubos; Clarke,1995), o que torna mais acentuada a desigualdade social: o crime mais violento e cuja prevenção é mais difícil atinge os mais destituídos de riqueza; e mais, os pobres dispõem de menos recursos para o gerenciamento dos riscos de agressão em geral aos quais estão submetidos, pois não têm dinheiro para adquirir no mercado os serviços e os equipamentos eletrônicos de segurança. Claro, este fator de desigualdade social não torna ilegítimas as práticas preventivas adotadas pelos que por elas podem pagar, nem, muito menos, refuta a eficiência da prevenção situacional do crime.

Esta forma de prevenção tem a vantagem de fornecer resultados imediatos no que se refere à redução de certos delitos e incivildades, mas ela está associada a práticas que podem violar os direitos individuais, como as revistas, o interrogatório, o cárcere privado e a expulsão dos indesejados, como assinala, corretamente, Antonio Luís Paixão(1991). Mas, deve-se assinalar, esse autor, no texto referido, não distingue com clareza a segurança privada da justiça privada, e isso levá-o a pôr em suspenso a legitimidade do policiamento particular. Essa posição de Paixão abre-se ao debate, pois segurança privada não implica fazer justiça com as próprias mãos, como ocorre no vigilantismo, ou seja, o policiamento privado, em princípio, não confronta nem os direitos civis nem os direitos humanos; porém não se deve ignorar que a atividade de policiamento, seja ela realizada por agentes públicos ou privados, mantém uma relação de conflito latente entre a garantia da ordem e os direitos civis. Além da tensão que existe entre a prevenção situacional e a liberdade individual, essa forma de garantir a segurança reserva todo o custo para os cidadãos que são honestos, pois são eles que devem arcar com as despesas financeiras das medidas preventivas - os gastos com os agentes e com os equipamentos -, sem esquecer a redução da liberdade de movimento dessas pessoas. Mas, como pondera Maurice Cusson, as medidas situacionais dispensam do dever de prender, julgar e encarcerar, sendo assim, "nas sociedades que não sabem nem ousam mais punir, a prevenção situacional aparece como um mal menor" (Cusson,1998 p.172; tradução nossa).

Soma-se a estas questões a prestação de contas dos agentes de controle social. Com a expansão da idéia da *accountability* gerencial, há o risco (mais um para ser gerenciado) de as agências de policiamento, pública ou privada, avaliarem os efeitos de suas intervenções tomando como parâmetro apenas a satisfação das *comunidades* que são suas clientes e a compatibilidade desses efeitos com os objetivos estabelecidos em seus projetos, deixando de fora os resultados imprevistos ou indesejados. Isto pode transformar a avaliação em auditoria (Brodeur,1998b; Crawford,1998), na qual o importante é a adequação entre uma operação e os padrões aos quais ela se deve conformar. As conseqüências indesejáveis e/ou imprevistas são ignoradas, o que importa em uma auditoria são os efeitos previstos no programa. Se estes não forem produzidos, as causas prováveis do fracasso serão atribuídas ao gerenciamento interno, pois o novo gerencialismo postula que as dificuldades encontradas na execução de um programa são um problema de gestão do sistema em pauta.

Ora, a teia complexa que forma a questão da segurança não pode ser simplificada dessa forma. A complicada interação de causas e efeitos no que concerne à criminalidade, à violência e ao sentimento de insegurança dificilmente pode ser reduzida a um problema gerencial das agências de policiamento. A conduta delinqüente e a incivil não são exclusivamente, ou mesmo primordialmente, uma ques-

tão de administração dessas agências. A atividade de policiamento pode ser programada para ocupar-se desses fenômenos, mas a visão demasiado estreita do que está em jogo pode agravar, ao invés de solucionar, alguns conflitos sociais, produzindo um policiamento das aparências e uma redução da *accountability* política em benefício da gerencial.

## REFERÊNCIAS

- BAYLEY, David. Comparative organization the police in english-speaking countries. In: TONRY, M. and MORRIS, N.(ed.). **Modern policing**. Chicago and London: The University of Chicago Press, p.509-545, 1992.
- BRODEUR, Jean-Paul(ed.). **How recognize good policing – problems and issues**. California: Sage Publications,1998a.
- \_\_\_\_\_. L'évaluation des programmes d'intervention sécuritaire. In: FERRET, Jérôme et OCQUETEAU, Frédéric(dir.) **Evaluer la police de proximité?** Paris: La Documentation Française, 1998b, p.13-21.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros**. São Paulo: Edusp, 2000.
- CAMPOS, Edmundo. Sobre sociólogos, pobreza e crime. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, 23(3):377-383,1980.
- CLARKE, Ronald V. "Situacional" crime prevention: theory and practice. **British Journal of Criminologie**, 20(2): 136-147, 1980.
- \_\_\_\_\_. Les technologies de la prevention situationnelle. **Les Cahiers de la Sécurité Intérieure**, 21:101-113, 1995.
- COHEN, Lawrence and FELSON, Marcus. Social. Change and crime rate trends: a routine activity approach. **American Sociological Review**, 44:588-608, 1979.
- CRAWFORD, Adam. Culture managériale de l'évaluation et responsabilités – quelques leçons de l'expérience britannique des programmes locaux de sécurité. In: FERRET, Jérôme et OCQUETEAU, Frédéric(dir.) **Evaluer la police de proximité?** Paris: La Documentation Française, 1998, p.51-82
- CUSSON, Maurice. **La criminologie actuelle**. Paris: PUF, 1998.
- DU GAY, Paul. Making up managers: bureaucracy, entreprise and the liberal art of separation. **British Journal of Sociology**, 45(4):655-674, 1994.
- EWALD, François. **L'état providence**. Paris: Bernard Grasset, 1986.
- FERRET, Jérôme et OCQUETEAU, Frédéric(dir.) **Evaluer la police de proximité?** Paris: La Documentation Française, 1998.
- FOLHA DE SÃO PAULO, 11/02/2004, p. C.1
- FROMENT, Jean-Charles. La surveillance électronique à domicile: une nouvelle économie du pouvoir de punir? **Les Cahiers de la Sécurité Intérieure**, 34:149-165, 1999.
- GARLAND, David. The limits of the sovereign state. **British Journal of Criminologie**, 36(4):445-471, 1996.
- GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: Editora Unesp, 1991.

- GILL, Peter. Policing and regulation: what is the difference? **Social & Legal Studies**, 11(4):523-546, 2002.
- Human Rights Watch. **Brutalidade policial urbana no Brasil**. Nova York, 1997.
- ISTO É 09/04/1997
- ISTO É 23/11/1998
- ISTO É 07/07/1999
- ISTO É 03/09/1999
- JOHNSTON, Les. **The rebirth of private policing**. London:Routledge, 1992.
- \_\_\_\_\_. Late modernity, governance, and policing. In: BRODEUR, Jean-Paul(ed.). **How recognize good policing – problems and issues**. California: Sage Publications, p. 193-214, 1998.
- JONES, Trevor and NEWBURN, Tim. The transformation of policing? **British Journal of Criminologie**, 42:129-146, 2002.
- LAGRANGE, Hughes. **La civilité à l'épreuve – crime et sentiment d'insécurité**. Paris: PUF, 1995.
- MINAYO, Maria Cecília de S. A violência sob a perspectiva da saúde pública. **Caderno de Saúde Pública**. Rio de Janeiro, 1(10):7-18, sup.1, 1994
- MONET, Jean- Claude. **Polices et sociétés en Europe**. Paris: La Documentation Française, 1993.
- MONJARDET, Dominique. **Ce que fait la police – la sociologie de la force publique**. Paris: La Découverte, 1996.
- PAIXÃO, Antônio Luís. A violência urbana e a sociologia: sobre crenças e fatos e mitos e teorias e políticas e linguagens e... **Religião e Sociedade**. Rio de Janeiro, ISER, 15(1):68-81, 1990.
- \_\_\_\_\_. Segurança privada, direitos humanos e democracia. **Novos Estudos Cebrap**, 31: 131-141, 1991.
- PROJETO POLÍCIA CIDADÃ**, Polícia Militar da Bahia, 1998.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. **Tempo Social**. São Paulo, USP, 9(1):43-52, 1997.
- REINER, Robert. **The politics of the police**. Sussex: Wheashesf Books, 1985.
- ROCHÉ, Sebastian. **Le sentiment d'insécurité**. Paris: PUF, 1993.
- SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.
- SHEARING, Clifford. The relation between public and private policing. In: TONRY, M. and MORRIS, N.(ed.). **Modern policing**. Chicago and London: The University of Chicago Press, p. 399-434, 1992.
- SHEARING, Clifford and STENNING, Philip. Private security: implications for social control. **Social Problems**, 30(5):493-506, 1983.

\_\_\_\_\_ . Du panoptique à "Disney World" – permanence et évolution de la discipline. In: BRODEUR, Jean-Paul et MONJARDET, Dominique(dir.). **Connaître la police**. Paris: IHESI, p.397-415, 2003[1984].

TITLE, Charles. **Control balance – toward a general theory of deviance**. Colorado: Westview Press, 1995.

VEJA 01/11/1995

VEJA 07/02/2001

VEJA 22/08/2001

VEJA 01/05/2002

WILSON, James Q. and KELLING, George L. Les vitres cassées. In: BRODEUR, Jean-Paul et MONJARDET, Dominique(dir.). **Connaître la police**. Paris: IHESI, p.229-255, 2003[1982].

ZALUAR, Alba; NORONHA, José C. de; ALBUQUERQUE, Ceres. Pobreza não gera violência. *Ciência Hoje*, 20(115):62-68, 1995.

ZAUBERMAN, Renée. La peur du crime et la recherche. **L'Année Sociologique**, 32:415-438,1982.