



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

---

**POLICIAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA:  
ESTRATÉGIAS, CONTRASTES E RESULTADOS DAS AÇÕES DE  
POLICIAMENTO EM SALVADOR (2004-2006)**

Mestrando:

DEQUEX ARAUJO SILVA JUNIOR

Orientadora:

Profa. Dra. RUTHY NADIA LANIADO

---

Salvador  
2007

DEQUEX ARAUJO SILVA JUNIOR

POLICIAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA:  
ESTRATÉGIAS, CONTRASTES E RESULTADOS DAS AÇÕES DE  
POLICIAMENTO EM SALVADOR (2004-2006)

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Área de Concentração: Sociologia Política

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Ruthy Nadia Laniado

Salvador  
2007

---

SILVA JÚNIOR, Dequex Araújo  
S586 Policiamento e políticas públicas de segurança: estratégias, contrastes e resultados das ações de policiamento em Salvador (2004-2006) / Dequex Araújo Silva Júnior. – Salvador, 2007.  
183 f.

Orientadora: Profa. Dra. Ruthy Nadia Laniado  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Polícia. 2. Segurança Pública - Bahia. 3. Violência urbana. 4. Democracia.  
I. Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.  
II. Laniado, Ruthy Nadia. III. Título.

CDD – 363.23

---

DEQUEX ARAUJO SILVA JUNIOR

POLICIAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA:  
ESTRATÉGIAS, CONTRASTES E RESULTADOS DAS AÇÕES DE  
POLICIAMENTO EM SALVADOR (2004-2006)

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Ruthy Nadia Laniado (Orientadora)

---

Prof. Dr. José Antonio Gomes Pinho

---

Prof. Dr. Antonio Santos Oliveira

Salvador, 29 de Junho de 2007.

Com muito carinho e amor, dedico este trabalho à  
minha esposa Kelly Cristiane e aos meus filhos  
Adrielle e Dequex Neto.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Sr. Cel PM Antonio Jorge Ribeiro de Santana, Comandante Geral da Polícia Militar da Bahia, por ter confiado neste trabalho e colocado à disposição todos os documentos necessários para a otimização da pesquisa, contribuindo de forma decisiva para o alcance dos objetivos estipulados.

Agradeço aos oficiais da PMBA entrevistados pela grande colaboração, pois enriqueceram este trabalho de pesquisa com informações que auxiliaram na compreensão dos problemas que atingem a realidade cotidiana das Unidades Operacionais da Corporação.

Aos professores Anete Brito Leal Ivo, Carlos Geraldo Espinheira, Iracema Brandão Guimarães, Maria da Graça Druck, Maria Rosário Gonçalves de Carvalho e Miriam Cristina Rabelo, todos do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia, meu agradecimento por terem contribuído de forma significativa com a minha formação acadêmica durante o curso de mestrado.

Aos colegas de mestrado meu agradecimento por terem proporcionados momentos prazerosos, mesmo em situações de grande tensão como, por exemplo, durante o processo de seleção, bem como desejo muito sucesso na vida acadêmica.

Agradeço aos meus amigos e companheiros de profissão Claudemar Pimenta Góes, Kleber Luis da Costa Leitão e Valmir Farias Martins pelo incentivo e pelo espírito de solidariedade, ajudando bastante no alcance deste objetivo.

Meu agradecimento especial à Professora Ruthy Nadia Laniado pela dedicação e paciência na orientação desta pesquisa, bem como pelos momentos de aprendizagem, proporcionando uma maior e melhor compreensão do que é a construção de um trabalho de pesquisa científica.

Por fim, agradeço aos meus pais, Dequex Araújo Silva e Zildeth Santana Silva, pela minha existência e pela formação educacional básica que tanto me auxilia na conduta diária e na forma de transpor os problemas da vida.

## RESUMO

A Polícia Militar da Bahia (PMBA), a partir da segunda metade da década de 90, iniciou um processo de modernização para se adequar ao novo contexto político democrático do Brasil e às novas demandas por serviços de segurança ocasionadas pela elevação das taxas de criminalidade. Com a reestruturação nasceu a Polícia Cidadã, um novo tipo de policiamento que visa a aproximação com a população para oferecer melhor proteção, utilizando-se prioritariamente de ações preventivas como forma de garantir uma melhor qualidade de vida urbana e a manutenção da paz. Entretanto, a PMBA, no mesmo período, criou três operações policiais de caráter ostensivo para coibir delitos contra os transportes urbanos de Salvador, bem como o porte ilegal de armas e drogas. No entanto, essas duas modalidades simultâneas de policiamento, que representam duas estratégias contrastantes, e visam a redução e o controle da violência urbana nos anos de 2004, 2005 e 2006, são insuficientes. Esta pesquisa se centra no estudo destas ações de policiamento que marcam as políticas públicas de segurança a partir 1997, em Salvador. Estas estratégias são desenvolvidas pela Polícia Cidadã, organizada em Companhias Independentes de Polícia Militar, e por três Operações de Abordagem – Gêmeos, Jericó e Munzuá. O trabalho discute os princípios e os resultados destas estratégias e os impactos/limites de seu atendimento em relação às demandas por segurança e qualidade de vida pela população no novo contexto democrático brasileiro.

**Palavras-chave:** Polícia. Segurança Pública. Violência Urbana. Democracia

## ABSTRACT

The Military Police of Bahia (a province located in the Northeast of Brazil), developed, since mid nineties, a modernization program to adjust institutionally to the new democratic context of Brazil and to the new demands for urban security policies required by the sharp rise of crime rates. The police established the Community Police, a new type of policing that aims at a close relationship between the police and the population; this police is supposed to be able to offer a better protection because it focuses on preventive action against crime, in order to guarantee a better life quality and peace maintenance. Simultaneously, the Military Police of Bahia enforced three ostensive and repressive actions aimed at restraining urban crime against public transportation (robbery in busses) in Salvador, as well as at confiscating illegal weapons and drugs. Nevertheless, these two modalities of policing - two contrasting strategies for reduction and control of urban violence enforce during the years 2004, 2005 and 2006, have proved to be insufficient. This study focuses on these two strategies of policing – the Community Police and the three repressive actions of crime control - that mark the modernization of the state police in Salvador/Bahia since 1997. The three police action for confronting street crime (mainly policing avenues and public transportation) are called Operação Gêmeos, Operação Jericó and Operação Munzuá. This work discusses the guiding principles of these new police strategies and the results and limits of the police performance in relation to demands for security and a better urban quality of life in the new Brazilian democratic context.

Key words: Police. Public security. Urban violence. Democracy



## SUMÁRIO

CAPÍTULO I: INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO II: POLÍCIA E POLICIAMENTO NA SOCIEDADE MODERNA	12
2.1 - A origem da polícia e sua concepção moderna	12
2.2 - A polícia e os três domínios do policiamento	14
2.3 - Burocratização, especialização e profissionalização	17
2.4 - Estratégias de policiamento	21
2.4.1 - Policiamento profissional	21
2.4.2 - Policiamento comunitário	23
2.4.3 - Policiamento orientado para a solução de problemas	27
2.4.4 - Policiamento de tolerância zero ou <i>Broken Windows?</i>	30
2.5 - O policiamento no Estado democrático de direito	33
CAPÍTULO III: O POLICIAMENTO NA SOCIEDADE DO RISCO	38
3.1 - Risco, perigo, confiança e segurança na modernidade	38
3.2 - Insegurança e falta de proteção na modernidade recente	43
3.3 - Proteção e segurança na sociedade do risco	45
CAPÍTULO IV: POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA	50
4.1 - Políticas públicas, bem público, espaço público e segurança pública	51
4.2 - A rua como local de insegurança: a destruição do espaço público	54
4.3 - A violência urbana no Brasil e em Salvador a partir da década de 80	57
4.4 - As políticas públicas de segurança no Brasil a partir da década de 1990 e a questão da cidadania	62
CAPÍTULO V: A POLÍCIA MILITAR DA BAHIA E AS ESTRATÉGIAS OPERACIONAIS	74
5.1 - Um breve histórico da Polícia Militar da Bahia	75
5.2 - A modernização na Polícia Militar da Bahia	78
5.3 - A Polícia Cidadã como estratégia de ação de segurança pública	80
5.4 - A estratégia profissional: Operações de Abordagem	84
CAPÍTULO VI: OS NÚMEROS DAS OPERAÇÕES DE POLICIAMENTO: UMA EXPERIÊNCIA BAIANA RECENTE.	91
6.1 - Os números das Operações de Abordagem (2004-2006)	92
6.1.1 - Operação Gêmeos	94
6.1.2 - Operação Jericó	100
6.1.3 - Operação Munzuá	105
6.2 - Os números das ações da Polícia Cidadã (2004-2006)	111
6.2.1 - 9ª Companhia Independente de Polícia Militar/Pirajá: um diagnóstico básico de ação policial	113
6.2.2 - 37ª Companhia Independente de Polícia Militar /Liberdade: um diagnóstico básico de ação policial	121

6.2.3 - 11ª Companhia Independente de Polícia Militar /Barra: um diagnóstico básico de ação policial	127
<b>CAPÍTULO VII: O SENTIDO DAS AÇÕES DE POLICIAMENTO ORIENTADAS PARA A MELHORIA DA AÇÃO POLICIAL: AS PERCEPÇÕES DOS COMANDANTES E OPERADORES</b>	<b>134</b>
7.1 - A participação da comunidade na identificação dos problemas	135
7.2 - A prioridade das ações preventivas sobre as repressivas contra a criminalidade	138
7.3 - A melhoria da confiança do cidadão na PM e a implantação da Polícia Cidadã	142
7.4 - Os problemas de segurança e sua amplitude	145
7.5 - Das ações específicas e gerais para a redução dos riscos	148
7.6 - O caráter ostensivo das Operações de Abordagem	152
7.7 - Os reflexos das Operações de Abordagem na atuação da Polícia Cidadã	154
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>158</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>164</b>
<b>ANEXOS</b>	

## CAPÍTULO I

### INTRODUÇÃO

Nos últimos oito anos a Polícia Militar da Bahia (PMBA) vem utilizando, simultaneamente, duas ações de policiamento em Salvador para reduzir e prevenir a violência criminal, a saber: a Polícia Cidadã e as Operações de Abordagem. A Polícia Cidadã surge como uma modalidade diferenciada de policiamento enfatizando a aproximação com a população para oferecer melhor proteção. Utiliza-se da administração descentralizada organizada por meio de Companhias Independentes de Polícia Militar (CIPM)<sup>1</sup> para dar mais segurança à comunidade; tem como diretriz respeitar as peculiaridades de cada bairro como forma de elaborar programas de prevenção do crime e resoluções de problemas mais eficazes. As Operações de Abordagem, por outro lado, têm como fulcro o modelo de policiamento profissional-tradicional e utilizam-se da administração centralizada, através do Comando de Policiamento da Capital (CPC)<sup>2</sup> e da Coordenadoria de Operações<sup>3</sup>, visando a coibir crimes e prender criminosos.

A Polícia Cidadã nasceu do Projeto Polícia Cidadã, desenvolvido a partir da segunda metade da década de 1990 pela Polícia Militar da Bahia, juntamente com a Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, com a finalidade de implantar uma nova metodologia de policiamento mais eficaz para a redução e prevenção da criminalidade e mais próxima do público e dos interesses coletivos; deste modo, afastava-se da forma tradicional de policiamento repressivo que caracterizou a instituição ao longo de sua história e que se notabilizou pela ação ostensiva durante o Regime Militar. A nova metodologia de policiamento tem como propósito desenvolver novas alternativas para a redução da violência criminal buscando o respaldo da comunidade. Isto é, substituir o modelo tradicional de atuação policial, que valoriza os aspectos profissionais e técnicos com caráter de racionalidade instrumental, por um modelo mais comunitário que valoriza, sobretudo, os valores democráticos e constitucionais para o

---

<sup>1</sup> As CIPMs foram criadas a partir do modelo de Companhia Orgânica vinculada administrativa e operacionalmente aos antigos Batalhões de Polícia Militar, sendo estes substituídos paulatinamente após 1998.

<sup>2</sup> O CPC é o órgão responsável pela coordenação das atividades de policiamento na região de Salvador.

<sup>3</sup> A Coordop é o órgão responsável pela coordenação dos grandes comandos de policiamento da capital e do interior. O CPC, por exemplo, está sob a coordenação do Coordop.

enfrentamento das questões de segurança pública.

A linha de ação principal da Polícia Cidadã é a *Integração com a comunidade* para reduzir e prevenir o crime e solucionar problemas, melhorando, assim, a qualidade de vida das comunidades. A integração entre Polícia Militar e comunidade se dá através dos Conselhos Comunitários de Segurança implantados nas Companhias Independentes de Polícia Militar (CIPM), que devem desenvolver programas de prevenção contra a desordem, a incivilidade, a violência e a criminalidade. Ou seja, o cidadão-policial e o cidadão-cliente devem agir em parceria, desenvolvendo uma atividade de policiamento mais eficaz e personalizada como forma de atender, inclusive, às demandas não emergenciais, mas que podem evoluir para ocorrências graves (PROJETO POLÍCIA CIDADÃ, 1998).

Para a implantação da Polícia Cidadã, a Polícia Militar se reestruturou afastando-se do modelo organizacional de Batalhão de Infantaria do Exército e implantou um modelo organizacional de Companhia Independente. Houve também modificações de diretrizes ao se afastar do ensino positivista militar e ao introduzir nos currículos de ensino superior e técnico<sup>4</sup> dos cursos de formação policial disciplinas ligadas às áreas de direitos humanos, cidadania e ética. Essas modificações visaram a engajar os policiais militares no cenário de uma ideologia mais democrática e do Estado de Direito.

As Operações de Abordagem, de administração centralizada, foram iniciadas pela Operação de Repressão e Prevenção a Roubos em Coletivos (ORPRC) e ficou conhecida como Operação Gêmeos por envolver de forma integrada as polícias civil e militar. A Operação Gêmeos foi criada em 1997 pelo Plano de Operação Especial da Secretaria de Segurança Pública (Planop n° SSP ESP/97) para coibir os assaltos a coletivos que estavam gerando insegurança e intranquilidade em Salvador. As abordagens (parar e revistar) se direcionaram, primordialmente, para os coletivos municipais e os seus usuários. Um policiamento realizado de forma itinerante, através do rádio-patrolhamento direcionado para os ônibus, por guarnições (geralmente formadas por três soldados [um motorista e dois patrulheiros] e um sargento que comanda a guarnição)

---

<sup>4</sup> O curso de formação superior corresponde à graduação de oficial realizado pela Academia de Polícia Militar (APM); o curso de formação técnica corresponde aos níveis de soldado e de sargento realizado pela Escola de Formação e Aperfeiçoamento de Praças (EFAP)

dispostas conforme a orientação do CPC, segundo as demandas criminais de assaltos (ação reativa). A Operação Gêmeos, criada para restabelecer a normalidade no transporte coletivo deveria cessar logo que esta meta fosse alcançada; acabou, porém, se institucionalizando. Ademais, a PMBA, não satisfeita com os resultados desta operação, criou mais duas Operações de Abordagens na capital baiana: a Operação Jericó e a Operação Munzuá.

A Operação Jericó foi criada em 2000 pelo CPC; realiza abordagens fixas em pontos de ônibus em apóio à Operação Gêmeos. Os postos são estabelecidos pelo CPC de acordo com a taxa de ocorrências registradas pela Polícia Militar e pela Delegacia de Repressão a Roubos de Coletivos. Ou seja, o policiamento é empregado de forma reativa (quando o crime já ocorreu) para reprimir os assaltos aos coletivos, aos veículos alternativos e aos seus usuários. A Operação Jericó é realizada diariamente, das 18 às 23 horas, utilizando o efetivo de outras unidades da PMBA em serviço extra, sendo os policiais militares gratificados pela hora trabalhada. As guarnições são compostas, geralmente, por quatro policiais militares<sup>5</sup> que realizam o policiamento a pé no ponto de ônibus.

A Operação Munzuá, iniciada em 2004 pela Coordenadoria de Operações da Polícia Militar (Coordop), é que mais mobiliza efetivo pois é realizada pelos policiais de serviços de todas as CIPMs da capital em dias pré-estabelecidos pelo Coordop. Geralmente, esta operação ocorre semanalmente, de dois a três dias por semana, em horários alternados (manhã, tarde e noite), de acordo com a escala. As abordagens são realizadas nas áreas das CIPMs pelos policiais de serviços no rádio-patrolhamento, com policiamento a pé ou modular, sendo as viaturas dispostas em pontos fixos, a critério dos comandantes das CIPMs ou do próprio CPC. O efetivo utilizado, normalmente, é composto por duas ou três guarnições de rádio-patrolhamento, composto, via de regra, por oito policiais militares<sup>6</sup>. Esta operação se direciona não só para coletivos convencionais e alternativos, mas, também, para todos os veículos e pessoas indistintamente.

A estratégia Polícia Cidadã dá ênfase ao policiamento preventivo, sendo o foco principal da ação

---

<sup>5</sup> A formação da guarnição da Operação Jericó é a mesma da guarnição da Operação Gêmeos.

<sup>6</sup> O efetivo empregado é o disponível na CIPM comandado pelo tenente Oficial de Operações e supervisionado ou pelo Comandante da CIPM, ou pelo Sub-Comandante da CIPM, ou pelo Chefe da Unidade de Planejamento de Operações da unidade.

policial a comunidade. Já as Operações de Abordagem são essencialmente ostensivas<sup>7</sup>, focalizando prioritariamente o criminoso. Este contraste operacional, onde convivem, ao mesmo tempo e no mesmo espaço, dois conceitos de policiamento (o policiamento comunitário e o policiamento profissional) praticados atualmente pela Polícia Militar da Bahia, através da estratégia Polícia Cidadã e das Operações de Abordagem (Gêmeos, Jericó e Munzuá), é o foco desta pesquisa.

A origem das duas ações policiais se deu no final da década de 1990 quando a violência urbana eclodiu de forma elevada não só na Bahia mas, também, no Brasil e na maioria dos países desenvolvidos, culminado com a aceleração da reorganização das polícias em vários continentes, tanto nos aspectos estruturais como também nos aspectos ideológicos. Os países desenvolvidos primeiro, o Brasil e a Bahia depois, passaram a buscar novas formas de policiar para atender às novas demandas sociais na área de segurança. O desafio, entretanto, estava em elaborar uma estratégia de policiamento que conciliasse eficácia policial (redução e controle dos distúrbios, das taxas de criminalidade e das violências) com o respeito aos direitos civis.

Os problemas relacionados com a violência urbana na Bahia/Brasil e em diversos países industriais se iniciaram no final dos anos 1960. Alguns fenômenos sociais e culturais surgidos a partir desse período influenciaram no desencadeamento da violência: o rápido processo de urbanização, iniciado no limiar da segunda metade do século XX, e a conseqüente redução do controle social informal (família, escola e igreja) típico da sociedade mais tradicional; o desvelamento da desigualdade social e do sentimento de injustiça social por conta do acesso à informação pelas classes menos favorecidas (visibilidade dada pelos meios de comunicação); os movimentos sociais e culturais dos anos 60 (estudantil, *hippie* e feminista) que criaram novos atores sociais; a fraca mobilidade social causada pelo baixo crescimento econômico a partir da década de 80; e, por fim, a mercantilização da economia engendrando a sociedade de consumo de massas (NASCIMENTO, 2002). Nos países desenvolvidos a violência criminal se deu com a passagem da sociedade urbana includente, estável e homogênea, para a sociedade urbana excludente, instável e segregadora, devido às mudanças nos mercados de trabalho primário e

---

<sup>7</sup> Por questões metodológicas, serão classificadas neste trabalho as ações do policiamento comunitário desenvolvidas pela Polícia Cidadã como policiamento preventivo e as ações das Operações de Abordagem como policiamento ostensivo.

secundário (YOUNG, 2002). Nesse contexto, grandes problemas relacionados à proteção civil e social<sup>8</sup> dos cidadãos ganharam notoriedade pela primeira vez na história nos ambientes político e acadêmico, tanto no cenário nacional e local como no cenário internacional, assim como as temáticas vinculadas às áreas de Segurança Pública e de Polícia.

No âmbito internacional, a proliferação de pesquisas vinculadas às organizações policiais ocorreu, a partir de 1964, na Inglaterra. Foi Michael Banton<sup>9</sup> o iniciador das pesquisas direcionadas para o estudo das organizações policiais. Em seqüência, na década de 1980, já se observava uma grande quantidade de instituições destinadas a apoiar as pesquisas em policiamento na Inglaterra (REINER, 2003). Os Estados Unidos, seguindo os passos dos ingleses, no início da década de 1970, criaram uma fundação destinada às pesquisas sobre polícia: *Police Foundation de Washington*. A partir da década de 80 as polícias norte-americanas realizaram inovações estruturais e ideológicas para se afastarem do policiamento tradicional, que, além de não ser eficaz na redução da violência urbana, ainda dificultava a interação com a comunidade (SKOLNICK & BAYLEY, 2001; GOLDSTEIN, 2003). É justamente nesse cenário de preocupação com as questões de segurança que surge o programa que ficou conhecido mundialmente como Policiamento Comunitário.

O enfoque de policiamento comunitário surge na década de 80 no Brasil com a abertura democrática e com a Constituição de 1988, como forma de adaptar as polícias nacionais à nova realidade política (BEATO, 2002). Ademais, a idéia da implantação do modelo estrangeiro de policiamento em diversos estados brasileiros foi motivada pela ineficácia dos modelos tradicionais de policiamento utilizados, principalmente, pelas polícias militares para proteger os cidadãos dos riscos reais e imaginários causados pela transformação da organização transnacional do crime, com o desenvolvimento de grupos organizados como os cartéis colombianos, nos bairros periféricos das grandes capitais brasileiras (ZALUAR, 1998), trazendo para o país o tráfico de drogas e de armas de fogo. A organização do crime no país, assentada na globalização

---

<sup>8</sup> Os conceitos de proteção civil e social serão desenvolvidos no Capítulo II deste trabalho a partir da concepção de Robert Castel (2005).

<sup>9</sup> Michael Banton, em 1964, publicou *The Policeman in the Community*, um trabalho de pesquisa etnográfico que influenciou toda uma geração de cientistas sociais não só ingleses, mas também norte-americanos nos estudos sobre a cultura policial (SKOLNICK e BAYLEY, 2001).

com características políticas, econômicas e culturais (ZALUAR, 2000), engendrou uma série de atividades criminosas (seqüestro “relâmpago”, roubo de condomínios, assalto a bancos) pouco comuns antes da década de 80 (NASCIMENTO, 2002). Na década de 90, o Brasil também foi acometido por uma onda de violência que culminou com o aumento do número de mortes por fatores externos, principalmente aquelas causadas por arma de fogo (LEMGRUBER, 2002; MANSO, 2002; ZALUAR, 2002). Esses fenômenos sociais somados engendraram insegurança à população, colocando em xeque as organizações policiais brasileiras, principalmente as Polícias Militares.

A idéia de reestruturar as polícias no Brasil com a implantação do programa de policiamento comunitário também teve como fator motivador a própria violência policial praticada no exercício da atividade, principalmente após os episódios conhecidos como chacinas de Acari (1990), do Carandiru (1992), da Candelária (1993), de Vigário Geral (1993) e de Carajás (1996), e o abuso na utilização da força letal<sup>10</sup> para a administração de conflitos. Ou seja, a polícia brasileira parecia desvirtuar-se da sua função de controlar e de coibir excessos e de proteger a comunidade contra o perigo interno, para ela mesma extrapolar os limites do seu papel e da lei, inclusive utilizando-se da força letal. A continuidade e a intensificação cotidiana da violência estatal praticada pela polícia, adquiridas como método de repressão durante o Regime Militar, como a execução sumária e a tortura, levaram os cientistas sociais no Brasil a se debruçarem sobre as questões relacionadas à prática policial e aos seus reflexos na segurança pública, com um número significativo de pesquisas científicas sobre o tema (CÁRDIA, 1997; PAIXÃO & BEATO, 1997; PINHEIRO, 1997, 2002; ADORNO & CÁRDIA, 1999; KANT DE LIMA, 2000; CANO, 2000; RESENDE, 2000; COSTA, 2004; BELLI, 2004). Nesse contexto, a idéia de policiamento comunitário surge como panacéia para reduzir a criminalidade e as mortes através da participação do público nas questões de segurança; para reduzir os conflitos existentes entre os policiais e a comunidade; e, por fim, para conduzir as ações policiais em conformidade com os princípios democráticos, cabendo à polícia ser garantidora da cidadania e das instituições,

---

<sup>10</sup> Em 1990, observando a relação entre policiais mortos e cidadãos mortos em troca de tiros durante as ações policiais, constatou-se que esta relação foi de 28 cidadãos mortos para cada policial na cidade de São Paulo. No mesmo ano, na Grande São Paulo, essa relação foi de 40 cidadãos mortos para cada policial. Em Nova York, considerada uma das cidades mais violenta do mundo, no mesmo período, a relação foi de 7,8 cidadãos mortos para cada policial (LINZ e STEPAN, 1999).



respeitando os direitos civis dos cidadãos.

A Bahia, apesar de não estar incluída no rol das capitais brasileiras mais violentas (São Paulo, Rio de Janeiro, Vitória e Recife), vem apresentando uma elevação das taxas de criminalidade, principalmente de mortes violentas por causas externas, na década de 1980 na Região Metropolitana de Salvador (SILVA, 2004). O aumento do índice de letalidade das polícias militar e civil em serviço por causa de intervenções legais despertou o interesse pelo tema da segurança pública e polícia (RODRIGUES, 2002). Ademais, a década de 1990 foi marcada pelo aumento considerável da violência criminal e da elevação das taxas de homicídios<sup>11</sup> em todo o território baiano (CEDEC, 1997; LANIADO, 2000; ESPINHEIRA, 2000; RIBEIRO, 2000; PAIM et al. 1999; OLIVEIRA, 2005a, 2005b). Pautada na própria política nacional de segurança pública<sup>12</sup> para a democratização das polícias e redução da insegurança civil, o Governo do Estado<sup>13</sup> promoveu medidas direcionadas à reestruturação dos órgãos coordenados pela Secretaria de Segurança Pública, mais especificamente a Polícia Militar e a Polícia Civil. Objetivou a melhoria do atendimento ao público; uma maior eficácia quanto à redução da criminalidade e da violência no estado; e, por fim, um maior controle externo sobre as polícias como forma de evitar a violência policial e seus excessos.

A Polícia Militar da Bahia, atendendo às diretrizes governamentais, implantou um programa de modernização que culminou com a criação da Polícia Cidadã; esta tem como fulcros os princípios do Policiamento Comunitário e da Gestão da Qualidade, ao mesmo tempo, a PMBA implementou uma política de policiamento profissional ostensivo cujo fim específico é o criminoso. A utilização de duas ações de policiamento para reduzir e prevenir a criminalidade em Salvador tem propiciado um contraste operacional que dificulta definir o sentido da ação policial. Se a estratégia Polícia Cidadã enfatiza a integração com a comunidade e uma prestação de serviço de

---

<sup>11</sup> Um estudo realizado pelo Ministério da Saúde, no período de 1980 a 2002, indica que o Número de Vítimas de Homicídio Causado por Arma de Fogo na área Metropolitana de Salvador teve um aumento considerável, passando de 16, em 1980, para 838, em 1996 e 1028, em 2002. Ademais, no mesmo estudo detecta-se um aumento no número de homicídios: em 1980, foram registrados 27 homicídios; em 1996, foram registrados 680; em 2002, foram registrados 1204 (Cf. [www.mj.gov.br/senasp/](http://www.mj.gov.br/senasp/) consultado em 16 de maio de 2006).

<sup>12</sup> No final do século XX, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) estabeleceu como condição para o recebimento de verbas para os órgãos estaduais, atuantes no desenvolvimento da segurança pública, a implantação do programa de policiamento comunitário.

<sup>13</sup> Toma-se como ponto inicial de análise o primeiro mandato do Governo Paulo Souto (1995-1998).

qualidade para o cidadão-cliente, as Operações de Abordagem (Gêmeos, Jericó e Munzuá), pelo próprio *modus operandi*, enfatizam uma ação mais enérgica para detectar indivíduos desviantes. A questão é que nas ações de parar e revistar os policiais encontram-se, mais do que em outras atividades, sob um forte sentimento de suspeição produzido pela necessidade de estarem atentos aos problemas relacionados com o perigo; conseqüentemente, a forma com é construído o sentido de suspeição encoraja ações preconceituosas e discriminatórias por está a suspeição, via de regra, embasada na estrutura de poder e de desigualdades da sociedade (BITTNER, 2003; REINER, 2004).

A escolha do presente tema se deve à minha expectativa, como integrante da Corporação desde 1989, de melhor entender as ações de policiamento desenvolvidas pela Polícia Militar da Bahia, para prevenir e inibir a criminalidade, como uma modernização das estratégias elaboradas pelas políticas de segurança pública. Como oficial da PM participei das mudanças ocorridas na Corporação, tendo, inclusive, a oportunidade de acompanhar o surgimento das Companhias Independentes de Polícia Militar em substituição aos Batalhões de Polícia Militar. Em 1998, participei como tenente da criação da 15ª CIPM, localizada em Itapuã. Ainda em 1998, chefeiei a Unidade de Apoio Administrativo Financeiro da 20ª CIPM situada no município de Santo Amaro. Em 2005, fui sub-comandante, como Capitão, da 9ª CIPM, situada no bairro de Pirajá. Estas experiências me levaram a uma reflexão sobre o policiamento desenvolvido pela PMBA através da Polícia Cidadã e das Operações de Abordagem e sobre o sentido dos riscos reais e imaginários na capital baiana.

Nesse contexto de contrastes operacionais, algumas questões são suscitadas neste trabalho. Se as práticas tradicionais de policiamento como, por exemplo, revistar pessoas de forma aleatória e geralmente agressiva (dependendo da situação), motivaram as inovações em algumas polícias dos Estados Unidos, da Europa e do Brasil, incluindo a da Bahia, por que a PMBA, apesar da implantação da Polícia Cidadã, vem dando tanta ênfase às Operações de Abordagem que incentivam uma divisão entre polícia e sociedade, contrariando, assim, o propósito da inovação contida no Projeto Polícia Cidadã? Se há uma intensificação por parte da PMBA das Operações de abordagem no município de Salvador, inclusive com efetivos que deveriam estar realizando o policiamento comunitário nos bairros, então, a Polícia Cidadã se constitui atualmente em uma

prática subsidiária do velho policiamento profissional que tem no criminoso o seu objeto principal?

Para responder a estas questões, parte-se do seguinte pressuposto: a proposta do Projeto Polícia Cidadã para incorporar o cidadão, através do Conselho Comunitário de Segurança, no momento da elaboração das estratégias para a redução e prevenção dos riscos nos bairros policiados vem sendo contraposta pelas Operações de Abordagem que agem de outra forma na redução e na prevenção da criminalidade, excluindo, assim, o cidadão. Ou seja, a aproximação com a comunidade requerida pela Polícia Cidadã, onde se deve priorizar as ações mediadoras em detrimento das ações coercitivas, é desfeita ou limitada com as Operações de Abordagem que priorizam as ações coercitivas, estabelecendo, assim, um estranhamento com a comunidade, principalmente com aqueles mais selecionados para as revistas. A integração fomentada pela Polícia Cidadã, com o atendimento não só das demandas relacionadas com a criminalidade, mas, principalmente, as demandas relacionadas com a prestação de serviço, é prejudicada com a priorização do atendimento das demandas relacionadas à criminalidade por parte das Operações de Abordagem.

Nesta perspectiva, esta pesquisa tem como objetivo geral estudar as ações de policiamento realizadas pela Polícia Militar da Bahia a partir 1997, que se direcionam para a redução e prevenção dos riscos reais e imaginários em Salvador e que têm sido desenvolvidas pela Polícia Cidadã e pelas Operações de Abordagem (Gêmeos, Jericó e Munzuá). A primeira ação é organizada em Companhias Independentes de Polícia Militar que estão sob a supervisão do Comando de Policiamento da Capital; a segunda ação é organizada e executada pelo próprio Comando de Policiamento da Capital e pela Coordenadoria de Operações. Para tornar exequível a consecução do objetivo geral proposto neste trabalho de pesquisa são estabelecidos como objetivos específicos:

- a) estudar as características e as diferenças das estratégias de policiamento formuladas no âmbito das políticas públicas de segurança para a redução dos riscos, reais e imaginários, conforme as várias abordagens do tema nas ciências sociais;
  
- b) estudar as características da Polícia Cidadã e de sua atuação (redução ou não dos riscos)

em Salvador de 2004 a 2006;

c) estudar as Operações de Abordagem Gêmeos, Jericó e Munzuá, observando os resultados relativos aos crimes praticados contra os coletivos urbanos e outros delitos em Salvador no período de 2004 a 2006;

d) estudar as conseqüências (positivas ou negativas) das políticas públicas de segurança viabilizadas por meio das Operações de Abordagem e da Polícia Cidadã em Salvador de 2004 a 2006.

Esta pesquisa se caracteriza como um estudo de caso sobre as estratégias de policiamento [Polícia Cidadã e Operações de Abordagem (Gêmeos, Jerico e Munzuá)] desenvolvidas pela Polícia Militar, em Salvador, como políticas públicas de segurança para prevenir e inibir a criminalidade. A investigação do tema toma como recursos de pesquisa tanto dados da análise qualitativa como quantitativa. O apoio teórico é no campo da sociologia política, observando as relações entre: Estado e Sociedade, Estado e Polícia, Criminalidade e Violência, Democracia e Direitos Humanos.

Para a construção dos dados primários foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com três comandantes de Companhia Independente de Polícia Militar, sediadas em Salvador, escolhidos através dos seguintes critérios: tempo de comando (mínimo de seis meses); localização espacial (uma CIPM atuante em área considerada mais privilegiada estruturalmente [11ª CIPM/Barra] e duas CIPMs atuantes em áreas menos privilegiada estruturalmente [37ª CIPM/Liberdade e 9ª CIPM/Pirajá]); e, por fim, tempo de criação das CIPMs (mínimo de dois anos). Foram também realizadas três entrevistas semi-estruturadas com os operadores das três operações (Gêmeos, Jericó e Munzuá) para verificar como são direcionadas as respectivas ações policiais (demandas sociais e/ou interesses profissionais), observando a percepção dos policiais entrevistados sobre o impacto das ações de “parar e revistar” nas taxas de criminalidade, em especial nos transportes urbanos, e no policiamento comunitário proposto pela Polícia Cidadã.

Para a construção dos dados secundários foram pesquisados: a) os dados estatísticos disponíveis

que registram as taxas de criminalidade nas CIPMs de Salvador, através do Relatório Estatístico Comparativo Anual/Mensal (RECAM) e do Relatório de Serviço, e nas coordenadorias das três operações (Gêmeos, Jericó e Munzuá); b) os dados fornecidos pelo Departamento de Modernização e Tecnologia da Polícia Militar sobre a situação atual dos Conselhos Comunitários de Segurança (formação e implementação); c) as bibliografias nas áreas de sociologia política, sociologia criminal, sociologia urbana, teoria da polícia e políticas públicas na área de segurança; d) as teses, dissertações e monografias relacionadas com as temáticas polícia, criminalidade e violência; e) e os periódicos (revistas e jornais), observando os números da criminalidade no Brasil e em Salvador e as políticas públicas de segurança, em especial as ações de policiamento, para reduzir e controlar os riscos de vitimização e a insegurança pública.

Esta dissertação, além da introdução, está dividida em seis capítulos. O **Capítulo II** trata do processo de racionalização por que passaram as polícias ocidentais no século XIX e as estratégias criadas a partir da segunda metade do século XX para atender às novas demandas por serviços de proteção dentro da sociedade democrática e do risco. O **Capítulo III** descreve o sentido da insegurança dentro da modernidade recente e as políticas de proteção destinadas à minimização dos riscos reais e imagináveis dentro da sociedade do risco. O **Capítulo IV** analisa a real posição da polícia dentro do sistema de segurança pública e os principais fatores causadores da insegurança pública, observando as atuais políticas públicas de segurança implementadas no Brasil e, por indução, em Salvador-Ba, para conter os avanços da criminalidade a partir da década de 90. O **Capítulo V** descreve o processo de modernização que vem passando a Polícia Militar da Bahia com a criação da política de Polícia Cidadã, observando suas principais características, e com a ação de policiamento paralela desenvolvida pelas Operações de Abordagem, focalizando seu *modus operandi* como estratégia específica para reduzir as taxas de criminalidade, bem como seus reflexos dentro de um contexto de consolidação democrático. O **Capítulo VI** descreve e interpreta os dados referentes às taxas de criminalidade em Salvador de 2004 a 2006 e às intervenções policiais para coibir e controlar os riscos através das Operações de Abordagem e da Polícia Cidadã. E, finalmente, o **Capítulo VII** descreve e interpreta as percepções dos operadores e comandantes, respectivamente, das Operações de Abordagem e da Polícia Cidadã, entrevistados sobre o atual estágio das ações de policiamento em Salvador, destacando a influência das ações de “parar e revistar” no próprio policiamento comunitário.

## CAPÍTULO II

### POLÍCIA E POLICIAMENTO NA SOCIEDADE MODERNA

A polícia na modernidade passou pelos mesmos processos de racionalização que as outras organizações da sociedade, transformando-se em uma burocracia racional-legal<sup>14</sup>. Com isso, a força pública passou a ter exclusividade ao desempenhar a sua função, assim como os policiais passaram a exigir novas condições de trabalho e reivindicações para garantir o *status* profissional requerido para o desempenho do mandato de garantidor da ordem e da segurança pública.

Neste Capítulo, tratar-se-á de: a concepção de polícia moderna e de policiamento, observando seus domínios; os processos de burocratização, especialização e profissionalização das polícias; as estratégias de policiamento desenvolvidas para atender as novas demandas por serviços de segurança; e o policiamento e a estratégia mais adequada de segurança para o contexto do Estado democrático de direito.

#### 2.1 - A origem da polícia e sua concepção moderna

Etimologicamente, polícia, assim como política, vem do grego *politéia* (constituição) que surge juntamente com a Cidade-Estado grega entre os séculos VIII e VII a.C<sup>15</sup>. Este termo remete, por um lado, à idéia de uma instituição específica, a *pólis*, e, por outro lado, à noção de uma ação que visa a manter a unidade dentro da *pólis*, o governo. Como forma de estabelecer esta unidade, houve a necessidade de se criar um conjunto de leis e de se ter agentes específicos para garantir o cumprimento das normas. Com isso, já nesse período, observou-se a distinção entre autoridades administrativas que editam as leis, governantes e legisladores, e as que fiscalizam o cumprimento

---

<sup>14</sup> Segundo Max Weber, a burocracia racional-legal exerce a dominação fundamentando-se no saber, onde este se constitui no traço especificamente racional. Para ele, a administração burocrática “Consiste, de um lado, em conhecimento técnico que, por si só, é suficiente para garantir uma posição de extraordinário poder para a burocracia. Por outro lado, deve-se considerar que as organizações burocráticas, ou detentores do poder que dela se servem, tendem a tornar-se mais poderosos ainda pelo conhecimento proveniente da prática que adquirem no serviço” (1978, p. 27)

<sup>15</sup> Para uma melhor compreensão sobre o surgimento da Cidade-Estado grega, ver Chevallier (1982).

das regras, a polícia. (MONET, 2001).

A derivação etimológica de *politéia* engendrou uma definição bastante abrangente de polícia. Esta significou, basicamente, tanto na Idade Clássica como na Idade Média, instituições direcionadas para o funcionamento e para a conservação da *pólis*. Dentro da modernidade, mais especificamente a partir do século XIX, a polícia adquiriu um significado mais restrito, passando a direcionar suas atividades para proteger a comunidade dos perigos internos relacionados com a *desordem pública*, entendida como aquelas manifestações contrárias ao *status quo* político-econômico, e com a *insegurança pública*, entendida como aquelas ações ameaçadoras da integridade física e da propriedade por parte de eventos naturais e inimigos sociais<sup>16</sup>.

A partir desta concepção moderna de polícia é possível encontrar várias definições que possibilitam um melhor entendimento do significado do termo na atualidade. Reiner (2004) afirma que a polícia é um grupo de profissionais uniformizados que executam atividade de patrulhamento em espaços públicos, exercendo um mandato direcionado prioritariamente para o controle do crime e da manutenção da ordem, sem, contudo, deixar de realizar algumas funções negociáveis de caráter social. Para ele, os indivíduos modernos imaginam que a polícia é essencial para a ordem social e sem esta força pública a sociedade tornar-se-ia um caos. Para Skolnick & Bayley (2001), as organizações policiais modernas são burocracias clássicas com chefes, comissários ou diretores, estruturadas de forma hierárquica, com escalas de serviços, sistemas de regras formais, organogramas e conjuntos de ordens gerais. Monjardet (2003) definiu a polícia como uma instituição que detém o monopólio do uso da força e que tem como finalidade garantir ao poder político o controle social nas relações sociais internas. Por fim, para Monet (2001) a polícia é uma organização encarregada de reprimir as infrações contrárias às leis e aos regulamentos e de evitar movimentos coletivos que coloquem em risco a ordem social das cidades.

---

<sup>16</sup> A nova concepção de polícia dentro da modernidade delimitou suas funções basicamente para as questões vinculadas à ordem pública e à segurança pública, afastando-se, assim, daquela função meramente administrativa de auxiliar o governante no gerenciamento da cidade. Cf. verbete “POLÍCIA” In: **Dicionário de Política**. BOBBIO, N.; MATTENCI, N.; PASQUINO, G (Orgs.). 8ª ed. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1995.

## 2.2 - A polícia e os três domínios do policiamento

Conforme as definições acima, pode-se inferir que a polícia moderna é uma instituição que detém uma estrutura burocrática racional-legal e que tem no uso da força física a sua especificidade para garantir a ordem e a segurança pública dentro da sociedade. A definição de polícia remete à definição de policiamento. A polícia é, segundo Reiner (2004), um tipo de instituição social, já o policiamento é um conjunto de processos que executa funções sociais específicas. A polícia existe em toda a sociedade, mas não tem uma única forma. Ademais, o policiamento exercido por ela é necessário para qualquer ordem social, podendo tomar as mais variadas feições institucionais. A Polícia também não é a única instituição social responsável por fazer policiamento, bem como o policiamento realizado por ela difere de outras instituições por sua especificidade: a polícia faz o policiamento com o fim de preservar a ordem e garantir a segurança através da vigilância e da ameaça do uso da força física no espaço público.

Para Monjardet (2003), o que diferencia a polícia de outras instituições destinadas ao controle social, como, por exemplo, as prisões, os manicômios, o quartel e a família, é que aquela detém o monopólio do uso da força física no âmbito público enquanto estas detêm o monopólio do uso da força em ambientes privados não podendo este monopólio ser estendido ao ambiente público. Assim, o uso da força física no âmbito público é o elemento diferenciador que dá o caráter de exclusividade à polícia, ou seja, não é a força privada mas a força pública que é de monopólio da polícia. Além disso, a polícia é reguladora daqueles que detêm o uso da força privada.

Reiner (2004) diz ainda que é necessário se afastar da idéia de que a polícia e sua atividade de policiamento é co-termo de controle social, pois, como também sublinha o *Dicionário do pensamento social do século XX*<sup>17</sup>, as definições de policiamento, geralmente, inclinam-se para identificá-la como uma ação destinada ao controle social na sociedade moderna. Entretanto, alerta Reiner (2004), da mesma forma que ocorre com o uso amplo do conceito de controle social, a conceituação ampla de policiamento remete ao perigo de ser amorfa, pois esta ampliação faz com que haja uma perda da especificidade do sentido do termo policiamento como uma forma

---

<sup>17</sup> Cf. verbete “POLÍCIA”. In: **Dicionário do pensamento social do século XX**. OUTHWAIT, W; BOTTOMORE, T (Orgs.). Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed, 1996.



particular de controle social. Assim, o policiamento deve ser entendido como um aspecto do controle social e não como co-termo dele.

Prosseguindo com a análise da especificidade do policiamento desenvolvido pela polícia moderna, Bittner (2003) divide o policiamento em três domínios distintos que se sobrepõem: o policiamento criminal, o policiamento para o controle regulador e o policiamento para a manutenção da paz. O policiamento criminal é aquele que se apresenta como principal direcionador das atividades de polícia, ou seja, é a atividade de policiamento que geralmente é vista como o “verdadeiro trabalho da polícia”. Ele tem uma grande importância na alimentação do sistema criminal, pois permite o desenvolvimento das atividades de promotores, juizes, advogados e carcereiros. Entretanto, alerta Bittner, na prática, apenas uma pequena parte da atividade policial está relacionada ao controle do crime.

O policiamento que exerce o controle regulador (BITTNER, 2003) é aquele que basicamente controla e supervisiona algumas atividades licenciadas como, por exemplo, licença para porte de armas, abertura de estabelecimentos comerciais, condução de táxis e realizações de feiras, desfiles ou manifestações nas vias públicas. A tarefa de maior controle é aquela relacionada com o trânsito (manutenção das leis, decretos e portarias) de forma cotidiana e intensiva. O socorro às vítimas de acidentes de trânsito, a apreensão e a condução de veículos irregulares, o controle de pedestres e motoristas nas vias públicas são também atividades que fazem parte da rotina do policiamento urbano nas grandes metrópoles.

O policiamento destinado para manutenção da paz é aquele, segundo Bittner (2003), que aloca a maior parte dos recursos da polícia. As atividades policiais direcionadas para o enfrentamento de emergências e desastres de toda natureza constituem o cerne da manutenção da paz. Os efeitos desses eventos preocupam pois geralmente levam à violência e ao pânico, cabendo à polícia zelar para manter a ordem, inclusive com o uso de ameaça ou a própria utilização da força. Em escala menor estão aquelas ocorrências envolvendo indivíduos e que podem engendrar algum tipo de ameaça à ordem tais como uma ocorrência envolvendo um suicida ou um doente mental. As ocorrências, entretanto, que mais ameaçam a paz são aquelas associadas aos conflitos violentos entre indivíduos ou grupos de indivíduos (brigas domésticas, discussões entre vizinhos, disputas

entre jovens, conflitos entre proprietários e inquilinos). Em tais conflitos geralmente o policial não evoca a lei para administrá-los, mas o poder discricionário<sup>18</sup>. Para Bittner (2003), apesar da preferência simbólica do policiamento para aplicação da lei, é a manutenção da paz que expressa o que há de melhor na atividade de policiamento.

Menke, White e Carey (2002) ressaltam que a legitimidade do policiamento moderno advém do exercício de três domínios principais que eles classificaram como: a manutenção da ordem pública, o cumprimento da lei e os serviços gerais. Na manutenção da ordem pública, a polícia procura controlar os eventos que põem em risco a paz e a segurança da população. No cumprimento da lei, a polícia busca deter os desviantes das normas, levando-os para as instâncias judiciárias. Nos serviços gerais, a polícia busca realizar vários serviços considerados pela população como importantes.

Seguindo a mesma linha de raciocínio de Reiner (2004), de não associar simplesmente policiamento ao controle e corroborando a concepção de Bittner (2003) sobre a importância da atividade de policiamento para manutenção da paz, Shearing (2003) busca definir o policiamento como um processo destinado à preservação da paz. Ele toma como referência Hobbes, resgatando o conceito de paz como base da ordem. Não é a simples presença de proteção que indica a paz, mas a probabilidade de que esta proteção persistirá no tempo com a redução ou a eliminação dos riscos. Segurança e paz, neste caso, são indissociáveis e cabe ao policiamento executado pela força pública promovê-la.

Em suma, pode-se dizer que o policiamento é um dos mecanismos de controle social moderno que atua de forma universal em qualquer situação social que possa engendrar desordem e insegurança pública, logo, se desenvolve através da vigilância sobre os indivíduos para evitar que ocorram infrações e, conseqüentemente, ameace a segurança e a ordem social (REINER, 2004). Desta forma, a polícia é uma organização especializada detentora do uso da força física para proteger os indivíduos dos riscos que só passou a existir em sociedades relativamente complexas. Ou seja, só passou a existir com o processo de racionalização<sup>19</sup> que culminou com o surgimento

---

<sup>18</sup> O uso do poder discricionário será discutido de forma detalhada na seção abaixo deste Capítulo.

<sup>19</sup> O desenvolvimento racional estabeleceu, conforme Weber (1999), o monopólio do uso da violência legítima pela

do Estado moderno. Ademais, seguindo os pressupostos de Bittner (2003) e Shearing (2003), é a manutenção da paz interna o objetivo das forças policiais nas sociedades modernas.

### **2.3 - Burocratização, especialização e profissionalização**

A polícia é uma organização burocrática racional-legal, uma corporação que surgiu em Londres no ano de 1829 depois de uma reforma realizada na administração de Robert Peel, então Secretário do Interior. Esta inovação representa, conforme Shearing (2003), a passagem do policiamento privado para o policiamento público, pois antes da formação do Estado moderno centralizado as atividades de policiamento eram exercidas ou por vigias noturnos e guardas de dia (MONKKONEN, 2003), trabalhando voluntariamente ou mediante pagamento, ou por toda a comunidade, ou ainda por indivíduos vítimas de crimes (LANE, 2003). Isto é, no período pré-moderno não havia agentes públicos para o controle do crime, da violência ou para a manutenção da ordem pública. Com a burocratização, a polícia saiu do modelo patrimonialista dos períodos pré-modernos para o modelo burocrático racional-legal.

Com o processo de burocratização das polícias observou-se, primeiro, o desenvolvimento de um sistema hierárquico de comando e controle, confiável por ser afastado das autoridades políticas, baseado na lealdade ao comando da corporação e não a grupos políticos ou étnicos. Segundo, houve um basta na organização burocrática patrimonialista do Antigo Regime devido à profissionalização que culminou com a contratação de policiais (concursos, promoção, qualificação); por último, a delimitação das tarefas e dos locais de atuações por causa da especialização (REISS JR., 2003).

Este novo modelo de organização proporcionou aos policiais do alto-comando um maior controle sobre os subordinados. Além disso, esse novo modelo engendrou algumas conseqüências para o sistema social. Primeiro, com a passagem da burocracia patrimonial à burocracia racional-legal criou-se a idéia de um “império da lei”, mascarando o real exercício do poder das classes

---

comunidade política (Estado) promovendo assim: o estabelecimento do direito legítimo (legislação); a proteção da segurança pessoal e da ordem pública (polícia); a proteção dos direitos adquiridos (justiça); o cultivo dos interesses higiênicos, pedagógicos, político-sociais e outros interesses culturais (os diversos ramos da administração); e, a proteção organizada, por meios violentos, contra inimigos externos (administração militar).

dominantes através de uma polícia imparcial. Segundo, com a burocratização e as normas legais criou-se a expectativa de que a polícia seria mais justa e menos violenta. Por fim, com a burocratização o cidadão passou a ser um cliente da polícia, tornando-se dependente dela (HUGGINS, 1998).

A especialização da polícia, ou seja, a exclusividade em desempenhar a sua função na sociedade, ocorreu justamente após a remoção dos militares da manutenção da ordem interna, onde estes exerciam a atividade de policiamento durante o processo inicial da formação do Estado moderno. Dois fatores foram decisivos para este afastamento: primeiro, o alistamento obrigatório nos exércitos; segundo, o desenvolvimento da indústria bélica devido aos avanços tecnológicos, o que tornou a força militar incompatível com o controle social na vida cotidiana. Entretanto, algumas organizações policiais ainda se encontram em processo de especialização, pois a ligação com os militares ainda é evidente, quer pela condição de força reserva, quer como força auxiliar do Exército. É o caso das polícias de origem *gendarme*<sup>20</sup>, por exemplo: o *Carabinieri*, da Itália; a *Guarda Civil*, da Espanha; a *Gendarmerie*, da França; o *Rijkspolitie*, da Holanda; a *Landespolizei*, da Alemanha (BAYLEY, 2006); e as Polícias Militares do Brasil.

O processo de profissionalização é uma das três etapas do desenvolvimento das organizações policiais modernas. Esta profissionalização foi efetivada quando a polícia passou a recrutar de acordo com os padrões específicos; remunerar, dando condições para um funcionalismo de carreira; treinar formalmente os seus integrantes; e, finalmente, realizar a supervisão sistemática dos subalternos (BAYLEY, 2006). Com isso, a polícia passou, como qualquer outra profissão, a ter interesses próprios materiais, corporativos e profissionais. Os materiais estão relacionados às condições de emprego e de trabalho, como qualquer trabalho: condições de trabalho, reivindicações quanto às condições do emprego e da remuneração. Os corporativos estão relacionados às questões funcionais como forma de patrulhamento, tipos de equipamentos e

---

<sup>20</sup> A polícia do tipo *gendarme* surgiu na França durante a Revolução Francesa. A *gendarmerie* originou-se da *Marechausée* francesa criada pelo Rei João II, entre 1350 e 1364, para proteger as retaguardas dos exércitos em deslocamento para os campos de batalha. Além dessa função, a *Marechausée* também era responsável em caçar desertores, reprimir a violência generalizada e a criminalidade individual, controlar e vigiar as populações itinerantes, prender delinquentes, desertores e ladrões, assegurar o controle das regras relativas ao comércio e à higiene. Estas diversas funções das *Marechausées* já indicavam a sua relação com a ordem pública, pois se constituía na principal força pública de que dispunham os intendentess franceses para administrar as cidades (MONET, 2001).

armamentos. Os profissionais, por fim, são aqueles que motivam e valorizam a atividade policial e marcam a passagem dos interesses corporativos à cultura profissional (MONJARDET, 2003).

Os interesses profissionais têm sua origem na atividade de trabalho e no sistema de normas (sanções positivas e negativas) que enquadram à atividade policial e podem estar relacionados com a garantia da autoridade ante o público (MONJARDET, 2003). Ou seja, o princípio da autoridade apresenta-se aqui como uma condição do policial de fazer com que alguém cumpra a sua determinação sem contestação. Com relação ao sistema de normas, o interesse profissional se fixa, por exemplo, na ascensão hierárquica por antiguidade ou merecimento, nos elogios, prêmios e medalhas conferidos, respectivamente, por bons serviços prestados, por tempo de serviço sem punição e por bravura, todos resultantes da atividade policial (MONJARDET, 2003). Assim, observa-se que os interesses profissionais originados da atividade de trabalho estão relacionados com os fatores externos, onde se espera da população o reconhecimento da autoridade policial e de todas as suas ações. Enquanto os interesses profissionais que se originam do sistema de normas estão relacionados com os fatores internos, onde se espera dos superiores o reconhecimento das ações bem sucedidas ou do tempo dedicado à organização.

A especificidade do serviço policial, fundamentado no conhecimento técnico, possibilitou o exercício da dominação baseado no saber. A impessoalidade adquirida com a burocratização, especialização e profissionalização direcionou a conduta policial para o cumprimento das normas, afastando-a, assim, das relações pessoais geralmente fomentadoras de relações corruptas. Entretanto, a polícia, ainda opera com um nível de informalidade<sup>21</sup> superior às outras organizações pois o serviço policial se encontra geralmente fora do campo de supervisão dos administradores. O policiamento de rua (rádio-patrolhamento e policiamento a pé) é um exemplo de serviço policial que se encontra fora do alcance da supervisão oficial, o que possibilita um nível de poder discricionário bastante elevado. Além disso, as vicissitudes das demandas por serviços de proteção e a extensão e a intensidade delas possibilitam uma recorrência maior às ações proativas tanto no âmbito organizacional como no âmbito individual, deixando em segundo plano as ações reativas, ou seja, aquelas iniciadas e de interesse da população.

---

<sup>21</sup> Por organização informal entende-se aqui um conjunto de padrões sociais informalmente organizados pelos próprios participantes para completar o que foram formalmente organizados para eles dentro da organização (BLAU, 1968).

A questão da autonomia policial é bastante discutida nas análises sociológicas sobre o trabalho policial. Esta autonomia é entendida, na tradição anglo-saxônica, como *police discretion*, que indica o grau de liberdade que o policial de rua tem durante o serviço (MONJARDET, 2003). Há três maneiras diferentes de compreender esta autonomia policial. A primeira consiste em certo nível de liberdade que os policiais têm na interpretação das normas para executar suas tarefas sem, contudo, se afastar da responsabilidade da função: o discernimento é aqui requerido para preencher as lacunas deixadas pela lei ou para evitar que a própria lei dificulte ou impossibilite a administração de um determinado conflito. A segunda está relacionada à autonomia profissional devido à qualificação, onde os policiais escolhem os equipamentos e as táticas necessárias para as atividades de policiamento. A terceira corresponde à forma como os policiais selecionam suas prioridades de intervenção: a incapacidade de atender todas as demandas por serviços emergenciais e não-emergenciais determina que os policiais selecionem aquelas ocorrências que mais interessam no momento. Tratando ainda sobre esta forma de autonomia e a questão da seleção, Monjardet afirma:

A generalidade e a permanência do processo de seleção decorrem do cruzamento das duas dimensões constitutivas do trabalho policial: a relação entre ordem (ou prescrição hierárquica) e a imprevisibilidade da demanda, de um lado, e a relação entre autonomia e controle, de outro. Pode-se esquematizar afirmando que a primeira dimensão determina quem faz o quê; enquanto a segunda indica como. Na realidade, as duas dimensões estão inextricavelmente ligadas a tal ponto que um dos meios de que ambas dispõem para mobilizar a seleção desejada das tarefas consiste em oscilar de uma dimensão à outra (2003, p. 47).

A atividade policial é iniciada a partir de quatro fontes: autoridades superiores ou políticas; autoridades internas ou policiais superiores; ocorrências; e chamadas públicas. As duas primeiras fontes dão origem às atividades prescritas, enquanto as duas últimas, principalmente a ocorrência, ocasionam as atividades não previstas. Algumas destas, por sua vez, são selecionadas prioritariamente pelos policiais (MONJARDET, 2003). Isto reduz as atividades originadas pelas tarefas previstas e prescritas pelas autoridades. Assim, são as tarefas selecionadas pelos próprios policiais, e não as tarefas prescritas, que possibilitam compreender o trabalho policial (MONJARDET, 2003). Partindo desta assertiva, buscar-se-á na seção seguinte descrever e analisar as estratégias policiais criadas para reduzir e controlar os riscos de vitimização, bem como os medos ocasionados pela sensação de insegurança que permeiam as sociedades contemporâneas.

## **2.4 - Estratégias de policiamento**

O conceito de estratégia organizacional pode ser definido de forma retrospectivo-descritiva ou de forma prescritiva. A forma retrospectivo-descritiva é aquela que busca explicar de maneira coerente as ações tomadas pela organização nos períodos precedentes: ela remete à noção de comportamento anterior da organização, descobrindo qual estratégia implícita guiou suas ações e determinou seu sucesso ou fracasso. A forma prescritiva é utilizada, geralmente, pelos líderes da organização como um instrumento de desenvolvimento e liderança. Nesse caso, ela apresenta uma visão daquilo que o líder deseja da organização, engendrando expectativas internas às novas conquistas como, por exemplo, novos objetivos e/ou novos valores (MOORE, 2003).

Tomando como referência o segundo conceito, as organizações policiais modernas têm buscado desenvolver estratégias para o melhoramento não só da eficiência na repressão e na prevenção do crime, mas também da qualidade quanto à prestação de serviço ao público. As estratégias variam de acordo com a polícia, o público, o local, o tempo e estão sempre passando por processos de reavaliação, pois as elaborações de programas de policiamento, neste contexto dito pós-moderno, estão cada vez mais difíceis por causa das inúmeras transformações sócio-culturais (REINER, 2004). As estratégias organizacionais policiais visam fins estabelecidos por ela própria (ação proativa) ou pelo público (ação reativa). Desta perspectiva, serão apresentadas nas subseções abaixo algumas estratégias de policiamento desenvolvidas a partir da modernização das polícias e que estão sendo aplicadas, integral ou parcialmente, por algumas organizações policiais.

### **2.4.1 - Policiamento profissional**

Como se observou acima, os processos de burocratização, especialização e profissionalização da polícia promoveram o policiamento que tem na lei e na ordem o seu sustentáculo de legitimidade. Entretanto, diferentemente das organizações militares e do ambiente da linha de produção clássica, o que define o funcionamento de uma organização policial são *as ações operacionais e os programas de policiamento* e não a estrutura organizacional formal. Estas ações são essencialmente de três tipos: o rádio-patrolhamento ou o policiamento a pé, o modo como a polícia responde aos pedidos de serviço e os resultados das investigações das infrações penais

(MOORE, 2003).

O policiamento profissional surge no século XIX na Europa, num contexto de grande ebulição face às mudanças ocasionadas pela Revolução Industrial e que engendraram um rápido desenvolvimento urbano, ocasionando uma elevada desorganização social que culminou com o surgimento de uma variedade de tipos de crimes e uma série de conflitos sociais que abalaram a ordem e a segurança pública dos centros industriais nascentes. A antiga força policial, assim como todo o sistema de justiça criminal, não era eficaz na aplicação da lei, apesar das penas serem severas no século XVII. Esta falta de eficácia dos vigilantes responsáveis pela ordem e pela aplicação da lei deu azo para a violência privada, principalmente a vingança. Ademais, as prisões dos criminosos eram geralmente feitas mediante o pagamento de gratificações, gerando assim um exército de mercenários caçadores de bandidos (REINER, 2004). Com isso, houve a necessidade de reformar as polícias juntamente com a reforma penal do século XVII, onde a aplicação da lei e a punição eram fundamentais para conter as ações criminosas: a vigilância constante sobre a sociedade contra o descumprimento das leis e o inquérito para a justiça passaram a ser funções da polícia.

O policiamento profissional teve como objetivos sociais precípuos a manutenção da ordem pública e a prestação de serviço de segurança para todos e nisto buscava a sua legitimidade fundamentando suas ações nas obrigações legais. Desta forma, a polícia profissional apresenta como característica de policiamento a repressão ao crime através da prisão dos criminosos (MOORE, 2003).

A ideologia de controle do crime resultou na alienação do policial profissional. Como consequência, houve um distanciamento entre polícia e comunidades, dificultando, por um lado, o controle do público sobre as ações policiais e, por outro lado, aumentando a dependência dos cidadãos em relação aos profissionais de polícia (HUGGINS, 1998). É importante ressaltar que a burocratização e a impessoalidade das funções policiais, que distanciou os policiais das próprias classes ou grupos étnicos de origem, ocorreu dentro de uma sociedade de classe, onde a ideologia dominante é a ideologia burguesa. Neste contexto, utilizando o entendimento de Althusser (1974), a polícia é vista como um Aparelho Repressivo do Estado. Ademais, sendo as leis



emanadas do sistema jurídico, que funciona tanto como aparelho repressivo e ideológico, o policiamento direcionado para o cumprimento da lei reforça a reprodução das relações de exploração burguesa.

A estratégia de policiamento que se direciona especificamente para o controle do crime termina por enfatizar valores instrumentais em detrimento das normas legais que restringem as operações policiais para reduzir o crime e prender os criminosos: a atividade policial profissional se desvia dos valores legais e morais para se basear em habilidades técnicas para prender os infratores da lei, se distanciando também dos valores constitucionais e democráticos por restringir direitos civis devido à excessiva ênfase dada na utilização da força física para enfrentar a guerra contra o crime (MOORE, 2003).

A partir da década de 1960, a estratégia de policiamento profissional e os programas operacionais para o controle do crime sofreram inúmeras críticas não só pela sua reduzida capacidade para coibir a criminalidade mas também por não atender a outras solicitações do público que causam intranqüilidade e insegurança à população. Moore (2003) diz que a estratégia de policiamento profissional está inclinada a minimizar algumas emergências sociais (brigas domésticas, crianças sozinhas na rua à noite, idosos com medo), pois entende que estas ocorrências afastam os policiais da sua tarefa principal, que é o combate à criminalidade. Ou seja, a estratégia de policiamento profissional tende a separar o objetivo principal da polícia do objetivo emergencial do cidadão. Contrário a esta maneira de policiar, foram desenvolvidas nas últimas quatro décadas estratégias de policiamento que visam a não só integrar a polícia à comunidade dentro de uma concepção democrática, mas tornar as organizações policiais mais eficazes na redução e na prevenção do crime, do medo do crime e da desordem.

#### **2.4.2 - Policiamento comunitário**

Nas últimas três décadas do século passado muitas organizações policiais passaram por inovações objetivando atender melhor às demandas sociais na área de segurança. A crise experimentada pelas organizações policiais, a partir da década de 1960, teve como ponto principal a inadequação da estratégia de policiamento profissional, principalmente na administração de conflitos e na

redução e prevenção da criminalidade que se elevou a partir deste período na Europa e nos Estados Unidos (SKOLNICK & BAYLEY, 2002). As mudanças na organização do trabalho e o surgimento das novas tecnologias de informação transformaram a “sociedade do pleno emprego”, do período industrial e fordista, numa “sociedade sem emprego” da era pós-industrial e de acumulação flexível (CASTELLS, 2003; HARVEY, 2006). Essas transformações contribuíram demasiadamente para o aumento das taxas de criminalidade e de violência nos países desenvolvidos, principalmente a quantidade elevada de pessoas que passaram a incorporar as fileiras dos excluídos pela impossibilidade de acesso aos bens da cultura do consumo disseminada pela indústria cultural (YOUNG, 2002).

As falhas do policiamento profissional estavam basicamente na forma de distribuição do policiamento na área, onde, costumeiramente, se associava a quantidade de policiais com a redução da criminalidade; no patrulhamento motorizado aleatório; no efetivo utilizado no policiamento motorizado; na intensificação do policiamento sem parâmetros científicos e sem observar os deslocamentos da criminalidade; na ineficácia da prisão em flagrante; no mito do tempo de resposta rápido para o atendimento das ocorrências e a conseqüente prisão do infrator; por fim, na ineficácia das investigações criminais na resolução de crimes (SKOLNICK e BAYLEY, 2002).

Essas constatações aceleraram as mudanças que culminaram com o interesse de substituir o policiamento profissional por novos modelos. Os ingleses e norte-americanos desenvolveram, a partir da década de 60, pesquisas dando origem às teorias do policiamento comunitário que inverte a prioridade das ações policiais: as intervenções policiais que priorizavam o crime e as ocorrências emergenciais (estratégia profissional) são redirecionadas agora para os serviços não-emergenciais. A questão da desordem nos bairros se constitui no foco principal do policiamento comunitário (ROSENBAUM, 2002). Ou seja, o policiamento comunitário direcionou a atenção para os eventos que causam medo e atingem a qualidade de vida da comunidade (MOORE, 2003).

O policiamento comunitário tem como premissa básica a idéia de que a comunidade tem um papel ativo nas ações de segurança, sendo co-produtora da ordem e da segurança juntamente com

a polícia e, conseqüentemente, na manutenção da lei e da ordem (SKOLNICK & BAYLEY, 2002; ROSENBAUM, 2002; BRODEUR, 2002). A idéia de envolver a comunidade nas questões de segurança tem como fulcro a convicção de que a polícia, isoladamente, não pode ser a única responsável pela manutenção da segurança pública, mas é uma estimuladora das ações integradas (comunidade e outras agências) na prevenção da desordem e das ações criminosas (SKOGAN, 2002). A integração da comunidade se dá através de programas que elevam o nível de participação e de responsabilização para o desenvolvimento de atividades de prevenção (SKOLNICK & BAYLEY, 2002). Noutras palavras, a polícia assume o papel de coordenadora no fortalecimento da comunidade para criar grupos auto-suficientes nas resoluções dos problemas causadores da desordem (ROSENBAUM, 2002).

O policiamento comunitário tem sua origem no Reino Unido logo após a Segunda Guerra Mundial com o *Policiamento em Grupo* cuja característica é a permanente responsabilidade por parte dos policiais de uma determinada área. Este conceito foi adotado pelos Estados Unidos a partir da década de 1960. Entretanto, de forma concomitante, foi desenvolvido o conceito de *Vigilância de Bairro* cuja idéia básica estava no envolvimento dos cidadãos na proteção dos seus bens através da organização comunitária, onde a polícia daria a assistência necessária para a atividade de segurança realizada pelos próprios cidadãos. O conceito de vigilância de bairro, de forma inversa, foi importado pelo Reino Unido. Assim, o policiamento comunitário vai agregar os princípios do policiamento em grupo como, por exemplo, policiamento a pé, atendimento nos postos policiais e visitas às residências, e os princípios da vigilância de bairro como, por exemplo, a vigilância comunitária do crime (BRODEUR, 2002).

O Policiamento Comunitário prioriza as *intervenções primárias*<sup>22</sup>, ou seja, as ações preventivas, nelas estão incluídos programas de acompanhamento de jovens (programas contra o uso de drogas) e de envolvimento da comunidade em ações de autoproteção ou que estão relacionadas com as atividades direcionadas para a construção de comunidades fortes, bem como as atividades de vigilância de quarteirão. As intervenções primárias visam intervir nos eventos que geram a desordem e o crime como forma de evitar que tais eventos ocorram nos espaços geográficos

---

<sup>22</sup> Jack R. Greene (2002), tomando como referência E. A. Suchman, diz que há três formas de intervenções policiais nos eventos que produzem medo, desordem e crime, a saber: as *intervenções primárias*, as *intervenções secundárias* e as *intervenções terciárias*.

policiaados. O policiamento comunitário também pode realizar intervenções *secundárias* e *terciárias*, ficando esta num plano superior àquela. A *intervenção secundária* é aquela que reúne a maioria das formas do policiamento profissional, como a ação reativa, investigações criminais e a maior parte das ações preventivas direcionadas ao crime como, por exemplo, aqueles projetos que visam evitar as oportunidades de crime ao invés de motivarem uma transformação como é proposta pelo policiamento comunitário. A *intervenção terciária* é aquela que está concentrada em programas de reabilitação de jovens e adolecentes, ou seja, busca agir nos efeitos e nas conseqüências do crime e da desordem. Este tipo de intervenção também faz parte do programa de policiamento comunitário (GREENE, 2002).

No policiamento comunitário são aplicados quatro níveis de intervenção: o *nível ambiental*, o *nível organizacional*, o *nível de grupo* e o *nível individual*. Em nível ambiental, as intervenções do policiamento comunitário engajam os policiais e a comunidade num relacionamento recíproco de co-produção da segurança pública, buscando, *grosso modo*, o fortalecimento dos laços de solidariedade no bairro. No nível organizacional, as intervenções do policiamento comunitário buscam avaliar as questões internas do departamento de polícia como, por exemplo: se os gestores administram os problemas internos; se há uma cultura organizacional, valores, crenças e símbolos; se funciona o sistema de recursos humanos (quadro de funcionários, mecanismos de seleção, treinamento, recompensa, engajamento dos policiais no programa de policiamento comunitário). No nível de grupo, as intervenções estão relacionadas com a construção e a reprodução das normas que nortearam as condutas dos policiais e das comunidades, com os princípios do policiamento comunitário como forma de alcançar os resultados almejados. Por fim, no nível individual, as intervenções visam definir os novos papéis desempenhados pelos policiais nas atividades de policiamento comunitário, incluindo o aumento da autonomia do policial na administração de conflitos através do processo de profissionalização (GREENE, 2002).

Para Mastroski (2002), há quatro características estruturais no policiamento comunitário: a *desburocratização*, a *profissionalização*, a *democratização* e a *integração do serviço*. Na desburocratização as formalidades e os regulamentos são considerados como contraproducentes, pois elementos burocráticos como a hierarquia terminam por contribuir pouco para a

produtividade devido à obstrução de inovações que surgem na base. Na profissionalização, há uma reivindicação por um melhor profissionalismo, onde o conhecimento científico se constitui na pedra de toque da formação dos policiais visando à boa utilização do poder discricionário na atividade do policiamento comunitário. Na democratização, a polícia passa a incluir os cidadãos no direcionamento das atividades de segurança pública, onde as consultas à comunidade possibilitam a co-produção da atividade de prestação de serviço de segurança. Na integração de serviço, há uma relação da polícia não só com a comunidade, mas também com agências públicas e/ou privadas objetivando convergir esforços na manutenção da ordem e da segurança pública.

Nas últimas duas décadas do século XX, além da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos, países como Austrália, Canadá, Noruega, Suécia, Dinamarca, Finlândia, Japão e Cingapura adotaram o conceito de policiamento comunitário (SKOLNICK & BAYLEY, 2002). Para os defensores deste novo policiamento, a principal inovação trazida por ela não é somente a ação integrada com a comunidade para atender mais e melhor às demandas por serviços não vinculados ao crime. A integração restabelece a civilidade nos espaços públicos ajudando na formação de comunidades mais democráticas e tolerantes (MOORE, 2003). Isto é, o policiamento comunitário busca se adequar aos princípios democráticos, possibilitando que os cidadãos se envolvam na administração e na elaboração de políticas públicas de segurança, por meio da participação contínua.

#### **2.4.3 - Policiamento orientado para a solução de problemas**

O conceito de policiamento orientado para a solução de problemas surgiu nos Estados Unidos concomitantemente com a idéia de policiamento comunitário. Da mesma forma que este, o policiamento orientado para a solução de problemas se contrapõe ao policiamento profissional que só tem ênfase no controle do crime. Para Hermam Goldstein (2003), idealizador desta nova estratégia de policiamento, descrever a atividade policial apenas tomando como referência o crime obscurece uma melhor compreensão sobre o trabalho da força pública. Há a necessidade, conforme ele, de superar a idéia de que a polícia é essencialmente um órgão vinculado ao sistema de justiça criminal, pois a atividade policial, na cotidianidade, executa várias atividades para os cidadãos que antecedem a invocação à justiça criminal.

A crítica de Goldstein (2003) recai também sobre a idéia de definir o trabalho policial como uma atividade cujo escopo é a aplicação da lei, pois, na prática há outros objetivos também. Por outro lado, em muitas ocasiões o policial abre mão da lei para administrar um determinado conflito, exercendo, assim, o poder discricionário de decidir quando e como aplicar a própria lei. Para Goldstein (2003), além de controlar e prevenir a criminalidade, a polícia tem ainda como objetivos: auxiliar pessoas que estão sob ameaças de riscos; garantir direitos fundamentais afiançados pela Constituição; garantir o livre movimento de pessoas e de veículos; assistir pessoas que momentaneamente estão sem condições de se cuidar sozinhas (bêbados, doentes mentais, deficientes físicos, menores); administrar conflitos entre pessoas e grupos; identificar problemas que podem gerar situações mais graves e que ameacem a ordem e a segurança pública; por fim, criar e manter condições que garantam um sentimento de segurança à comunidade.

Entre as diversas atividades acima citadas, Goldstein (2003) menciona ainda as ações policiais destinadas ao gerenciamento do medo do crime. O medo de crimes que nunca ocorreram, por exemplo, se constitui em uma área diferenciada onde a polícia pode atuar. Segundo Goldstein,

Ao lidar com o medo, um departamento policial deve reunir um *mix* totalmente diferente de serviços, que deve conter, ao lado do esforço concentrado para educar a comunidade, variações na forma rotineira de patrulhamento, um crescente uso de tecnologia de vigilância e uma campanha informativa à população com métodos que a ajudem a se manter em segurança por conta própria (2003, p. 70).

Geralmente, o policiamento orientado para a solução de problemas é confundido com o policiamento comunitário ou, até mesmo, é considerado como um apêndice dele. Entretanto, existem diferenças no que se refere aos objetivos e à forma de atuação. Enquanto o objetivo do policiamento comunitário, *grosso modo*, é atender às demandas sociais de segurança, principalmente os incidentes não-emergenciais e que causam insegurança pública, o policiamento orientado para a solução de problemas tem como objetivo atender aos problemas antes que o incidente ocorra, melhorando a ordem e a segurança do público. Para Skolnick e Bayley (2002), esta estratégia busca garantir, através de diagnósticos, soluções em longo prazo para crimes rotineiros e eventos que ameaçam a ordem, buscando também mobilizar recursos públicos e privados para alcançar este desiderato.

Uma das principais diferenças entre as duas estratégias é que a comunidade, no conceito de Goldstein de policiamento orientado para a solução de problemas, tem um papel limitado na identificação dos problemas, cabendo à polícia esta tarefa, bem como a resolução da grande variedade dos problemas que surgem na cotidianidade da vida social. Ou seja, com esta estratégia o papel da polícia, ao contrário do policiamento comunitário, se sobressai ante o papel da comunidade na resolução dos problemas. Goldstein entende que o esforço do policiamento comunitário em engajar a comunidade nas questões de segurança pública é apenas uma política de redução das tensões entre polícia e comunidade, possibilitando um apoio maior desta às ações de policiamento (BRODEUR, 2002).

Esta constatação foi identificada por Goldstein ao perceber a quantidade de tempo direcionada pela polícia para atender os eventos não-criminais e as especificidades dos problemas que não são imediatamente aparentes para a polícia e muito menos para a comunidade. Desta forma, a polícia para desvelar esses problemas deve identificá-los, analisá-los e depurá-los. Com isso, Goldstein se afasta das definições previamente estabelecidas para os crimes e que pretendem ser reprimidos pelo policiamento profissional para direcionar as ações policiais para os problemas que geralmente não podem ser tipificados previamente como ocorre com o crime. O policiamento orientado para a solução de problemas busca formular uma resposta para cada problema, engendrando, assim, resposta “sob-medida” para a resolução de cada problema (BRODEUR, 2002).

Em suma, o policiamento orientado para a solução de problemas tem, conforme Goldstein, como escopo principal re-conceitualizar a função geral da polícia. Para tanto, esta estratégia depende de informação, conhecimento e especialização para que os dados coletados possam ser processados, analisados e disseminados como forma de melhorar o serviço da polícia não só para a sociedade contemporânea, mas também para a sociedade do futuro (BRODEUR, 2002). Ela se aproxima do policiamento tradicional por ter como fontes de informação os próprios policiais. Entretanto, se afasta do policiamento profissional e se aproxima do policiamento comunitário por possibilitar que o policial de rua, encarregado para diagnosticar o problema, possa resolvê-lo com autonomia de maneira plena (MOORE, 2003).

#### 2.4.4 - Policiamento de tolerância zero ou *Broken Windows*?

Apesar de não estar enquadrada no rol das estratégias de policiamento, a política de tolerância zero surgida nas últimas duas décadas do século passado nos Estados Unidos, mais especificamente em Nova York, pode ser classificada como uma política de repressão ao crime que envolve todo o Sistema de Justiça Criminal (Polícia, Promotoria, Judiciário e Estabelecimentos Prisionais). Esta política, segundo Young (2002), é intolerante com as incivildades e tem como fim banir os desvios e as desordens nos espaços públicos causados por pedintes agressivos, vadios, bêbados, prostitutas e todos aqueles que de alguma forma provocam qualquer tipo de problema. A tolerância zero tem como propostas: a) não ser tolerante com o crime ou com qualquer tipo de desvio; b) utilizar medidas punitivas severas para coibir os desvios e a desordem; c) resgatar a respeitabilidade da ordem e da civilidade que eram características das comunidades tradicionais; d) estabelecer a relação entre incivildades e criminalidades, considerando como problemas tanto os desvios correlatos à qualidade de vida como os crimes graves; e, por fim, e) basear-se nos princípios da teoria de *Broken Windows*, de James Q. Wilson e George Kelling.

A política de tolerância zero, a partir da década de 1990, passou a ser vista como uma forma de conduzir as ações direcionadas para o controle da criminalidade que angariou a simpatia dos governos, tanto de direita como de esquerda, não só nos países centrais, mas também nos países periféricos, como afirma Wacquant (2001), pois a notícia disseminada foi de que o policiamento de tolerância zero havia reduzido de forma drástica as taxas de criminalidade na cidade de Nova York. Entretanto, isto não foi confirmado pelo ex-chefe do Departamento de Polícia de Nova York, William Bratton, ao afirmar que foi o bom discernimento policial o fator principal para o êxito da redução dos níveis de delitos. Segundo Bratton, foi a teoria de *Broken Windows* que orientou o policiamento nova-iorquino, pois mudou o foco do Departamento de Polícia para os crimes de menor potencial ofensivo (YOUNG, 2002).

A teoria de *Broken Windows* surgiu a partir de um artigo de James Q. Wilson e George Kelling,



publicado em 1982<sup>23</sup>. Os autores exteriorizaram para a sociedade norte-americana a crítica aos métodos convencionais da polícia que priorizava as ações reativas (aquelas em que já ocorreu o crime) ao invés das ações preventivas. A polícia seria mais eficaz se convergisse suas ações contra os comportamentos desordeiros ao invés de buscar reduzir e controlar os crimes graves, pois a polícia tem uma influência limitada no controle da criminalidade, devendo concentrar-se na manutenção da ordem coibindo as incivildades, assim como os delitos correlatos à qualidade de vida. O redirecionamento do policiamento obteve a simpatia de vários criminólogos adeptos à teoria do controle, pois direcionava a polícia para a vigilância das pequenas infrações e das desordens não criminosas, mostrando, assim, que tais desvios são tão perigosos quanto os crimes maiores. Conforme esta teoria, o controle pela polícia das incivildades promoveria a revitalização das comunidades desintegradas pelos pequenos delitos causadores da aparência de desordem (YOUNG, 2002).

A conexão realizada pela teoria de *Broken Windows* entre a aparência de desordem e o crime parte do pressuposto de que se uma única vidraça estiver quebrada significa que o local não está sendo conservado pelos agentes do estado e pela comunidade (GIDDENS, 2005). Esta falta de cuidado com o local possibilita as ações dos vândalos, dos traficantes de drogas, dos pedintes, das prostitutas etc., e, conseqüentemente, dos crimes mais graves como o homicídio. Ou seja, a falta de preocupação por parte da polícia com os pequenos delitos e a negligência da comunidade e das agências públicas com o aspecto físico do bairro são os fatores que motivam o aumento da criminalidade.

A desmistificação da tolerância zero em Nova York se deu também pela queda das taxas de criminalidade em 17 das 25 cidades norte-americanas no período de 1993 a 1997, onde foram utilizados modelos de policiamento diferenciados. Foram registradas quedas nas taxas de criminalidade em Nova York antes mesmo das renovações introduzidas no Departamento de Polícia pelo comissário Bratton, como também houve um declínio da criminalidade em várias cidades industrializadas do ocidente antes da disseminação da política de tolerância zero (YOUNG, 2002). Partindo destas constatações, a aplicabilidade da política de tolerância zero passa a ser vista com desconfiança não só pelo seu caráter ultra-repressivo, mas também pelo seu

---

<sup>23</sup> O título do artigo é *Broken Windows: the police and neighborhood safety* (YOUNG, 2002).

caráter utópico, pois, como o próprio Bratton afirmou, para colocar em ação a tolerância zero é necessário a disponibilidade de amplos recursos financeiros para aumentar de forma substancial o efetivo policial e equipar a polícia para a vigilância constante dos indivíduos nos espaços públicos (YOUNG, 2002). A própria afirmação do ex-chefe de polícia de Nova York de que foi a teoria de *Broken Windows* que norteou o policiamento de Nova York desmistifica a política de tolerância zero como algo exequível.

Apesar da dúvida aqui estabelecida, o policiamento em Nova York no início da década de 1990 passou por um processo de renovação que contribuiu de certa forma para o declínio da criminalidade naquela cidade. A influência da teoria de *Broken Windows* foi indiscutivelmente importante para a nova política pública na área de segurança, principalmente no que se refere às intervenções policiais nos crimes de menor potencial ofensivo e que refletem na qualidade de vida. Segundo Soares (2000), foram adotadas três medidas importantes que moldaram a reformulação do Departamento de Polícia de Nova York. A primeira foi a reestruturação da corregedoria, onde a intolerância com a corrupção e os demais desvios policiais foi um procedimento de limpeza do efetivo policial, expulsando os policiais desviantes. A segunda foi a fusão entre os departamentos de trânsito e de policiamento nas áreas residências mais populares, unificando as agências de segurança. A terceira foi a reforma gerencial, onde o Departamento passou a planejar e avaliar sistematicamente o impacto da performance policial sobre os níveis de criminalidade. Com a reforma gerencial, segundo Soares,

[...] transferiu-se poder e também responsabilidade para a ponta, e de tal forma que as cobranças se tornaram duras e constantes, mas as reivindicações de recursos também se fizeram legítimas e correntes, graças à criação de um fórum permanente. Paralelamente, instituíram-se mecanismos de monitoramento rigoroso da performance policial. Passaram a ser possíveis e constantes as correções de rota recomendadas pelas avaliações. O planejamento passou a ser a linguagem elementar do departamento, invertendo a dinâmica do trabalho policial, que se tornou preponderantemente preventivo (2000, p. 352-353).

A modernização tecnológica também foi um fator importante na reforma policial, diz Soares (2000), pois através dos novos equipamentos tecnológicos foi possível introduzir a cultura do planejamento e da avaliação corretiva. O CompStar (*Computerized Statistics*) representa esta modernização tecnológica, vendo-se a aplicação de um software georreferenciado em que se representa visualmente as ocorrências criminais em um mapa da cidade. Os resultados descritos

no mapa digitalizado eram discutidos semanalmente nas reuniões do CompStar entre os responsáveis das delegacias e a cúpula da polícia. Todavia, como alerta Soares,

Essas inovações, entre as quais se destaca a revolução gerencial, pedra de toque do conjunto articulado das reformas, não foram suficientes para evitar a brutalidade policial e o desrespeito aos direitos humanos, que se têm manifestado em inúmeros episódios, alguns com grande impacto na opinião pública. [...] O privilégio unilateral conferido à eficiência no combate ao crime produziu um resíduo, um efeito perverso que os mais pobres sentem na pele com especial cruza (2000, p. 355).

Como se observou, as novas estratégias de policiamento que se contrapõem, mais ou menos, às práticas do policiamento profissional visam não só coibir e prevenir a violência e a criminalidade, mas também garantir a civilidade dentro dos espaços públicos através da manutenção da ordem. Os elaboradores das novas estratégias se preocuparam com a administração do medo causado não só pelos incidentes graves, mas também pelos pequenos desvios que geram a insegurança. Algumas dessas novas estratégias também visam direcionar o policiamento para atuar num contexto democrático de respeito aos direitos fundamentais conquistados ao longo da modernidade, onde a polícia passa a ter uma função primordial para a construção e manutenção da democracia, pois, como afirma Monet (2001), esta, mais do que qualquer outro regime político, depende da polícia e da afeição dos policiais aos valores democráticos para alcançar os princípios que regem a vida social em uma sociedade livre.

## **2.5 - O policiamento no Estado democrático de direito**

A modernidade, mais especificamente a passagem da concepção organicista à concepção individualista, possibilitou a conquista dos direitos considerados fundamentais a partir do século XVIII com a Independência Norte-Americana e a Revolução Francesa. O indivíduo nesta nova realidade passa a ter supremacia ante o Estado e o individualismo passa a ser a base filosófica da democracia moderna. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, fundamentada nas doutrinas filosóficas dos jusnaturalistas com o universalismo hipotético do estado de natureza, se constitui no primeiro momento positivado dos direitos fundamentais dos indivíduos, ao se verificar a passagem do direito idealizado pelos filósofos para o direito realizado e reconhecido pelo Estado, através do direito positivo, para todos aqueles que detêm a condição de cidadão (BOBBIO, 2004).

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, no seu art.2<sup>24</sup>, considerou como direitos imprescindíveis ao homem: a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão. Para garantir estes direitos, a Declaração enfatizou no art.12<sup>25</sup> a necessidade da existência de uma força pública. Ou seja, dentro da concepção constitucionalista da Declaração, conforme Monjardet:

A força pública é instituída para garantir, contra qualquer outra força, os direitos do homem e do cidadão, tais como eles são enunciados pelo artigo 2 da mesma declaração [...]; ela não tem outra razão de ser e, portanto, nenhuma outra missão legítima. Não poderia ser, por exemplo, um instrumento de informação do poder, exceto na exata medida da informação estritamente útil à proteção desses direitos. Não poderia ser um instrumento de pressão contra os adversários do poder constituído, uma vez que estes agem no quadro institucional. Tampouco poderiam ser um instrumento à disposição de uma autoridade, para libertá-la dos embaraços de trajeto etc. (2003, p. 31).

Monjardet (2003) faz referência a tipos de desvios que geralmente a polícia incorre quer como instrumento de poder, quer como organização profissional. Para ele, existem duas formas de desvio da força pública, a saber: o *desvio partidário* e o *desvio corporativo*. O primeiro é incitado pela autoridade política à qual a polícia é confiada. Entre os desvios mais comuns estão aqueles relacionados com a busca e a manipulação de informações sobre concorrentes políticos e a opressão física de opositores. O segundo é ocasionado pelo uso da polícia para atividades particulares: a corrupção se caracteriza como o desvio corporativo mais comum.

Retomando a questão da função policial como garantidora dos direitos fundamentais, Monjardet (2003) alerta que no princípio da polícia encontra-se a antinomia entre o direito e a força e que tal conflito é insolúvel, pois a força ou a ameaça do seu uso possibilita impedir que forças antagônicas ao direito venham prevalecer. Desta premissa, Monjardet (2003) estabelece três formas de utilização da força e estão vinculadas a três ofícios policiais. No primeiro caso, a força é usada como instrumento de dominação que sustenta o poder político, ou seja, a força se apresenta como um elemento dissuasivo. No segundo, a força é usada como instrumento

---

<sup>24</sup> Este artigo diz que “A finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescindíveis do homem. Tais direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão” Cf. Comparato (2005, p. 155).

<sup>25</sup> O referido artigo diz que “A garantia dos direitos do homem e do cidadão carece de uma força pública; esta força é portanto instituída em proveito de todos, e não para a utilidade particular daqueles a quem é confiada”. Cf. Comparato (2005, p. 155).

repressor do desvio, ou seja, a força se apresenta como um elemento de coerção física. No terceiro, a força é usada como instrumento de instauração. Esta divisão tripartite da força policial corresponde também, como indica Monjardet (2003), dentro de uma tipologia, a três tipos de polícias, a saber: a *polícia de ordem* ou *polícia de soberania*; a *polícia criminal* ou *polícia judiciária*; e, a *polícia urbana* ou *polícia de segurança*.

A polícia de ordem ou de soberania é um braço armado do Estado na manutenção da ordem política interna. Ela assume geralmente o modelo militar, pois tem sua origem nas organizações militares, bem como atua como polícia política e de vigilância sobre aqueles que se opõem ao regime. Embora sob a égide das leis, a polícia de ordem atua em conformidade com a razão de Estado, desviando-se das normas jurídicas. Esta polícia está em desconformidade com a sociedade. A polícia criminal ou judiciária atua na repressão de determinados segmentos sociais que se desviam das normas legais. É uma polícia da sociedade, mas não tem relações diretas com ela, pois é geralmente mediatizada pelo aparelho repressivo do Estado. A polícia urbana ou de segurança é a que realmente exerce uma função social, pois atua com vistas à manutenção da paz pública. Ela opera através da visibilidade e por integração (presença, permanência e troca). Enquanto o cliente da polícia de ordem é o Estado e o da polícia criminal é o criminoso, o cliente da polícia urbana é o cidadão.

Toda polícia é uma combinação dessas três polícias, diz Monjardet (2003)<sup>26</sup>, e a forma de verificar qual delas se sobressai é conferindo o nível de intervenção na sociedade. A polícia de ordem impera onde o poder se projeta com maior intensidade sobre a sociedade. A polícia criminal prevalece em sociedades onde a divisão e o conflito são mais acentuadas, necessitando de uma polícia mais direcionada para os segmentos sociais que estão à margem da lei. A polícia urbana sobressai em sociedades onde há o consenso e a descentralização do poder; um forte controle social interno; e uma política da polícia direcionada à segurança pública.

No contexto democrático, a discussão entre qual estratégia de policiamento é mais adequada para atender os valores democráticos encontra-se dividida entre as estratégias proativas e reativas. A

---

<sup>26</sup> Monjardet (2003) está se referindo às polícias européias (em especial à polícia francesa) que realizam o ciclo completo de polícia. Esta realidade, porém, não se enquadra na realidade das polícias brasileiras, como veremos no Capítulo V.

primeira, conforme Sherman (2003), são aquelas estratégias desenvolvidas pela própria polícia, escolhendo seus próprios alvos, e a segunda são aquelas desenvolvidas através da solicitação do cidadão. Na filosofia democrática, as ações reativas apresentam-se como mais adequadas. Entretanto, como alerta Sherman (2003), este tipo de estratégia é vulnerável a certos tipos de preconceitos (racial, étnico, religioso, sexual etc.) e, conseqüentemente, se afasta do propósito democrático de um policiamento igualitário. O proativo, por outro lado, apesar de também apresentar vulnerabilidade em relação aos preconceitos, pode ser, através de critérios objetivos na seleção dos suspeitos, mais igualitário e, conseqüentemente, mais próximo dos ideais democráticos, conclui Sherman (2003).

Esta discussão está muito longe de encontrar um consenso, pois a sociedade democrática atual é também uma sociedade do risco por apresentar um altíssimo índice de violência e criminalidade. A desordem provocada pelo aumento da criminalidade e do medo do crime, levando os indivíduos ao isolamento, engendra uma demanda por mais controle, limitando o grau de liberdade requerido pelos valores democráticos. Este aumento de demandas por segurança leva a polícia a priorizar as estratégias proativas em detrimento das estratégias reativas. Todavia, alerta Sherman:

Para a filosofia democrática, qualquer tentativa de eliminar o poder do cidadão em mobilizar a polícia a respeito de certos problemas pode ser mais preocupante. Mesmo que a seleção proativa de alvos seja mais igualitária, ela pode fazer menos para acalmar, entre os cidadãos, os conflitos que podem causar o crime. A mudança dos recursos do policiamento reativo para o policiamento proativo pode promover o aumento do vigilantismo ou “auto-ajuda” (Black, 1983; Weisburd, 1989), o que, por sua vez, pode provocar um colapso da democracia (2003, p. 193).

Este dilema incide sobre o questionamento de qual estratégia (proativa ou reativa) é mais eficiente no controle da criminalidade e se deve se direcionar para crimes específicos ou gerais. A sociedade democrática contemporânea apresenta uma diversificação nos tipos de crime. Esta diversificação impossibilita a previsão e, conseqüentemente, a prevenção. As ações proativas são mais eficazes no controle dos crimes mais óbvios como, por exemplo, prostituição, pontos de venda de drogas e jogos. Entretanto, diz Sherman, “Só a previsibilidade, entretanto, não torna necessariamente uma estratégia proativa mais eficaz do que uma estratégia reativa. É preciso, também, ter disponível táticas testadas e eficazes para combater os crimes previsíveis” (2003, p.

193). A eficácia na aplicação da tática para controlar o crime elimina o dilema entre as estratégias reativa e proativa. A tática empregada, entretanto, remete à escolha entre táticas específicas e gerais. A previsibilidade ou a imprevisibilidade do crime direciona as discussões sobre qual a melhor tática a ser aplicada. As táticas gerais podem ser justificadas pela prática de delitos não identificáveis enquanto as específicas pela previsibilidade dos crimes, diz Sherman (2003). O tipo de transgressores, os lugares e horários de incidência de crimes, bem como as vítimas preferenciais podem ajudar na escolha das táticas gerais e específicas.

Em sociedades democráticas, a polícia executa atividades de segurança pública em primeiro plano, onde a manutenção da paz torna-se o objetivo precípua de suas intervenções<sup>27</sup>. O policiamento, neste cenário, visa à garantia dos direitos do cidadão no Estado de direito definido, conforme Bobbio (2004), como um Estado onde funciona de forma regular um sistema de garantias dos direitos do cidadão, ou seja, o Estado de direito é o Estado dos cidadãos, é o Estado democrático que, como aduz Bobbio (2002), se caracteriza por ser um regime onde a maior parte das decisões é tomada através de acordos entre vários grupos, isto é, através de relações contratuais, configurando-se como uma sociedade contratual baseada na confiança<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Ressalto que as intervenções policiais em regimes democráticos são prioritariamente de intervenções primárias tratadas na subseção 2.4.2 (Policiamento comunitário).

<sup>28</sup> A confiança será discutida no Capítulo III.

## CAPÍTULO III

### O POLICIAMENTO NA SOCIEDADE DO RISCO

A sociedade próspera e segura do pós-guerra passou por grandes transformações na sua estrutura social, compreendida, conforme Daniel Bell, nos seus aspectos econômico, tecnológico e ocupacional a partir da década de 70 (apud DE MASI, 2003). Estas modificações engendraram um sentimento de insegurança por causa dos efeitos nefastos como, por exemplo, a violência e a criminalidade que se elevaram a partir desse período. É justamente nesta sociedade, denominada por Ulrich Beck de *sociedade do risco*, que as polícias e as estratégias de policiamento devem atuar objetivando não só reduzir e controlar os riscos reais, mas também os imagináveis. Buscar-se-á neste Capítulo definir risco, confiança, perigo e segurança a partir do entendimento de formação da modernidade; identificar as modificações que marcaram a passagem da modernidade para a modernidade recente, observando o sentimento de insegurança causado pela falta de proteção civil e social; e, por fim, a política de proteção e segurança estabelecida pelo neoliberalismo e a tolerância zero.

#### **3.1 - Risco, confiança, perigo e segurança na modernidade**

Em sua análise da modernidade, Giddens (1991) a definiu como um estilo de vida ou organização social surgida na Europa no século XVII e que se tornou mais ou menos mundial. Na teoria sociológica de Giddens (1991) há dimensões institucionais da modernidade que permitem defini-la e diferenciá-la das sociedades pré-modernas. A primeira dimensão institucional é o *capitalismo* entendido como um sistema de produção de bens cuja centralidade está na relação entre proprietários dos meios de produção e trabalhadores assalariados, estabelecendo, assim, o sistema de classes. A segunda dimensão é o *industrialismo* cuja característica principal é a utilização de fontes de energia inanimadas na produção de bens, estabelecendo um papel central da máquina no processo de produção. A terceira dimensão é a *vigilância* que corresponde à supervisão direta e indireta das atividades da população nas esferas pública e privada. A quarta e última dimensão institucional é o *controle dos meios de violência* por parte dos Estados modernos, onde o controle



sobre as ações desviantes das normas relacionadas com as leis criminais dentro do território e a segurança contra ataques externos fica sob a responsabilidade do Estado e dos seus agentes (polícia, judiciário e exército).

A modernidade, além de suas dimensões institucionais, apresenta ainda como característica diferenciadora das sociedades pré-modernas a sua condição de *globalizante*. Partindo desta condição de modernidade globalizante, Giddens (1991) desenvolve duas noções fundamentais para o entendimento da sociedade moderna, a saber: a noção de *desencaixe* e a de *reencaixe*. Com estas noções, ele estabeleceu as relações entre confiança e risco, segurança e perigo, permitindo compreender as relações sociais no contexto moderno.

Antes, de abordar as noções de *desencaixe* e *reencaixe*, inclusive para uma melhor compreensão destas duas noções, buscar-se-á, primeiramente, analisar os significados e a relação entre risco e confiança dentro da modernidade e as relações de ambas com as noções de perigo e segurança. A idéia de risco adveio de uma mudança de compreensão sobre os fenômenos súbitos. Estes podem resultar das próprias atividades ou das deliberações humanas e não da vontade divina como era imputada nos períodos pré-modernos. Com isso, a noção de risco substituiu em parte a noção de fortuna ou destino dentro da modernidade. Desta nova perspectiva, o perigo também adquiriu um novo entendimento. O risco se difere do perigo, mas estão intimamente inter-relacionados, pois o risco pressupõe o perigo, ou seja, uma pessoa que quer arriscar algo está cortejando o perigo, entendido aqui como uma ameaça aos resultados requeridos. Risco e perigo se entrelaçam, respectivamente, com confiança e segurança. A confiança se baseia num sentimento de segurança que não afasta o risco, mas o torna calculável. A segurança decorre da neutralização ou minimização de um conjunto específico de perigos, baseando-se no equilíbrio entre confiança e risco aceitável (GIDDENS, 1991).

Nas sociedades modernas, conforme Laniado (2001), a confiança, quando estudada em relação às condutas sociais, se direciona para dois níveis: a confiança interpessoal e a confiança sistêmica. A primeira pertence à dimensão das relações interpessoais (micro-dimensão) e a segunda pertence à dimensão relacionada com o funcionamento dos sistemas de autoridade, das instituições e das normas sociais mais duradouras (macro-dimensão). Tomando como referência

Niklas Luhmann, ela argumenta que o tipo de confiança que ocorre na dimensão macro está relacionado com a expectativa de que as coisas acontecerão de uma forma mais ou menos previsível. Neste sentido a confiança é representada pelo termo *confidence*. A confiança que se dá na dimensão micro está pautada em decisões e em compromissos assumidos, ocorrendo riscos por não haver um domínio sobre os determinantes das ocorrências. Neste sentido, a confiança é representada pelo termo *trust*. Para Laniado (2001), a confiança no sentido de *confidence* e a confiança no sentido *trust* são intercambiáveis por combinar as duas dimensões fundamentais para o funcionamento da sociedade.

A noção de confiança está associada à de segurança e aos seus opostos o risco e o perigo. Elas possibilitam o desenvolvimento das noções de *desencaixe* e *reencaixe* desenvolvidas por Giddens (1991) e que estão associados à idéia de globalização. A noção de *desencaixe* diz respeito ao “‘deslocamento’ das relações sociais de contextos locais de interação e sua reestruturação através de extensões indefinidas de tempo-espaço” (1991, p. 29). A separação tempo-espaço, ou seja, o distanciamento remete às noções de confiança e segurança que se formam durante o processo de *desencaixe*, pois este desenvolve mecanismos destinados a calcular os riscos e eliminar ou minimizar os perigos, engendrando certo nível de segurança. Ou seja, baseados na confiança, os mecanismos de *desencaixe*, denominados por Giddens (1991) de sistemas abstratos, possibilitam que haja relações de confiança estabelecidas por compromissos sem rosto (não identificáveis).

Para Giddens (1991) há dois tipos de mecanismos de *desencaixe*; primeiramente, as *fichas simbólicas* que são os meios de intercâmbio que circulam sem observar as características específicas de indivíduos ou grupos desconsiderando as conjunturas particulares. Em segundo lugar, há os *sistemas peritos* que são sistemas de competência profissional que ordenam extensas áreas tanto do ambiente material quanto do ambiente social em que vivemos; é um tipo de sistema abstrato que remove as relações sociais dos contextos locais, engendrando expectativas através do distanciamento tempo-espaço, que culmina com a relação de confiança no sentido de *confidence*. Isto é, a confiabilidade que existia a partir das relações face a face da vida tradicional, nas sociedades modernas passou, *grosso modo*, a ocorrer entre indivíduos e sistemas abstratos.

Entretanto, as relações de confiança não estão somente fundadas em sistemas, ou seja, em

relações que assumem a forma de compromissos sem rosto. A confiança em pessoas que envolve compromissos com rosto também se faz presente dentro da modernidade, pois há pontos de acesso (pontos de conexão entre indivíduos ou grupos leigos e os peritos) nos sistemas sociais que possibilitam a passagem dos compromissos sem rosto para compromissos face a face. Este processo é denominado por Giddens de *reencaixe*, entendido como “processos por meio dos quais compromissos sem rosto são mantidos ou transformados por presença do rosto” (1991, p. 91).

A polícia é, na modernidade, um sistema perito que cotidianamente entra em contato com pontos de acesso que possibilitam compromissos face a face. Ela é, conforme Bittner (2003), um tipo de burocracia legítima para a aplicação da lei, comprometida com a paz social por meio do controle da violência das relações sociais realizada por um grupo de funcionários especializados e que detém o monopólio do uso da força. Desta perspectiva, Bittner identifica a complexidade do mandato policial como um paradoxo: como uma sociedade que deseja a paz institucionaliza o exercício da força por meio da polícia para obter segurança?

Para o autor há duas respostas plausíveis para esta questão da segurança. A primeira é identificar como “inimigos” da sociedade os alvos que a força legítima irá atuar. A segunda é considerar como “guerra” a atuação coercitiva para eliminar esses inimigos. As duas respostas remetem justamente à idéia de uma instituição policial com valores militares pautada na hierarquia e na disciplina. Ele chama a atenção para o “espírito de guerreiro” que comumente o policial encarna para defender a sociedade contra os inimigos, exigências da “bravura militar” e da “perspicácia profissional”. Assim, no início da profissionalização da polícia, a retórica da “guerra contra o crime” se sobrepôs à concepção de “controle do crime” que passou a vigorar mais a partir da década de 1960, com a reorganização da polícia.

Observa-se que Bittner está ressaltando o *ethos* militar que foi incorporado pela organização policial moderna no seu início, onde a retórica da “guerra contra o crime” direcionou as questões de segurança para as ações policiais para a eliminação do crime e do criminoso, afastando-se, inclusive, das bases morais e legais para alcançar este intento. As críticas contra o direcionamento do policiamento visando a segurança prioritariamente para o combate ao crime

mostram que a confiança neste sistema perito colocou em xeque, como já foi visto no Capítulo precedente, as organizações policiais, obrigando-as a reorganizarem seus métodos e desenvolverem novas diretrizes. Isto foi viabilizado não só pelas novas estratégias de policiamento criadas no último quartel do século XX, mas também através do desenvolvimento e da divulgação das novas teorias do crime no campo da sociologia, em contraposição as teorias liberal e positivista<sup>29</sup>, proporcionando uma nova visão sobre o crime e sobre o criminoso. As teorias funcionalistas e interacionistas, do conflito e do controle formam as principais teorias sociológicas sobre o crime e o desvio no século XX. Com elas, a ação policial passa também a ser redirecionada para intervir em problemas sociais que contribuem para o aumento dos delitos como, por exemplo, propõem as estratégias de policiamento comunitário e de policiamento orientado para a solução de problemas.

Em suma, nas sociedades modernas a relação de confiança ocorre de forma mais ampla com sistemas peritos promovidos pelo processo de *desencaixe*, onde a confiança de indivíduos leigos em profissionais ou peritos (médicos, engenheiros, juízes, policiais, advogados etc.) assume a forma de compromissos sem rosto; através do processo de *reencaixe* são transformados em compromissos com rosto por meio dos pontos de acesso. Entretanto, tais mecanismos de *desencaixe* baseados nas relações de confiança em sistemas abstratos, mais especificamente em sistemas peritos, não atendem à expectativa de uma vida mais feliz e mais segura, como alerta Giddens (1991); *desencaixes* e *reencaixes* estão longe de exercer o controle total sobre os perigos que ameaçam a vida humana devido à sua elevada intensidade. Ou seja, a minimização dos perigos por parte dos sistemas de segurança (a polícia) é muito imprecisa devido à intensidade e à expansão dos eventos contingentes que afetam grande parte da população mundial. Há um reflexo disto no sentimento de confiança por estar se tornando cada vez mais difícil calcular os riscos. A polícia é certamente um sistema perito para a ordem e a segurança e que ao longo do século XX, com o aumento da criminalidade e da violência, veio perdendo a credibilidade social,

---

<sup>29</sup> Na criminologia liberal o indivíduo delinqüente não é diferente do indivíduo não-delinqüente. O indivíduo por ser livre pode cometer ou não o delito (violação do direito, quebra do pacto social), ou seja, é o único responsável pelos seus atos. A criminologia positivista diferenciava o indivíduo “criminoso” do indivíduo “normal” através das características biológicas e psicológicas, apresentando assim um rígido determinismo em detrimento do livre arbítrio que caracterizava, por exemplo, a criminologia clássica liberal. A criminologia positivista não tem como escopo o delito, como é na criminologia liberal clássica, mas o homem delinqüente, considerando-o como indivíduo diferente e, desta forma, clinicamente observável. A criminologia positivista, como estudo das causas e fatores da criminalidade, é caracterizada pela concepção positivista da ciência (Cf. BARATTA, 2002).

sendo alvo constantes de críticas.

### **3.2 - Insegurança e falta de proteção na modernidade recente**

Nas três últimas décadas do século passado, mais precisamente a partir do final da década de 60, houve um movimento da modernidade para a *modernidade recente* na Europa e nos Estados Unidos, onde os anos dourados do pós-guerra, marcados pela assimilação e incorporação, foram substituídos por períodos de exclusão e segregação, riscos e incertezas. Ou seja, a sociedade inclusiva do fordismo e do pleno emprego, que caracterizou o pós-guerra, foi substituída pela sociedade excludente do pós-fordismo e do desemprego estrutural (YOUNG, 2002). O Estado do bem-estar social, que combinou o capitalismo com a democracia durante as décadas de 40 e 50 nos Estados Unidos e na Europa, promovendo a redução das diferenças em torno da distribuição da riqueza, se desmantelou com a crise do petróleo e com a política neoliberal de Reagan nos Estados Unidos e Thatcher na Inglaterra no fim dos anos setenta e oitenta (DE MASI, 2003).

Esta passagem da modernidade para a *modernidade recente* transformou a sociedade segura do pós-guerra para o que Ulrich Beck denominou de *sociedade do risco*, com a proliferação da insegurança e da incerteza causadas pelas falta de proteção civil e social que tinham caracterizado as sociedades industriais e capitalistas européias e, em especial, a sociedade norte-americana, entre os anos de 1945 e 1975. Na sociedade do risco, a antecipação e a calculabilidade dos riscos, característica da sociedade segura, chocam-se com a imprevisibilidade dos eventos contingentes.

Para Castel (2005), há dois tipos de insegurança que cresceram com a desestruturação do Estado de bem-estar social: a insegurança civil e a insegurança social. A primeira é originada pela falta de proteção que garante as liberdades fundamentais e protege os bens e as pessoas. A segunda é ocasionada pela falta de proteção aos principais riscos que acarretam a degradação da situação dos indivíduos por causa de doenças, de acidentes, de velhice pobre e de tudo que leva à decadência social. A própria sociedade moderna, segundo Castel, já nasceu alicerçada sobre os pilares da insegurança, pois é constituída de indivíduos que são incompetentes para assegurarem sua proteção. Essa sensação de insegurança faz com que eles requeiram uma onipresença do Estado através dos seus agentes para diminuir não só o risco civil, mas também o risco social

entendido como um episódio que afeta a competência dos indivíduos de assegurar por conta própria sua independência social. A sensação de insegurança devido aos eminentes riscos se torna mais elevada em localidades onde se concentram os mais diversos problemas sociais. São nestas localidades ou “bairros sensíveis” que, diz Castel,

[...] acumulam os principais fatores de insegurização: altas taxas de desemprego, empregos precários e atividades marginais, habitat degradado, urbanismo sem alma, promiscuidade entre grupos de origem étnica diferente, presença permanente de jovens ociosos que parecem exibir sua inutilidade social, visibilidade de práticas delinquentes ligadas ao tráfico de drogas e às receptações, frequência das ‘incivilidades’, dos momentos de tensão e de agitação e dos conflitos com as ‘forças da ordem’, etc. A insegurança social e a insegurança civil coincidem aqui e se entretêm uma à outra ( 2005, p. 55).

Com isso, observa-se que em localidades mais periféricas há uma maior concentração de riscos (civil e social), uma tendência a considerar como perigosos os moradores desses “bairros sensíveis”. Se no século XIX os trabalhadores eram as *classes perigosas*, a partir do último terço do século XX, conforme Young (2002), as classes econômica e socialmente excluídas são as *novas classes perigosas*. Estas também são causadoras da insegurança ontológica e material. A primeira, criada pela falta da autoconfiança e pela presença constante da incerteza, engendra um sentimento de insegurança prejudicial à sua auto-identidade e, conseqüentemente, maléfico para sua relação com o mundo social. A segunda é criada pela incerteza e pelos riscos. Para Young (2002), essas inseguranças aumentaram com a elevação das taxas de criminalidade a partir da década de 1960, tornando as pessoas mais desconfiadas e retraídas.

A idéia principal de sociedade do risco, ainda segundo Castel (2005), é a de que os riscos são democraticamente partilhados, atravessando as diferenças de classes, desconsiderando as repartições dos riscos. Para Pedrazzini (2006), os perigos e os seus aspectos variam de acordo com as localidades (os moradores das periferias estão mais expostos aos perigos do que os moradores dos centros) e não há uma igualdade ante a violência ou a justiça. Esta exposição maior dos pobres aos perigos tem como causa precípua a renúncia do papel social do Estado possibilitando a intervenção do setor privado na área de segurança e abrindo espaço mercadológico para as seguradoras e empresas de segurança atuar, beneficiando somente aqueles que podem pagar.

Na sociedade do risco, onde a insegurança prolifera, há uma tendência de os sistemas de segurança e justiça tomarem uma postura cada vez mais cautelosa e repressiva ante os problemas atuais causadores dos riscos, principalmente nas áreas periféricas ou “bairros sensíveis”. Esta postura por parte dos agentes responsáveis pela segurança e justiça tende, conforme Young (2002), a se preocupar não com as causas do crime mas, sim, com a minimização dos danos causados por este, afastando-se, assim, da idéia de erradicá-lo. A nova postura tem como ação prioritária a repressão aos efeitos do crime e às desordens que se originam destes efeitos, levando os agentes a agirem de forma intolerante com os desvios e os desviantes. Para alguns estudiosos, a polícia na sociedade do risco deve se preocupar menos com as tarefas relacionadas com a manutenção da ordem e com o controle do crime. Segundo eles, a função precípua da polícia atualmente é agenciar informações sobre os riscos através da intensificação das atividades de patrulha e vigilância (REINER, 2004).

A modernidade recente é, em suma, uma sociedade do risco, onde a insegurança e a incerteza se apresentam como elementos definidores e exige do Estado e dos seus agentes de segurança e justiça uma postura repressiva contra os riscos. A busca frenética por proteção não só no âmbito estatal mas também privado para aqueles que podem pagar pelos serviços das empresas de seguro e de segurança promove o que Castel (2005) chamou de paradoxo moderno: ao mesmo tempo em que a violência e a decadência social foram controladas, a preocupação com a segurança passou a ser uma preocupação popular. Esse paradoxo, diz ele, possibilita conjecturar de que não se necessitaria contrapor insegurança a proteção, pois na modernidade a insegurança não significa falta de proteção, mas o seu inverso por tornar infinita a busca de proteção. Nesse contexto, indivíduos vivem cercados de sistemas de segurança e não raramente eles falham gerando a frustração das expectativas – a própria busca de proteção cria insegurança.

### **3.3 - Proteção e segurança na sociedade do risco**

Desde Hobbes que a proteção passou a ser uma prioridade estatal, pois é justamente na proteção que reside a segurança. O filósofo inglês, absolutista, desenvolveu um poderoso projeto relacionado à questão da proteção nas sociedades modernas, pois ela não se origina da natureza, mas da construção humana; logo, a insegurança não é um fenômeno que advém de forma mais ou

menos aleatória, mas da própria coexistência humana num ambiente social moderno. Com o liberalismo de Locke a questão da proteção civil dos indivíduos pelo Estado foi estendida para a propriedade que se tornou também objeto de proteção estatal, pois o indivíduo não é capaz de proteger sua propriedade dos ataques inimigos, necessitando, assim, de um Estado para garantir-lhe o uso livre da mesma e de todas as benesses originadas pelo seu trabalho (CASTEL, 2005). Para Locke é a proteção da propriedade que justifica o surgimento do Estado. Diferentemente do Estado absoluto hobbesiano, que busca basicamente proteger a vida, o Estado lockeano tem como função primordial proteger a liberdade e os bens individuais: o Estado deve garantir os direitos civis dos indivíduos e, ao mesmo tempo, punir aqueles que atentem contra a propriedade alheia. Dessa perspectiva, conclui Castel (2005), o Estado é tanto responsável pela proteção civil como pela proteção social, ficando, inclusive, a proteção dos indivíduos inseparável da proteção dos bens. É a partir desta concepção lockeana que surge a noção de Estado de Direito.

Entretanto, alerta Castel (2005), para garantir a segurança civil o Estado de Direito é incapaz de eliminar totalmente os riscos geradores da insegurança, pois isso poderia levá-lo a se aproximar de um modelo absolutista mais controlador. Os limites impostos ao poder estatal pelos princípios constitucionais, por exemplo, engendram, indiretamente, certa insegurança, pois a pretensão de ser protegido totalmente pelo Estado de Direito não é possível devido a segurança total não ser compatível com o respeito às normas legais. Assim, observa-se outro paradoxo, diz Castel (2005): dentro da sociedade moderna se requer que o Estado e seus agentes garantam os direitos fundamentais (liberdade) e, ao mesmo tempo, pleiteia-se que o Estado proteja e dê segurança total para todos (controle).

A segurança e o direito fundamental da liberdade, segundo Bauman (2003), são valores almejados no contexto moderno; geralmente, não se encontram em perfeito equilíbrio, ao contrário, encontram-se em conflito. Ou seja, a segurança e a liberdade, que são urgentes e imperiosas, são complementares e inconciliáveis, pois a garantia da segurança requer a limitação da liberdade, como também a liberdade só pode ser ampliada através da segurança. A procura por ambientes seguros tem levado os indivíduos ao isolamento dentro do que Bauman (2003) denominou de comunidades, que afasta as pessoas dos espaços públicos, ou seja, da insegurança das ruas. Para ele,



O bairro seguro concebido com guardas armados controlando a entrada; o gatuno e suas variantes substituindo os primeiros bichos-papões modernos do *mobile vulgus*, e justamente promovidos à posição de inimigos públicos número - um; uma equiparação das áreas públicas a enclaves “defensáveis” com acesso seletivo; a separação em lugar da negociação da vida em comum; a criminalização da diferença residual – essas são as principais dimensões da atual evolução da vida urbana. E é na moldura cognitiva dessa evolução que a nova concepção de “comunidade” se forma (2003, p. 104).

Esta concepção de comunidade trazida por Bauman (2003) remete à idéia de segurança requerida através do isolamento, do confinamento, da ausência do estranho. Este isolamento, que é voluntário, busca justamente garantir a liberdade impossibilitada na esfera pública, dentro de um ambiente seguro. A compressão espaço-temporal, que caracteriza a instituição prisional, denominado por Bauman (1999) de fábricas de imobilidade, passou a fazer parte da realidade de grupos sociais economicamente favorecidos, cujo fator diferenciador é que na prisão os indivíduos não podem sair, enquanto nos espaços de confinamentos voluntários os estranhos são impedidos de acesso (através de muros, de segurança privada, de câmeras, alarmes), mas os que se encontram no interior, conclui Bauman (2003), podem sair livremente.

Esta noção de comunidade voltada para si aumenta na mesma proporção que a sensação de insegurança pública localizada no aumento da criminalidade e da violência. Esta elevação promove o aumento por demandas de serviços de proteção civil que se majoram de forma imensuráveis. A necessidade de reduzir os riscos reais e imaginários vem levando os governos a buscarem soluções para o enfrentamento do problema. A confecção de leis mais duras, a construção de mais presídios e o aumento do efetivo policial são as três soluções mais propagadas pelos governantes, principalmente após o surgimento da penalização neoliberal na década de 1980, nos Estados Unidos. Entretanto, tais soluções são, geralmente, criticadas pela esquerda por não atentarem para os problemas sociais causados pelo sistema capitalista com o desemprego estrutural, aumento da desigualdade e da injustiça social e econômica.

A política neoliberal pretende acentuar o caráter policial do Estado e por meio da penalidade remediar as inseguranças, objetiva e subjetiva, que se encontram instaladas em todos os países. Os governos, tanto dos países centrais como dos periféricos, iniciaram uma política de segurança pública direcionada à segregação das classes excluídas do trabalho e do consumo. Assim como

no século XIX, onde o proletariado foi separado dos não-proletarizados, na atualidade, o consumidor está sendo separado do não-consumidor através da criminalização da pobreza (WACQUANT, 2001). A não erradicação da pobreza durante o período de crescimento econômico do pós-guerra (WACQUANT, 1994) e o desemprego estrutural ocasionado pela nova organização do trabalho que surgiu entre as décadas de 70 e 80 (HARVEY, 2006) engendraram a insatisfação das classes afetadas pelos dois eventos. Na década de 1980, diversos distúrbios promovidos pela “nova pobreza” provocaram uma onda de insegurança pública em países como França<sup>30</sup>, Inglaterra<sup>31</sup> e Estados Unidos<sup>32</sup>. Esta insatisfação foi se agravando à medida que o Estado foi incapaz de criar políticas compensatórias, favorecendo a segregação e a estigmatização das classes menos favorecidas. Com isso, se polarizaram as relações sociais e a segregação racial e étnica nas grandes metrópoles aumentando a tensão social (WACQUANT, 1994).

É neste cenário de alta tensão social que se constrói a política neoliberal. Os órgãos de segurança assumem uma postura de intolerância com a delinquência, os sem-teto, vadios e outros “intrusos”. A repressão torna-se a tônica e a polícia e o judiciário os protagonistas da guerra contra a criminalidade. A idéia disseminada pela teoria de *Broken Windows* (de que o ambiente degradado incentiva a prática delituosa) legitimou sucessivas intervenções policiais onde foi adotada a tolerância zero. Inglaterra, Itália, Áustria, México, Argentina e Brasil, a partir da década de 1990, já endossavam a política de tolerância zero, redimensionando o sistema de justiça criminal para a vigilância e punição dos indesejáveis (WACQUANT, 2001).

Observa-se que a proteção referendada por Hobbes e Locke para fundamentar a existência do Estado, onde os indivíduos deveriam abrir mão de uma parte de sua liberdade para se manterem seguros, no contexto atual tomou um novo sentido. Ela agora não abrange todos: há uma proteção (civil e social) desigual do Estado, deixando uma parcela significativa de indivíduos no *estado de*

---

<sup>30</sup> Em outubro de 1990, em Vaulx-en-Velin, cidade operária da periferia de Lyon, centenas de jovens, de maioria imigrante, foram às ruas para enfrentar a polícia após um adolescente ter sido morto em um acidente de motocicleta ocasionado por uma viatura policial (WACQUANT, 1994).

<sup>31</sup> Em julho de 1992, em Bristol, a violência eclodiu logo após dois homens da vizinhança, que trafegavam numa motocicleta roubada da polícia, serem mortos num acidente de trânsito ocasionado por uma viatura despadronizada da polícia (WACQUANT, 1994).

<sup>32</sup> Em abril de 1992 ocorreu, em Los Angeles, uma explosão de violência civil, sem precedente na história norte-americana, após a absolvição de quatro policiais brancos envolvidos numa agressão a um motorista negro (WACQUANT, 1994).

*natureza* (abandono), principalmente nos locais onde se concentram os excluídos do sistema capitalista. A política neoliberal penaliza os que não conseguem se inserir no universo do consumo, protegendo os consumidores dos não-consumidores através da segregação promovida pela política pública de segurança urbanística. Nesta nova política, conforme Pedrazzini, “O capital da segurança soma-se ao capital financeiro e ao capital simbólico” (2006, 114), onde a segurança do pobre é precária e sua residência se concentra nas zonas mal protegidas da cidade. A divisão da cidade em áreas seguras e perigosas promovida pelo novo projeto urbanístico modifica a própria noção de espaço público que incidirá nas novas políticas públicas de segurança na sociedade do risco, como iremos ver a seguir.

## CAPÍTULO IV

### POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA

Tradicionalmente, a elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas de segurança no Brasil não foram vistas como prioridade nas agendas dos governos tanto na esfera federal como na esfera estadual. Durante décadas, mais especificamente até a redemocratização iniciada na segunda metade da década de 80, segurança pública e segurança nacional se confundiam e muitas vezes se tornavam sinônimos. Esta sinonímia se asseverou com o Regime Militar quando houve a militarização dos órgãos responsáveis pela proteção civil. A Polícia Militar (que historicamente sempre se apresentou como polícia de ordem<sup>33</sup>) foi fortalecida pela reestruturação promovida pelas Forças Armadas na década de 60, passando a exercer exclusivamente o policiamento ostensivo; tornou-se o principal instrumento de controle e repressão do governo militar para o exercício da vigilância aos opositores políticos e ideológicos.

No Brasil, além da sinonímia referendada acima, segurança pública também manteve (e continua mantendo) uma sinonímia com a idéia de polícia, como identificou Da Silva (2003), reforçando o entendimento de que as políticas públicas de segurança devem priorizar o uso da força e a noção de combate para enfrentar os problemas da violência urbana; isto aumenta consideravelmente o grau de responsabilidade das polícias, em especial da Polícia Militar, por ter a exclusividade do policiamento ostensivo e as missões constitucionais de garantir a segurança dos indivíduos e do patrimônio, bem como a de manter a ordem pública. Partindo desta constatação, observar-se-á neste Capítulo: os significados dos termos políticas públicas, bem público e espaço público para identificar o real papel da polícia no conjunto das implementações das políticas públicas de segurança no atual contexto de democratização; a influência do processo de urbanização no aumento da violência criminal nas últimas três décadas, observando a relação entre degradação do espaço público e insegurança pública; a elevação da violência no Brasil e em Salvador, capital da Bahia, a partir da redemocratização, destacando a violência policial; e, por fim, as políticas públicas de segurança implementadas no Brasil e em Salvador a partir da década de 90, indicando

---

<sup>33</sup> Toma-se como referência a tipologia estabelecida por Monjardet (2003), citada no Capítulo II.

alguns entraves que as tornam senão ineficazes pelo menos problemáticas.

#### **4.1 - Políticas públicas, bem público, espaço público e segurança pública**

O interesse pela área de políticas públicas nasceu, conforme Souza (2003), nos Estados Unidos a partir das discussões sobre “boa cidadania”, “atitude crítica”, “democracia” e “Estado”. Ao longo das décadas passadas, política pública foi definida de várias formas: campo de estudo na política que analisa o governo sob a ótica de grandes questões públicas (M.L.Mead); conjunto distinto de ações governamentais que produzem efeitos específicos (L.E.Lynn); somatório das ações de governo, agindo de forma direta ou por delegação, que reflete na vida da população (B.G.Peters); opção do governo de escolher o que fazer ou não fazer (Thomas Dye). Resumidamente, política pública pode ser definida, conforme Souza (2003), como um campo do conhecimento que visa a, de forma concomitante, pôr o governo em ação e/ou analisar tal ação (variável independente) e, se for necessário, propor modificações no curso das ações e/ou compreender como e porque as ações se direcionam para certa área e não para outra (variável dependente). Nesse processo de definição, observa-se uma aproximação das teorias que defendem uma autonomia relativa do Estado ante a sociedade referente a capacidades específicas criadoras de condições para implementação das políticas públicas. Entretanto, apesar do envolvimento de grupos de interesse, por exemplo, na formulação de políticas públicas, o governo não tem sua capacidade de intervir e de formular reduzida, alerta Souza (2003).

As políticas públicas podem ser identificadas, conforme Santos (1993), de duas maneiras: políticas *distributivas* e políticas *redistributivas*. As primeiras se desenvolvem através de alocações de determinados recursos e serviços que podem ser ampliados conforme as demandas sociais. Estas políticas são regidas pelo princípio da reciprocidade, no sentido debatido anteriormente, por direcionar, por exemplo, os recursos auferidos através dos impostos arrecadados em benefícios para os grupos sociais pagadores. As segundas são as chamadas políticas de subsídios e regulatórias criadoras de entraves à competição, ou seja, políticas que consistem na redistribuição de benefícios em favor de poucos apesar de serem pagos por muitos. Neste caso, não há o princípio da reciprocidade, não há orientação para a justiça.

As demandas por políticas públicas são, *grosso modo*, demandas por regulação de conflitos e disputas tendo o Estado como árbitro em vez de permitir que sejam resolvidos pelas partes privadas (SANTOS, 1993). As demandas por serviços de proteção estatal são as mais requeridas pela sociedade, pois o Estado moderno assumiu, desde sua origem, a função de garantir as liberdades individuais e as competitividades, pondo limites à soberania plena dessas liberdades para evitar o excesso, ou seja, para evitar que a liberdade de um negue a liberdade do outro, colocando em risco a ordem social. Desta forma, o grau de penetrabilidade do Estado na sociedade será proporcional ao grau de conflitos existentes e ao número de solicitações sociais por bens públicos, entendidos como bens e serviços produzidos por instituições governamentais de forma gratuita mesmo para aqueles que não pagaram para tê-los (SANTOS, 1999).

Com o que já foi observado até aqui, em relação ao entendimento sobre políticas públicas, pode-se inferir que as políticas públicas têm como objetivo precípua o atendimento das demandas sociais por bens e serviços estatais como forma de engendrar proteções social e civil à população. Os bens e serviços estatais enquadram-se na categoria dos bens públicos, aqueles que não excluem do consumo ninguém, proporcionando o benefício para todos (DESPOSATO, 2006). Diferentemente dos bens privados, que são destinados a determinados grupos consumidores, estabelecendo uma relação de conflito e de exclusão com aqueles que não têm o direito de consumi-los, os bens públicos são *não-rivais* e *não exclusivos*.

As discussões sobre políticas públicas e bens públicos remetem necessariamente ao entendimento do que seja público e sua diferença em relação ao termo privado. O termo público indica, conforme Arendt (2001), dois sentidos correlatos, mas não necessariamente idênticos. No primeiro sentido, público indica a possibilidade de ser visto e ouvido por todos, de forma a repercutir o máximo possível. No segundo, público significa o próprio mundo, entendido como comum a todos. Arendt (2001) define *mundo comum* como o local em que nascemos e que deixamos quando morremos, ou seja, é o local que pré-existe a nossa vida e pós-existe a nossa morte. Entretanto, adverte ela,

[...] esse mundo comum só pode sobreviver ao advento e à partida das gerações na medida em que tem uma presença pública. É o caráter público da esfera pública que é capaz de absorver e dar brilho através dos séculos a tudo o que os homens venham a preservar da ruína natural do tempo (2001, p. 65).

Tomando como referência o primeiro sentido, amplia-se o entendimento de público com a definição de espaço público ou esfera pública que, para Habermas (1997), se constitui num fenômeno social. Segundo ele, a esfera pública não pode ser entendida como uma instituição, organização ou sistema, pois não se organiza em uma estrutura normativa, reguladora e nem fechada, mas:

Como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e *opiniões*; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões *públicas* enfeixadas em temas específicos. Do mesmo modo que o mundo da vida tomado globalmente, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural; ela está em sintonia com a compreensibilidade geral da prática comunicativa cotidiana (1997, p. 92).

Para Habermas (1997), os problemas sociais que repercutem na esfera privada ressoam e impulsionam o agir comunicativo no interior do espaço público, possibilitando que as demandas sociais por políticas públicas sejam transmitidas, através dos movimentos sociais, das organizações e das associações da sociedade civil para o sistema político. Assim, a esfera pública forma uma rede que possibilita a intermediação entre o sistema político, os setores privados do mundo da vida e os sistemas de ação especializados.

Essas breves considerações sobre o sentido das políticas públicas, bens públicos e espaço público servem para orientar a discussão atual sobre segurança e insegurança pública nos espaços urbanos das cidades devido o aumento da violência urbana, pois, como afirma Pedrazzini (2006), já não há mais a dissociação entre espaço público e insegurança a partir da década de 70. Observa-se, de fato, uma nova arquitetura urbana pós-moderna, onde o encerramento das classes privilegiadas nos espaços fechados e seguros dos *shoppings*, condomínios, clubes sociais e átrios tornam as ruas locais inseguros para as novas classes perigosas (HARVEY, 2006). Ou seja, a insegurança no espaço público vem levando os indivíduos a recriar os ambientes seguros das comunidades (BAUMAN, 2003), afastando-se da esfera pública e de todos os benefícios que ela proporciona como, por exemplo, a possibilidade de ser visto e ouvido por todos no sentido de Arendt (2001) e fazer com que as demandas por serviços ressoem na esfera pública para que possam ser atendidas pelo poder público (HABERMAS, 1997). Em decorrência desta realidade de compartilhar o ambiente público é que as políticas públicas de segurança ganharam espaço nas agendas políticas devido às pressões populares para reconquistar o espaço público e a condição de liberdade do

cidadão, como veremos nas seções seguintes.

#### **4.2 - A rua como local de insegurança: a destruição do espaço público**

Desde as três últimas décadas do século passado que as grandes metrópoles do mundo estão envolvidas com a violência urbana. O próprio processo de urbanização das grandes cidades engendrou um mercado espetacular da violência fruto da urbanização desordenada e da segregação (espacial, social e racial), levando os indivíduos a recorrerem às atividades informais e ilegais como forma de sobrevivência (PEDRAZZINI, 2006). A violência social é uma consequência da urbanização que, por sua vez, é o resultado da globalização econômica; juntas provocam a desordem urbana que reorganizam o mercado com a construção de locais seguros para a comercialização de bens materiais e de serviços. As ruas tornam-se inseguras e, conseqüentemente, a cidade ou um bairro é também identificado como inseguro, pois, como afirma Jacobs (2000), a sensação de insegurança que os indivíduos sentem na cidade está relacionada com a presença do perigo nas ruas. Ela exalta a relação entre as ruas e a cidade por considerar aquelas e suas calçadas como os principais locais públicos da malha urbana, refletindo de forma positiva ou negativa na imagem da mesma. Se:

[...] as ruas de uma cidade parecem interessantes, a cidade parecerá interessante; se elas parecem monótonas, a cidade parecerá monótona. [...] se as ruas das cidades estão livres da violência e do medo, a cidade está, portanto, razoavelmente livre da violência e do medo. Quando as pessoas dizem que uma cidade, ou parte dela, é perigosa ou selvagem, o que querem dizer basicamente é que não se sentem seguras nas ruas calçadas (JACOBS, 2000, p. 29).

A violência urbana nas grandes cidades é, segundo Pedrazzini (2006), um reflexo das transformações radicais que vêm sofrendo o espaço urbano a partir do último terço do século XX. A ruptura com a arquitetura e o projeto urbano moderno do pós-guerra, que tinham como metas a construção de cidades homogêneas (moldadas segundo os propósitos sociais e de bem-estar), bem melhores que as anteriores, e que atendessem aos anseios das camadas mais pobres (habitações populares dignas) promoveu um cenário diametralmente oposto, onde são desprezadas as questões sociais através da fragmentação do espaço urbano (HARVEY, 2006). Neste novo projeto urbanístico, ressalta Pedrazzini (2006), a fragmentação espacial é indissociável da estratificação social. Além disso, a sociedade segura do pós-guerra, favorecida pelo estado de



bem-estar social (*welfare*) também era a sociedade do espaço urbano menos perigoso e mais civilizado. Contudo, a fragmentação, a segregação, a divisão e a “des-civilização”, causadas pela reestruturação econômica e pelo projeto urbano atual, transformaram este espaço num campo de confronto onde a polícia assume a condição de combater todos aqueles que promovem a insegurança e a violência nas ruas (PEDRAZZINI, 2006). Desta forma, as políticas públicas de segurança tendem a privilegiar a repressão policial dos grupos perigosos responsáveis pela violência urbana e pela insegurança das ruas. Pode-se dizer que as políticas públicas de segurança assumem uma postura militar para enfrentar os problemas da violência urbana e se somam a um urbanismo e uma arquitetura de privatização do espaço público para atender às exigências de segurança das classes privilegiadas. Para Pedrazzini:

O método da privatização é simples e eficaz: em primeiro lugar, a cidade é declarada nociva e perigosa, seus espaços públicos tradicionais devem ser, portanto, evitados e demolidos. Surgem assim novos espaços públicos seguros, os shoppings centers, onde o público não corre o mínimo risco de agressão. Ao vender a segurança gratuitamente, as indústrias privadas, que controlam os novos espaços públicos, aproveitam para vender produtos agregados, inclusive novas atitudes consumistas, o consolo contemporâneo coletivo diante da violência da cidade. Finalmente, ao excluído dessa comunhão “egoísta” determinados indivíduos, os proprietários dos “espaços públicos seguros”, apontam o inimigo público, cuja violência obrigou os cidadãos a se refugiarem nesses locais generosamente construídos pelos promotores imobiliários, em parceria com as multinacionais do comércio. Ao jovem da periferia, cuja pobreza já estava excluída da sociedade da abundância, são reservadas as ruas abandonadas pelas pessoas de bem (2006, p. 118).

A destruição e a substituição do espaço público pelos espaços seguros dos shoppings centers afastam os cidadãos das ruas, das calçadas, das praças públicas, ou seja, dos locais tradicionais de sociabilidades, enfraquecendo os laços sociais. O aumento do sentimento de insegurança nas ruas causado pela fragmentação do espaço urbano, separando os locais de riscos dos locais seguros, separando os civilizados dos bárbaros, promove a dissolução dos vínculos comunitários na sociedade (PEDRAZZINI, 2006) e a desconfiança nas instituições públicas (LANIADO, 2000).

Neste cenário urbano fragmentado, onde as ruas são locais de risco, incentivam-se políticas públicas de segurança contra as novas classes perigosas, ou seja, os pobres e a periferia. Com isso, uma proposta como tolerância zero encontra argumento por parte dos governantes e é fomentada pela ação midiática da insegurança nas ruas. Ao mostrar o que torna uma rua segura

ou insegura, Jacobs (2000) buscou enfatizar os problemas sociais que estão por trás da criminalidade e apontou alguns equívocos nas formas de conter a violência nas cidades. O primeiro deles é considerar que a ordem pública é mantida basicamente pela polícia, desconsiderando a rede imbricada de controles e padrões de comportamentos instintivos que estão presentes nas relações sociais da própria população. Segundo Jacobs:

Em certas áreas urbanas – conjuntos habitacionais mais antigos e ruas com grande rotatividade populacional são exemplos sempre famosos –, a manutenção da lei e da ordem pública fica quase inteiramente a cargo da polícia e de guardas particulares. Esses locais são selvagens. Força policial alguma consegue manter civilidade onde o cumprimento normal e corriqueiro da lei foi rompido (2000, p. 32).

O segundo equívoco é considerar que o problema de insegurança está relacionado com uma grande concentração populacional em determinado espaço urbano, buscando, assim, solucionar o problema através da dispersão das pessoas para áreas periféricas. Tomando como exemplo a cidade de Los Angeles do final dos anos 50, por não ter distritos com alta concentração demográfica, Jacobs contra-argumenta dizendo que:

Os índices de criminalidade de Los Angeles são assustadores. Situada entre as dezessete áreas metropolitanas com população acima de um milhão de pessoas, Los Angeles destaca-se de tal maneira no que se refere à criminalidade, que constitui uma categoria à parte. E isso diz respeito especialmente a crimes contra a pessoa, o tipo de crime que leva a população a temer as ruas (2000, p. 32).

Sobre a importância da polícia na ordem pública nas ruas, Reiner (2004) afirma que as fontes da ordem estão na economia política e na cultura da sociedade e não na polícia, pois ambas possibilitam uma sensação de bem-estar e certa estabilidade social diminuindo os conflitos e os eventos criminais causadores da desordem. Assim, as formas de controle social informais participam da regulação das condutas individuais, deixando a polícia livre para atuar onde realmente ocorrer o crime e a desordem. Partindo deste pressuposto, Reiner conclui dizendo que o “bom policiamento pode ajudar a preservar a ordem social, mas não pode produzi-la. E cada vez mais, é isso que está sendo exigido da polícia” (2004, p. 17).

Entender o espaço público das ruas e a questão da (in)segurança permite afirmar o quanto são importantes às políticas públicas integradas de policiamento e outras medidas sociais. A implementação de políticas públicas de segurança apenas com a polícia não é suficiente. A

segurança é um bem público produzido não só pelo serviço da polícia, mas também por outros órgãos estatais e outras áreas que formam a ordem social e a qualidade de vida. A política pública de segurança é um bem público, entre outros, de característica distributiva que só pode ser eficaz se agregar outras políticas públicas que minimizem problemas sociais causadores da insegurança: desemprego, desigualdades social, urbanização precária etc. A polícia é apenas parte de uma engrenagem que pode produzir segurança pública que envolve os mecanismos de controle social, informais e formais, para produzir e preservar a ordem social. Observar o Brasil e Salvador a partir desta perspectiva é ponto que segue na evolução do presente trabalho.

#### **4.3 - A violência urbana no Brasil e em Salvador a partir da década de 80**

Com a redemocratização, a partir da segunda metade da década de 1980, o Brasil passou a conviver de forma mais intensa com os problemas da violência urbana e rural. A redemocratização no Brasil e na América foi também concomitante à intensificação da globalização econômica e ao neoliberalismo pressionado pelas agências internacionais (FMI e BM) o que aumentou a desigualdade e a pobreza, contribuindo para a elevação das taxas de criminalidade. Entretanto, a organização do crime no país, iniciada no final da década de 1960 (LEEDS, 1998), trouxe drogas e armas para as periferias dos grandes centros urbanos (ZALUAR, 1998), o que agravou a questão social já afetada pela ausência de políticas públicas incluídas e protecionistas, deixando uma parcela significativa da população à mercê dos traficantes nos morros e favelas brasileiras; isto contribuiu de forma significativa para a proliferação dos fenômenos anti-sociais. Muitos crimes considerados graves (assaltos, seqüestros, latrocínios, homicídios) passaram a estar relacionados diretamente com o crime organizado e com o tráfico de drogas, pois estes crimes eram muito comuns antes da década de 80 (NASCIMENTO, 2002).

Na década de 1990, o crime violento, em particular o homicídio, cresceu de forma significativa. Em São Paulo a taxa de homicídios que era de 21 mortos por 100 mil habitantes em 1981 passou para 42,91 entre 1990 e 1994 (ZALUAR, 2002). Os crimes com arma de fogo representaram uma parcela considerável dos homicídios no Brasil (CANO, 2000, 2002). Outro fator que não pode ser desconsiderado é a ineficácia do sistema de justiça criminal, possibilitando a impunidade (LEMGRUBER, 2002) e a sensação de que o crime compensa. O próprio Estado parece não

considerar a questão com poucos investimentos em segurança e justiça, além de não aplicar as punições facilitando a violência nas resoluções de conflitos entre indivíduos, principalmente nos locais de maior pobreza (PINHEIRO, 1997).

O crescimento da violência nos centros urbanos do Brasil nas últimas décadas tem também, entre outras causas, a violência policial, praticada por agentes que deveriam garantir a integridade física dos cidadãos e a proteção de seus bens. As polícias militares, através da retórica do “estrito cumprimento do dever legal” ou da “resistência à voz de prisão”, mantiveram uma estratégia de contenção da criminalidade através de mortes ilegais, contando com a omissão dos governos estaduais recém-egressos do autoritarismo (ADORNO e CÁRDIA, 1999). Fontes da Polícia Militar de São Paulo registram 2.020 assassinatos praticados por policiais naquele Estado na década de oitenta (BICUDO, 1994). No Rio de Janeiro, constatou-se que as mortes violentas entre os adolescentes acima de 14 anos foram motivadas, em sua maioria, por outros adolescentes mais velhos e por policiais corruptos; os pobres são as principais vítimas desta violência (ZALUAR, 1998).

Em um estudo realizado para detectar os problemas sobre a consolidação da democracia brasileira, verificou-se que o número de mortes ocasionadas pelas chamadas “intervenções legais” estava muito acima do aceitável para os padrões internacionais em países democráticos (LINZ e STEPAN, 1999). Em São Paulo, só no primeiro semestre de 1992, foram registradas 1.264 mortes por policiais, além dos 111 mortos no episódio do Carandiru (BICUDO, 1994). Ainda em São Paulo, de 1990 a 1998, foram mortos pelas polícias militar e civil 6.218 pessoas (média de 691 por ano e 58 por mês); no Rio de Janeiro, de janeiro a outubro de 1998, foram mortas 595 pessoas (média de 59 mortes por mês) (PINHEIRO, 2002).

O crime violento resultado das chamadas “intervenções legais” não é o único problema de violência policial. Grupos de extermínio, tráfico de drogas, assaltos à mão armada também se encontram no rol das ações criminosas de policiais de serviço ou de folga. O submundo da corrupção policial, segundo Soares (2000), não é desprovido de regras próprias; há policiais que extorquem, mas não matam; há aqueles que participam de grupos de extermínio no momento de folga, mas de serviço são zelosos e dedicados. Soares (2000) destaca ainda a relação entre a

racionalidade de uma economia política especial e as regras do crime dentro da atividade policial. Toma como referência a polícia do Rio de Janeiro. Vale a pena observar estas longas citações de Soares:

Mudanças aparentemente sutis na cúpula da segurança pública ou no comando das delegacias e dos batalhões próximos são interpretadas e podem induzir mudanças de comportamento dos vários atores que se confrontam na arena dos morros cariocas (o modelo possivelmente serve para outras cidades e estados). As alterações políticas que importam são as que sinalizam redução ou aumento de rigor no controle do comportamento da polícia.

Em segundo lugar, o universo dos confrontos policiais, nas favelas, é um mercado clandestino, regulado pelo custo do “desvio de conduta”. Explico: os preços da vida e da liberdade são inflacionados quando fica menos arriscado, para o policial, matar e negociar a liberdade, isto é, quando caem os custos dos chamados “desvios de conduta”. É fácil entender: se um policial tem a arma apontada para a cabeça de um traficante, de um suposto traficante ou de um inocente qualquer e pode apertar o gatilho sem que isso traga grandes problemas, por que não faria? Para não matar e até para devolver o infeliz à liberdade, a tendência é que o policial corrupto exija mais e mais. Ora, a elevação de preços no mercado ilegal da vida e da liberdade perturba a ordem anterior, desestabilizando padrões de relações e estruturas de micropoder local. Os efeitos são: as reações dos marginais aos aumentos “abusivos” dos preços do “acerto”; as reações duras dos policiais, que têm de se impor para fazer valer sua disposição de renegociar os “contratos firmados”; e as revoltas populares, lideradas por aqueles que sabem que as mortes, mesmo vitimando traficantes, não são acidentes nem êxitos policiais, mas extermínio (2000, p. 34).

A partir da segunda metade da década de 90, a incidência de crimes graves envolvendo policiais cresceu 400% (VEJA, 4/08/1999, p. 84). Neste mesmo período os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Alagoas, Rio Grande do Sul e Distrito Federal, somando um efetivo de 300.000 policiais, tem 10% do seu efetivo respondendo por ações criminosas (VEJA, 4/08/1999, p. 84). Conforme uma pesquisa realizada pela Comissão Teotônio Vilela o número de vítimas de violência policial passou de 1.479, em 2000, para 3.017, em 2001. Este número não corresponde à realidade, pois apenas seis estados da federação enviaram o quantitativo de pessoas vitimadas pelas ações policiais violentas (CAROS AMIGOS, 09/2003, p.20).

A criminalidade em Salvador também foi aumentada pelo incremento da desigualdade, do desemprego estrutural e da diminuição da renda das famílias contribuindo para o aumento da insegurança (SILVA, 2000). O tráfico de drogas e os crimes relacionados a ele também elevaram

a criminalidade a partir da década de 1980. O homicídio, por exemplo, aumentou entre 1981 e 1984 na capital baiana, passando de 243 para 371, chegou a 660 homicídios em 1988, diminuindo para 525 em 1989 (OLIVEIRA, 2005b). Esta oscilação, entretanto, não significou reduções drásticas possibilitando o retorno à média de 20,25 homicídios/mês do início da década de 80. Os óbitos violentos causados por armas de fogo também se elevaram, oscilando entre 30 e 70%<sup>34</sup>.

Na década de 90, o crime apresentou seus mais altos índices no município de Salvador. O crime contra o patrimônio, o roubo e o furto simples, passou, respectivamente, de 9.246 e 9.374, em 1991, para 16.893 e 24.114, em 2000 (OLIVEIRA, 2005b). Os bairros localizados mais no centro da cidade e na orla marítima apresentaram, entre 1995 e 2000, os maiores índices de crescimento de crimes praticados contra o patrimônio (furto e roubo). Esta concentração é justificada pelo número de moradores de classe média e, conseqüentemente, por atrair para esta região da cidade mais atos criminosos (OLIVEIRA, 2005b).

Entretanto, o crime contra a pessoa, o homicídio, é o que mais cresceu na década de 90. Comparando com a década de 80 cresceu 55,81% (OLIVEIRA, 2005b). Entre os anos de 1990 e 1996, as ocorrências de crime contra pessoa registraram uma elevação de 178,9%, contra 42,2% dos crimes contra o patrimônio. O homicídio apresentou um crescimento de 82,5% (LANIADO, 2000). As áreas com maiores índices de homicídio são aquelas localizadas na periferia de Salvador. Em 1991 e 1994 foram registrados nos bairros do subúrbio ferroviário de Escada, Periperi, Praia Grande, Paripe e Base Naval números correspondentes a 35 e 61 homicídios, respectivamente. Estes bairros tinham uma população de 93.486, em 1991, e de 101.629, em 1994. Nestes mesmos anos foram realizados levantamentos do número de homicídios nos bairros da Graça, Canela, Ondina, Barra e Pituba, bairros centrais e mais estruturados com uma população de 82.162, em 1991, e 82.786, onde foram registrados 12 e 06 casos, respectivamente (CEDEC, 1997).

Os números indicam que o espaço da violência em Salvador não é muito diferente de outras grandes metrópoles. Os bairros periféricos e invasões apresentam maiores índices de violência e maior incidência de assassinatos; as vítimas preferenciais são os jovens do sexo masculino e não-

---

<sup>34</sup> (Cf. [www.mj.gov.br/senasp/](http://www.mj.gov.br/senasp/) consultado em 22 de maio de 2006).

brancos. Os crimes mais violentos, como o extermínio se dá por motivos fúteis e/ou passionais ou para a constituição de territórios. Ou seja, são nas periferias e invasões, onde o controle institucional é escasso e a precariedade urbana é alta, que se concentram os mais altos índices de violência e o pobre é a principal vítima (ESPINHEIRA, 2000).

A impunidade é outro fator que contribui consideravelmente para o aumento da violência na capital baiana e nos demais municípios do estado. O jornal A Tarde (1/04/2001) constatou que, entre 1993 e 2000, em Salvador, 41% dos assassinatos foram considerados insolúveis. Entre 1996 e 1999, 4.248 pessoas morreram vítimas de homicídio na capital e 10,2% dos casos foram atribuídos a grupos de extermínio; as vítimas preferenciais eram jovens negros, entre 15 e 25 anos, moradores da periferia. A ação de grupos de extermínio conforme pesquisa realizada por prepostos da ONU no Brasil registra que em 2000, 2001 e 2002 ocorreram, respectivamente, 146, 321 e 302 execuções na Bahia (A Tarde, 16/09/2003).

Com relação ao envolvimento de policiais em crimes contra a pessoa, dados indicam que: dos 2.142 homicídios ocorridos no Estado, entre 2000 e 2001, 30% foram atribuídos a grupos de extermínio e com fortes indícios de envolvimento de policiais (A Tarde, 9/06/2002); na segunda metade da década de 90, foram assassinadas 1.067 crianças e adolescentes na Bahia das quais 196 foram vitimadas por policiais (A Tarde, 18/05/2002). Em uma pesquisa sobre crimes de homicídio na Bahia, no período de 1996 a 1999, foi atribuído à polícia 14,7% dos casos (RIBEIRO, 2000). Em um outro estudo sobre a relação de policiais e cidadão mortos em troca de tiro em 1999, constatou-se a relação de 13,4 civis mortos/policial. Em 2000, esta relação caiu para 9,7 civis mortos/policial (RODRIGUES, 2002). Comparando estes dados com os registrados em 1990, em São Paulo (28 civis mortos/policial) e em Nova York (7,8 civis mortos/policial) (LINZ e STEPAN, 1999), observa-se que a polícia militar baiana atingiu em 1999 e 2000 um nível de violência considerada alta para os padrões democráticos.

Este é o paradoxo brasileiro. Foram democratizadas as estruturas políticas, mas também ocorreu, de forma concomitante, o aumento de violência urbana juntamente com as ações violentas dos policiais. A necessidade de mais segurança fez com que políticos, policiais e sociedade civil se mobilizassem: os movimentos em prol da reestruturação das policiais brasileiras, em especial da

Polícia Militar; a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp); o surgimento de diversas Organizações não-governamentais direcionadas ao embate das violências; os debates sobre a eficácia do Sistema de Justiça Criminal; um plebiscito sobre a questão do desarmamento; as construções de presídios de segurança máxima para controlar o tráfico de drogas; operações policiais para prender quadrilhas de servidores públicos envolvidos com a criminalidade. Apesar dessas ações, as taxas de criminalidade continuam elevadas e as reivindicações por mais segurança também. Isso parece ocorrer pelas dificuldades na implementação das políticas públicas de segurança no Brasil, pois, como veremos a seguir, os problemas são inúmeros e causam entraves na obtenção de resultados positivos.

#### **4.4 - As políticas públicas de segurança no Brasil a partir da década de 1990 e a questão da cidadania**

O processo de redemocratização no país, como já indicado, coincidiu com a elevação das taxas de criminalidade e de violência, ocasionando um aumento por demandas de proteção civil e social. A sensação de insegurança nos grandes centros urbanos tem levado a sociedade a requerer a onipresença da polícia nas ruas como forma de diminuir não só os riscos reais, mas também os imagináveis. Com isso, políticas públicas de segurança tendem a priorizar ações policiais para o enfrentamento da violência nos espaços urbanos e a polícia se torna a principal controladora social do espaço público, com a responsabilidade de reduzir os casos criminais.

Esta sinonímia entre segurança pública e polícia não é uma fato isolado brasileiro. Entre as décadas de 60 e 70, na maioria dos países ocidentais, houve um aumento considerável dos efetivos policiais para conter a elevação das taxas de violência criminal que já estavam despontando neste período. Este aumento parece, conforme Monet, obedecer a duas lógicas:

Logo de início, sob a pressão dos sindicatos de polícia e das hierarquias policiais, as autoridades governamentais dos diferentes países tendem, num dado território, a estabelecer proporções polícia/população tais que todo aumento dos efetivos da segunda acarreta automaticamente um aumento dos efetivos da primeira. O desenvolvimento das cidades que toda a Europa registrou nos últimos quarenta e cinco anos pesou, neste aspecto, de maneira decisiva. No interior de um país, a densidade policial varia muito de acordo com o grau de urbanização. Na Alemanha, conta-se um policial por 135 habitantes em Berlim, um por 197 nas *Länder* muito urbanizadas de Hamburgo e de Bremen, e apenas um por 400 habitantes ou mais nas *Länder* rurais de Baden-Württemberg ou da Renânia-Vestfália. Por outro lado, as campanhas da imprensa sobre o tema,



sempre compensador, da “insegurança galopante”, e o jogo político que as acompanham ou as seguem, conferem às decisões públicas um desses “efeitos de anúncio” pelos quais os governantes são ainda mais ávidos por não dominarem muito os processos criminais em operação (2001, p. 133-134).

A segunda lógica observada por Monet confirma a assertiva acima de que as políticas públicas de segurança, de forma global, tendem a se reduzir às ações policiais para coibir e controlar as taxas de criminalidade nos espaços urbanos. Não raramente os discursos políticos destinados à segurança pública enfatizam o aumento de efetivo e a compra de equipamentos e de armamentos mais sofisticados para a polícia como forma de combater os inimigos da sociedade; a penalidade neoliberal e a política de tolerância zero são exemplos claros de como a segurança pública está sendo direcionada nos países centrais e de certa forma nos periféricos ocidentais no contexto atual.

Partindo de tais lógicas, iniciou-se, a partir da década de 90, um movimento em prol da reestruturação das polícias e da adoção do policiamento comunitário, do policiamento orientado para solução de problemas e até da política de tolerância zero, utilizados em países como os Estados Unidos e a Inglaterra. Entretanto, a adoção dos modelos de policiamento de países de realidade democrática e de Estado de Direito consolidadas, com problemas sociais, econômicos e culturais totalmente diferentes dos problemas da maioria dos países da América Latina, é sempre complexa e de difícil aplicação. Há dois entraves para isto. O primeiro está relacionado ao processo de consolidação do Estado democrático de direito na América Latina, em especial no Brasil. O segundo está relacionado à subordinação das polícias ao Estado de Direito e, conseqüentemente, aos próprios princípios democráticos.

Sobre a consolidação do Estado democrático de direito na América Latina, O'Donnell (2000) destaca cinco problemas que o tornam deficientes. *Falhas na legislação existente*: existe discriminação de determinados grupos sociais, transformando-os em criminosos em potencial. *Aplicação da lei*: desigualdade na aplicação da lei, mais severa para os economicamente desfavorecidos e mais branda para os privilegiados. *Relações das burocracias com os “cidadãos comuns”*: há uma tendência de beneficiar os privilegiados e de dificultar o acesso aos pobres dos bens e serviços públicos. *Acesso ao Judiciário e a processos justos*: o acesso é caro e lento para

os desprestigiados, quando conseguem acesso são discriminados pela operacionalidade do sistema. *Ilegalidade pura e simples*: o alcance ao Estado legal é limitado, mesmo com a presença do Estado burocrático, culminando com a presença de um sistema informal paralelo de poderes privatizados e que possibilita a proliferação da violência extrema. Estes elementos implicam:

[...] que existe um sistema legal que é ele próprio democrático em três sentidos. Primeiro, o de que ele preserva as liberdades e garantias políticas da poliarquia. Segundo, o de que preserva os direitos civis de toda a população. E terceiro, no sentido de que estabelece redes de responsabilidades e *accountability* que impõem que todos os agentes, privados e públicos, inclusive os funcionários dos escalões mais altos do regime, estão sujeitos a controles apropriados legalmente estabelecidos, da ilegalidade de seus atos. Uma vez que preencha essas três condições, esse Estado é não apenas governado pela lei; é um Estado legal democrático, ou um Estado de Direito democrático (O'DONNELL, 2000, p. 352-353).

O'Donnell (2000) ressalta a importância de se desenvolver uma rede completa de *accountability* para favorecer um Estado de Direito democrático na América Latina, permitindo uma relação entre Estado e cidadãos e entre os próprios cidadãos. Todavia, alerta ele, com a elevada desigualdade estrutural existente nesta região, com pobreza e acentuada desigualdade de renda, não se pode pensar em um Estado legal democrático forte sem se realizar a ampliação da cidadania civil.

Ainda sobre o problema da consolidação do Estado democrático de direito na América Latina, Pinheiro (2000) fala sobre a persistência da ilegalidade e do poder arbitrário nessa região, mesmo com a redemocratização política ocorrida a partir dos anos 80. Há, segundo ele, um sistema autoritário imbricado nos aparelhos de Estado responsáveis pelo controle da violência e do crime. Ademais, tomando como referência Linz e Stepan (1999) e os cinco campos positivos que viabilizam a consolidação da democracia, Pinheiro destaca cinco campos negativos que são obstáculos à democratização:

A saber, esses campos “negativos”, que igualmente interagem e se sustentam entre si, são a sociedade civil, a sociedade política pouca submetida ao controle das não-elites e com baixo prestígio; um não-Estado de Direito para a maioria avassaladora das não-elites, conjugado com um não-acesso à justiça; um aparelho não-responsabilizável [*non-accountable*], frequentemente assolado pela corrupção e infiltrado pelo crime organizado; uma sociedade econômica desrespeitadora da regulação e igualmente marcada pela corrupção e pelas ilegalidades (por exemplo, uma sistemática sonegação fiscal) (2000, p. 12).

Pinheiro (2000) destaca ainda a incivilidade aguda sobre os grupos criminalizados, onde os direitos civis são violados constantemente, reduzindo o exercício da cidadania de uma parcela significativa da população. A violência estatal contra os pobres e os marginalizados, através dos seus agentes, em especial da polícia, contribui para a não consolidação do Estado democrático de direito na maioria dos países da América Latina. Isto conduz ao segundo entrave, aquele relacionado à subordinação das polícias ao Estado democrático de direito. Chevigny (2000) destaca que as políticas que encorajam a violência policial são populares, fomentando um sistemático abuso de poder por parte da polícia e uma ação de controle sobre os pobres, deixando, assim, de cumprir sua função legal que é também proteger. Há, conforme Méndez, um vínculo que persiste entre as práticas policiais do período da ditadura e as práticas atuais:

Muitos agentes da lei que têm que lidar com os crimes comuns são os mesmos que antes eram designados para combater a subversão e estão acostumados a cumprir suas funções com as táticas e métodos impostos nos tempos da ditadura. E mais importante ainda, tradicionalmente eles têm sido protegidos de investigação externa e acreditam que não precisam prestar contas das suas ações a tribunais ou a outra autoridade civil (2000, p. 36).

Entre os países da América Latina, o Brasil é aquele que apresenta as maiores dificuldades para a consolidação do Estado democrático de Direito. A acentuada desigualdade na distribuição de renda, o baixo índice educacional e de bem-estar social e a pouca solidez do sistema partidário diferenciam os problemas brasileiros dos de outros países da região (LINZ e STEPAN, 1999). Somando-se a isso, há uma constante tensão entre os valores hierarquizantes e os valores individualizantes agregada a uma aguda ambivalência em relação à forma como atua o Estado. O poder público não atua como coordenador das negociações entre os indivíduos, bem como não implementa o bem-estar deles e da sociedade. Na prática não se parte da premissa de que os indivíduos são iguais perante a lei e de que todos os segmentos sociais são importantes, apesar das diferenças existentes. Há, de forma contraditória, uma combinação entre hierarquia e individualismo (que distingue para privilegiar, conforme a análise de Da Matta). Isto contrapõe-se aos princípios democráticos da negociação entre os indivíduos dentro do espaço público (VELHO, 2000), que deveria, conforme a tradição anglo-americana, ser um espaço ordenado em que todos devem submeter-se de forma igual às mesmas regras, obedecendo-as literalmente (KANT DE LIMA, 2002).

Essa contradição entre hierarquia e individualismo dentro da estrutura social se reproduz no significado e entendimento do que é público na tradição cultural brasileira. O público aqui, diferentemente do *public* na concepção anglo-americana, é entendido como um espaço apropriado pelo Estado de forma particularizada e não apropriado pela coletividade. As regras que regem a sua utilização não são universais e, sim, gerais, pois não se aplicam a todos da mesma forma, mas de modo personalizado. Com isso, a apropriação do espaço público pelo Estado se faz de maneira excludente, não garantindo a sua utilização da mesma forma para todos, engendrando disputas entre desiguais no espaço público. Ou seja, o Estado em sociedades hierarquizadas não atua como administrador do espaço público, mas como guardião das próprias regras impostas à coletividade. Assim, fica justificada a intervenção estatal, através das instituições e dos órgãos governamentais responsáveis pela manutenção da ordem e pela administração dos conflitos sobre os indivíduos no interior do espaço público (KANT DE LIMA, 2002).

Na sociedade brasileira, hierarquizada e individualizada, é o despossuído o menos agraciado pelos bens e serviços públicos, aqueles disponibilizados às classes de mais posses. Essa diferenciação asseverou a desigualdade e está imbricada nas raízes da ideologia conservadora brasileira que sempre privilegiou o discurso da diferença. Como diz Pierucci:

Para um indivíduo dessa direita, o discurso não-palatável, aquele que mais do que qualquer outro desencadeia sua violência verbal, lhe arranca imprecações, injúrias e acusações não raro ferozes, aquele que provoca sua ojeriza e lhe causa urticária é, ainda hoje, duzentos anos depois, o discurso dos Direitos Humanos, o discurso revolucionário da igualdade, seja a igualdade diante da lei, seja a igualdade de condições econômicas (a conquista como direito), seja a igualdade primeira de pertencermos todos à mesma condição, a igualdade ao nascer. Vale dizer que em nosso país o discurso não palatável e imediatamente odioso ainda é, cento e poucos anos depois da abolição da escravatura, o discurso abolicionista das desigualdades e subordinações, discriminações e humilhações, segregações e exclusões e exclusões” (2000, p. 29).

Esta observação de Pierucci, constatada no final do século XX em uma pesquisa realizada em São Paulo com militantes da direita, possibilita inferir a forma como foram direcionadas as políticas públicas em geral e de segurança implementadas por governos conservadores ao longo de mais de cem anos de República. Ou seja, políticas públicas de segurança que priorizaram a marginalização do pobre, associando a violência à pobreza, desconsiderando uma série de

variáveis que contribuem para a sua deflagração: a exclusão institucional enquadrando os pobres na categoria dos que têm muito mais chances de ser considerado criminoso (ZALUAR, 1997, 2002). Com isso, o sentido da segurança pública no país se direciona para os segmentos da sociedade que habitam as periferias das cidades (BELLI, 2004) ou para aqueles que quando saem dos seus espaços de confinamento ameaçam a segurança dos que residem nos bairros privilegiados.

Com a redemocratização, segundo Santos (1993), passou a existir no Brasil um hibridismo institucional que possibilitou a alternância de ações dentro das regras democráticas e ações que privilegiam o individualismo pluralista na esfera pública, isto é, o que ele chamou de sistemas de poliarquias e de um hobbesianismo social poliforme, estabelecendo uma fragilidade das instituições democráticas ou poliárquicas. No âmbito do desenvolvimento de valores de cultura política, há uma resistência por parte da sociedade civil em confiar nas instituições políticas, partidárias e associativas, contrariando expectativas democráticas. A certeza da ineficácia das normas que determinam a conduta individual promove um descrédito generalizado, principalmente, nas instituições da polícia e do judiciário criando um certo sentimento de temor da convivência social, onde os laços de solidariedade se enfraquecem, fazendo com que os indivíduos se retraiam do convívio social (nas cidades, por exemplo, muros, grades, segurança privada, vigilância etc.), tornando-se cada vez mais individualistas. Ou, na metáfora de Santos (1993), dotando a sociedade de um caráter hobbesiano.

A idéia de uma cultura cívica predatória se amálgama à idéia de um estado de força monolítico, que, segundo Santos, “é composta por indivíduos que se consideram um ao outro: destruidor, acomodado, esperto, mal-educado, irresponsável, preguiçoso, impaciente e desonesto”, promovendo assim a repulsa ao convívio social. Ademais, favorece uma percepção de “um Estado altamente regulatório, criador de grupos de interesse rentistas, que não consegue fazer-se chegar, enquanto Estado mínimo, à vasta maioria da população” (1993, p. 114), contribuindo para a idéia de sociedade predatória. A burocracia estatal não atende, em quantidade e qualidade, a consideração aos direitos do homem, desvirtuando parte dos recursos públicos voltados para a realização da cidadania. O aparelho judiciário restringe o acesso à justiça por parte do cidadão comum e é difícil e caro, além de lento, provocando uma sensação de descaso e impunidade. A segurança pública e a polícia desvirtuam-se da sua função de controlar, coibir excessos e proteger

a comunidade contra o perigo interno, para ela mesma extrapolar os limites do seu papel e da lei.

Como estes problemas afetam a cidadania no Brasil? A experiência histórica da sociedade brasileira com o autoritarismo incide na negação histórica dos direitos civis por parte do Estado e dos seus agentes antes da redemocratização e do estado de direito estabelecido formalmente pela Constituição de 1988. Estes direitos, entendidos como aqueles necessários à vida, à liberdade, à igualdade e à garantia da propriedade, fundamentais para as relações sociais dentro de um ambiente democrático, surgiram dentro de uma ordem inversa. Os direitos civis (século XVIII), os direitos políticos (século XIX) e os direitos sociais (século XX) constituem os direitos de cidadania, conforme a teoria de Marshall (1967). Esta seqüência, conforme Carvalho (2004), não é apenas cronológica, mas também lógica, pois foi embasado nos direitos e nas liberdades civis, que o povo inglês reivindicou o direito político de votar. Com a participação, os operários tiveram a oportunidade de criar o Partido dos Trabalhadores, introduzindo, desta forma, as condições para lutar pelos direitos sociais.

No Brasil, diz Carvalho (2004), os direitos sociais precederam os direitos políticos e civis, justamente nesta ordem. Os direitos sociais foram concedidos pelos positivistas ortodoxos cujo representante principal foi Getúlio Vargas. De 1930 a 1945 surgem os direitos sociais. Entretanto, foram criados em um cenário de baixa ou nenhuma participação política e de direitos civis precários. Essa precedência do direito social no país engendrou, diz Santos (1993), um instrumento de engenharia utilizada para dar uma resposta ao problema da participação ampliada em contexto de baixa institucionalização liberal. A liberalização, ou seja, o grau de institucionalização já alcançada pelas regras de competição política e o acatamento de seus resultados, ocorre à medida que todos os participantes da disputa política reconhecem mutuamente os direitos de criar organizações, de liberdade de expressão, de voto, de competir por cargos públicos, enfim, de todos os direitos característicos de uma ordem liberal. A política social domesticou os empresários e os proletários enfraquecendo as estruturas partidárias e institucionais do liberalismo político. A política social promoveu o divórcio entre o processo político-partidário normal e a dinâmica da competição, entre o empresariado e as classes trabalhadoras e se desenvolveu no aparelho burocrático estatal. O populismo foi a expressão política destas políticas distributivas de baixo grau e pouco alcance (poucos tinham acesso aos

mesmos direitos). Desta forma, a política social deixa de servir como instrumento de integração social e política, resolvendo parcialmente o problema da participação (SANTOS, 1993). Esta cronologia e esta lógica invertida da evolução dos direitos de cidadania no Brasil afetaram a própria noção de cidadania (CARVALHO, 2004).

Em décadas mais recentes com a redemocratização, os direitos civis no Brasil ainda apresentam deficiências em termos de seu conhecimento e reconhecimento, criando uma cidadania em três classes. A primeira é a dos privilegiados que conseguem defender seus interesses e estão acima da lei e têm prestígio social. A segunda é dos cidadãos simples que se submetem aos rigores e benefícios da lei; são os assalariados, pequenos funcionários, pequenos proprietários e estão à mercê da polícia que, na prática, decide se os direitos serão ou não respeitados. A terceira classe é a maioria da população das grandes cidades, considerada a mais perigosa e cujos membros são conhecidos por “elementos”, uma forma desrespeitosa manifestada pelo governo, pela polícia e por outros cidadãos (CARVALHO, 2004). Por causa desta situação a grande maioria dos cidadãos brasileiros não recorre nem à justiça e nem à polícia quando os seus direitos são violados por não acreditarem nas instituições.

O segundo entrave já mencionado tem a ver com a própria polícia. Historicamente, as polícias brasileiras foram instrumentos de poder político, ou seja, tomando como referência a tipologia de Monjardet (2003), as polícias no Brasil sempre tenderam para uma Polícia de Ordem. Elas não só atuaram nas garantias das ordens política e econômica, mas também da ordem social, caracterizada pelo autoritarismo e pela hierarquização social representadas pela célebre fórmula “Você sabe com quem está falando?” de Da Matta (1981). As polícias militares contribuíram para a manutenção da unidade nacional debelando movimentos separatistas que surgiram ao longo do Império. No período republicano, elas participaram da repressão contra os movimentos de esquerda. Com o Regime Militar, a partir da década de 60, ocorreu a militarização do Sistema de Justiça Criminal, onde crime comum e crime contra a segurança nacional se confundiram, culminando com um estado de repressão policial sem precedentes. As polícias militares estaduais foram reestruturadas e passaram a ser controladas pelo Exército. Ademais, segurança pública, segurança nacional e polícia tornaram-se sinônimos e as políticas públicas na área de segurança, centralizadas no governo federal, priorizavam as ações repressivas para o atendimento das

demandas por proteção civil.

Com a redemocratização ocorreu o processo de descentralizações administrativa, fiscal e política que dotaram os governantes dos estados da federação<sup>35</sup> de autoridade, responsabilidade e autonomia na formulação de políticas públicas (FALLETI, 2006). Ou seja, com a descentralização administrativa pós-ditadura militar, os governadores retomaram a responsabilidade pela administração da segurança pública dos estados, afastando-se da intervenção federal e militar. Desta forma, as polícias militares retornaram ao comando dos governadores. Entretanto, isto não significou a desmilitarização e nem a descentralização total dessas organizações policiais (ZAVERUCHA, 2000, 2005). Elas permanecem constitucionalmente como forças reservas e auxiliares das Forças Armadas, sendo controladas pelo Exército, através do Comando de Operações Terrestres<sup>36</sup>. Os reflexos da militarização na segurança pública incidiram nas políticas públicas de segurança formuladas e implementadas pelos governadores ao longo da década de 1990, culminando com o aumento da violência policial nas diversas capitais brasileiras. Acari (1990)<sup>37</sup>, Carandiru (1992)<sup>38</sup>, Candelária (1993)<sup>39</sup>, Vigário Geral (1993)<sup>40</sup> e Carajás (1996)<sup>41</sup> representaram o extremo na utilização da força letal por parte das polícias na resolução de problemas relacionados com a segurança e com a ordem pública.

O aumento da violência policial e a elevação das taxas de violência criminal nos principais centros urbanos levaram o governo federal a criar, em 2000, a Secretaria Nacional de Segurança

---

<sup>35</sup> No Brasil, diferentemente de outros países da América Latina, os governos estaduais desempenharam papéis importantes a partir do período republicano, apesar do federalismo se desenvolver com a alternância entre governos centralizados e autoritários, e governos descentralizados e democráticos. Com a Constituição de 1988, os governos estaduais novamente assumem uma posição de destaque no cenário político nacional com o objetivo de fortalecer as instituições democráticas (BORGES, 2006).

<sup>36</sup> Em substituição à Inspetoria Geral das Polícias Militares (IGPM), criada em 1967 durante o Regime Militar, o Comando de Operações Terrestres (Coter) passou a controlar as Polícias Militares. A 3ª Subchefia deste órgão tem a responsabilidade de controlar o armamento adquirido pelas polícias militares e pelos bombeiros militares, cooperar com os governadores na organização, no efetivo, na mobilização e no emprego das tropas da PM e CMB. Cf. Regulamento do Comando de Operações Terrestres.

<sup>37</sup> Envolvimento de policiais militares na morte de onze jovens moradores da favela de Acari no Rio de Janeiro.

<sup>38</sup> Em uma intervenção policial na rebelião de presos na Casa de Detenção do Carandiru, a tropa de choque da Polícia Militar de São Paulo executou 111 presos.

<sup>39</sup> Execução por parte de policiais militares de sete menores que dormiam na Igreja da Candelária no centro do Rio de Janeiro.

<sup>40</sup> Policiais militares e civis executaram vinte e uma pessoas na favela de Vigário Geral no Rio de Janeiro.

<sup>41</sup> Em uma intervenção da Polícia Militar do Pará, em um conflito entre fazendeiros e sem-terra, resultou na morte de 19 sem-terra.



Pública (Senasp), o Plano Nacional e o Fundo Nacional de Segurança Pública, buscando reformular o sentido da segurança pública no país. A nova política busca envolver a população nas questões relacionadas com a segurança. A importação do conceito de policiamento comunitário é um exemplo. Em 2000, com o Programa Nacional de Polícia Comunitária, a Senasp iniciou o repasse de verbas para os estados para a implantação do programa de polícia comunitária, bem como promoveu cursos de capacitação para policiais, civil e militar, destinados para este policiamento. O Fundo Nacional repassou R\$ 251 milhões aos estados e municípios para: o desenvolvimento de programas de treinamento; o reaparelhamento das polícias e guardas municipais; a intensificação do policiamento ostensivo nas áreas de risco; e a implantação do programa de policiamento comunitário. Em 2001, o Fundo Nacional disponibilizou para os estados e municípios R\$ 403 milhões, dos quais 19% dos recursos foram direcionados para o policiamento comunitário<sup>42</sup>. São Paulo, Belo Horizonte e Bahia iniciaram a implantação do programa de policiamento comunitário entre 1997 e 2000, engajando-se no programa nacional.

Em São Paulo, através da Polícia Militar, o policiamento comunitário foi adotado de forma experimental a partir de setembro de 1997, sendo instaladas, até maio de 2000, 239 bases comunitárias de segurança no estado. Em 1998, cursos de capacitação para o emprego do policiamento comunitário foram desenvolvidos, inclusive com a presença de especialistas estrangeiros (França, Canadá, Japão e Estados Unidos). Disque denúncia (para informar sobre as condutas desviantes dos policiais militares), comissões regionais de polícia comunitária, cartilha do policiamento comunitário, cartazes, folhetos explicativos e outras ações destinadas à divulgação e à implantação do novo policiamento foram realizados nesse período (KAHN, 2002).

Em 1999, a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) criou um programa, denominado “Polícia de Resultados”, que direcionou as ações planejadas de policiamento em Belo Horizonte. O geoprocessamento e os Conselhos Comunitários de Segurança se constituíram nos pilares da nova política de policiamento da PMMG. Em julho de 2000, foi implantado o programa de policiamento comunitário, em Belo Horizonte, com a criação de 25 Conselhos Comunitários de Segurança, funcionando em 25 companhias de polícia. Para alcançar os objetivos do novo

---

<sup>42</sup> Estes números foram fornecidos pelo então Secretário Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, Pedro Alberto da Silva Alvarenga, no Seminário de Violência Urbana e Segurança Pública realizado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior nos dias 30 e 31 de outubro de 2001, na Câmara dos Deputados.

policciamento, a Polícia Militar mineira, juntamente com a Universidade Federal de Minas Gerais, desenvolveu cursos para qualificar os policiais militares (oficiais e praças) nas atividades de comunitarização, análise criminal das áreas de atuação, avaliação de resultados e estabelecimento de metas quantitativas. Com isso, houve uma redefinição dos serviços policiais tendo como sustentáculo o policiamento comunitário (BEATO, 2002).

A Polícia Militar da Bahia<sup>43</sup> iniciou sua reformulação objetivando a implantação do programa de policiamento comunitário com a criação do Projeto Polícia Cidadã. Esta reorganização estrutural e de concepção proposta pelo projeto iniciou-se na segunda metade da década de 1990 com: a substituição paulatina dos Batalhões de Polícia Militar (BPM), da capital e do interior do estado, pelas Companhias Independentes de Polícia Militar (CIPM); e os cursos de capacitação destinados para oficiais e praças da Corporação para a internalização de uma nova cultura policial pautada na integração com a comunidade para o atendimento das demandas de serviços de forma eficaz.

Apesar dos esforços federais para implementar o policiamento comunitário como política oficial de segurança pública, com o aumento da violência e a guerra urbana instalada, conforme análise já apresentada, principalmente em São Paulo e no Rio de Janeiro, por causa do tráfico de drogas, a política de tolerância zero vem encontrando espaço no ambiente político e social. O problema da disseminação da política de tolerância zero no Brasil é que ela tende a desviar os policiais dos propósitos da Senasp de enquadrá-los nos princípios de policiamento comunitário e valores democráticos intrínsecos, pois ela redireciona estes profissionais para práticas tradicionais rechaçadas pelos adeptos de uma polícia mais humanitária e em consonância com o estado democrático de direito. Conforme Da Silva (2003) há dois aspectos que contrariam a subordinação da polícia ao Estado de Direito: o penal e o militar. Agir em conformidade com o primeiro significa agir direcionando as ações policiais para os crimes e os criminosos. Agir em conformidade com o segundo significa agir de acordo com os ideais do combate, da guerra, da eliminação dos inimigos da ordem e da sociedade.

Este somatório de questões e problemas contribui decisivamente nos conteúdos e formas de

---

<sup>43</sup> Trataremos da modernização da Polícia Militar da Bahia de forma detalhada no Capítulo V.

formulação e implementação de políticas públicas de segurança no país. A prevalência de uma cultura cívica predatória, o autoritarismo e a hierarquização dentro da sociedade, a desigualdade social, a discriminação social no campo jurídico e policial, a desconfiança popular das instituições básicas do Estado, a influência da política de tolerância zero, a permanência das ações policiais pautadas por princípios penal e militar são alguns dos problemas que dificultam a realização de uma política de segurança voltada para o Estado democrático de direito. Partindo dessas constatações teóricas e analíticas, buscar-se-á no capítulo seguinte analisar as estratégias de policiamento desenvolvidas pela Polícia Militar da Bahia, a partir da segunda metade da década de 90, para conter a elevação das taxas de criminalidade em Salvador e para se enquadrar na nova política de segurança estabelecida pelo governo federal.

## CAPÍTULO V

### A POLÍCIA MILITAR DA BAHIA E AS ESTRATÉGIAS OPERACIONAIS

A Polícia Militar da Bahia (PMBA) é a responsável pelo policiamento ostensivo e pela preservação da ordem pública nas áreas urbanas e rurais dentro do território baiano. Entre as atividades de policiamento ostensivo, a PMBA executa a guarda de estabelecimentos penais e prédios públicos, o policiamento rodoviário nas estradas estaduais, o policiamento ambiental, o policiamento de controle de tumultos e outras atividades classificadas como serviços gerais. Para o exercício de tais atividades várias modalidades de policiamento são aplicadas tais como: o policiamento a pé, o policiamento a cavalo, o rádio-patrolhamento (aéreo e viário) e o policiamento em postos fixos (módulos).

Nos últimos nove anos, a PMBA vem utilizando duas ações de policiamento para reduzir e controlar os riscos reais e imaginários da insegurança pública no espaço urbano de Salvador. São elas a Polícia Cidadã, que prioriza as ações preventivas, e as Operações de Abordagem, que priorizam as ações ostensivo-repressivas; são as ações de policiamento dominantes que proporcionam um contraste operacional inusitado. Partindo destes contrastes, observar-se-á neste Capítulo: um breve histórico da Polícia Militar da Bahia até assumir a condição de única responsável pelo policiamento ostensivo nas unidades da federação; o processo de modernização pelo qual passou a PMBA a partir de final da década de 90; a Polícia Cidadã e a política de policiamento comunitário orientado e idealizado pelo Projeto Polícia Cidadã para integrar a comunidade aos problemas de segurança pública e reduzir a criminalidade através de ações preventivas; e, por fim, as Operações de Abordagem e sua tática de *parar e revistar* como forma de reduzir e controlar os assaltos a coletivos em Salvador, bem como apreender armas e drogas, prender indivíduos infratores e recuperar veículos roubados, ou seja, direcionada para o crime e para os criminosos.

## 5.1 - Um breve histórico da Polícia Militar da Bahia

O surgimento de uma força pública no Brasil ocorreu pela necessidade de Portugal impedir as invasões estrangeiras na sua colônia, como acontecera com os holandeses na Bahia em 1625. Esta força pública, que era portuguesa e militarizada, também buscou manter a unidade da colônia ameaçada por conflitos internos contrários à Coroa portuguesa. Para manter o poder central e absoluto sobre a força pública, o rei profissionalizou um grupo de homens e conferiu-lhes o *status* de soldado, libertando-se, definitivamente, das forças privadas que pertenciam à nobreza. Estes soldados vieram a compor a tropa de primeira linha do rei, cujos soldos eram extraídos dos dízimos reais, formando o exército português na colônia brasileira, conforme Faoro (1997). Além do exército o rei criou uma tropa de segunda linha de soldados não pagos, cujas procedências estavam nas milícias plebéias das localidades que obedeciam diretamente a ele e não aos poderes locais. Até o século XVII essas milícias foram confundidas com as companhias de ordenanças<sup>44</sup>. A partir do século XVIII, as milícias adquiriram identidade própria tornando-se forças a serviço dos governadores. Essas tropas foram as responsáveis pela disciplina, pela obediência e pelo respeito à hierarquia, moldando as sociedades interioranas brasileiras. Força auxiliar do exército português e braço armado dos governadores, as milícias formaram os embriões das polícias militares brasileiras (FAORO, 1997).

Após a Independência do Brasil, para a manutenção da ordem na Província baiana que estava sendo ameaçada pelos movimentos antilusitanos e de insatisfação com as situações econômicas, políticas e sociais, foi criado (Decreto Imperial, de 17 de fevereiro de 1825) o Corpo de Polícia. Este decreto estabeleceu que o Corpo de Polícia fosse composto de um Estado Maior e de duas Companhias de Infantaria, evidenciando-se, já naquele período, sua organização militar. O Corpo de Polícia ficou inicialmente aquartelado no Convento de São Bento, com um efetivo de 238 homens. Com os motins escravos de 1826, 1829 e 1831, bem como os tumultos civis e militares antilusitanos e os movimentos federalistas, o Corpo de Polícia, por não conseguir conter tais eventos, foi substituído, em 13 de fevereiro de 1832, pelo Corpo Municipal Permanente. Esta modificação foi uma das muitas que sofreu a força pública ao longo do Império e da República

---

<sup>44</sup> As companhias de ordenanças eram compostas por homens que tinham obrigação com a corte, estudantes, nobres, funcionários públicos e privilegiados (FAORO, 1997).

até culminar no designativo atual de Polícia Militar da Bahia conferida pela Constituição de 1946<sup>45</sup> (BORGES et al., 1975).

A Polícia Militar da Bahia, no período imperial, como Corpo de Polícia, interveio nos seguintes eventos: em 1837, no movimento da Sabinada e, a partir de 1864, na Guerra do Paraguai. No primeiro período da República, sob o designativo de Brigada Policial, passou à condição de força auxiliar do Exército, participando, inclusive, das lutas contra os movimentos revolucionários de 1924 e 1930. Entre as décadas de 1920 e 1930, a PMBA, como Força Pública, também combateu o banditismo promovido por Lampião e seu grupo no sertão da Bahia (BORGES et al., 1975). Com a República Nova e as constituições de 1934 e 1946, a PMBA passou constitucionalmente à condição, respectivamente, de força reserva e de força auxiliar do Exército, assumindo a responsabilidade de garantir a segurança interna e a manutenção da ordem nos estados federados (SOUZA, 1986).

Apesar de tais missões constitucionais, a PMBA só passou a executar o policiamento ostensivo, fardado, com a finalidade de garantir o cumprimento da lei, manter a ordem pública e o exercício dos poderes constituídos e de forma exclusiva com o Decreto-lei nº 317, de março de 1967, que a tornou substantivamente policial e adjetivamente militar (SOUZA, 1986). Durante o Regime Militar, a PMBA não só continuou executando o policiamento ostensivo destinado à garantir a segurança dos indivíduos e de seus bens, como também direcionou suas atividades à repressão política imposta aos “inimigos” do regime por parte das Forças Armadas, caracterizando-se, prioritariamente, conforme a tipologia de Monjardet (2003), como polícia de ordem ou de soberania, agindo em conformidade à razão de Estado.

Com a democratização e a Constituição de 1988, a Polícia Militar da Bahia, como também as demais polícias militares, permaneceu como força auxiliar e reserva do Exército nacional, não perdendo o isomorfismo com esta organização. Ademais, continuou com a exclusividade do policiamento ostensivo e com as missões constitucionais de garantir a segurança e a ordem

---

<sup>45</sup> Os outros designativos foram: Guarda Policial, em 1835; Corpo de Polícia, em 1837; Corpo Militar de Polícia, em 1891; Brigada Policial, em 1898; Regimento Policial da Bahia, em 1904; Brigada Policial, em 1914; Força Pública, em 1924; Polícia Militar, em 1935; Força Policial, em 1940; Polícia Militar da Bahia, a partir de 1946 (BORGES et al. 1975).

pública interna. Ou seja, com a redemocratização as tarefas conferidas à força pública estadual não foram alteradas e não existiram modificações significativas no seu modelo organizacional, permanecendo militarizada e sob o controle do Exército.

A Polícia Militar da Bahia é uma polícia com caráter administrativo que tem como tarefa precípua a proteção civil, ou seja, proteger as liberdades fundamentais, os bens e as pessoas, através do cumprimento das leis e da manutenção da paz social. O Brasil, diferentemente da maioria dos países ocidentais, adota um modelo dicotômico de sistema policial dentro dos estados. A Polícia Militar, como polícia administrativa, não tem competência legal para investigar e apurar os crimes ocorridos. A Polícia Civil, como polícia judiciária, não tem competência legal para exercer o policiamento ostensivo. O que a PM inicia a PC tem a incumbência de prosseguir: o indivíduo detido pela PM necessariamente deve ser conduzido à Delegacia de Polícia para que seja apurado o desvio penal e, posteriormente, encaminhado ao Judiciário. Esta dicotomização funcional e organizacional cria situações inusitadas e complexas para o sistema policial brasileiro. A PM está vinculada ao Poder Executivo; a PC, apesar de estar subordinada ao Executivo, presta constas ao Poder Judiciário. Assim, a lógica do sistema policial brasileiro vai de encontro à lógica da maioria dos sistemas policiais do mundo ocidental, onde as polícias militarizadas e as polícias civis executam o ciclo completo de polícia nas suas respectivas áreas de atuação e estão sob o controle ou de um único poder, ou sob o controle de dois poderes distintos<sup>46</sup>.

Este breve histórico da Polícia Militar da Bahia permitirá compreender o significado das mudanças estruturais ocorridas a partir do final da década de 90 e os problemas enfrentados pela Corporação para modificar os paradigmas<sup>47</sup> que nortearam a instituição e os seus membros por mais de um século e meio de existência. O processo de militarização que as polícias militares

---

<sup>46</sup> Geralmente, nos países europeus há duas polícias nacionais que executam o ciclo completo de polícia (polícia de ordem, criminal e urbana) em suas respectivas área de atuação e estão vinculadas a ministérios diferentes. Em Portugal, a *Polícia de Segurança Pública*, que é uma polícia civil e está sob o controle do Ministério do Interior, realiza o policiamento nas zonas urbanas e a *Guarda Nacional Republicana*, que é uma polícia militarizada e está sob o controle do Ministério da Defesa, efetua a ação policial em zonas rurais. Na França, a *Polícia Nacional* é uma polícia civil e está sob o controle do Ministério do Interior, executa as atividades de policiamento na área urbana, enquanto a *Gendarmaria nacional* é uma polícia militarizada e está sob o controle do Ministério da Defesa. Cf. (MONET, 2001)

<sup>47</sup> Refiro-me aos paradigmas militar e penal citados por Da Silva (2003).

brasileiras passaram durante o Regime Militar criou valores ainda indelévels em tempos democráticos, mas estão sendo reavaliados no processo de modernização em que se encontra inserida a organização policial para se enquadrar nos princípios democráticos e de Estado de Direito.

## **5.2 - A modernização da Polícia Militar da Bahia**

Na década de 1990, a PMBA iniciou o processo de modernização objetivando melhorar a imagem desgastada não só pela atuação repressiva durante o Regime Militar, mas também pelas ações violentas durante as intervenções policiais após a redemocratização. O próprio programa nacional de reforma das polícias em todo o país, coordenado pela Senasp, impulsionou a PM baiana a redimensionar as ações de policiamento para a implementação do policiamento comunitário.

Para iniciar o processo de renovação foi contratado o Instituto de Pesquisa e Análise Social e Econômica Ltda. para desenvolver um estudo que possibilitasse obter informações para a implantação de uma nova estratégia de policiamento, que aumentasse a qualidade dos serviços de segurança oferecidos à população baiana. A pesquisa buscou identificar: a) a percepção do cidadão sobre a PMBA; b) os atributos conferidos pelos entrevistados; e, c) qual a imagem ideal de polícia (FEDERICO, 1999).

A percepção dos entrevistados sobre a PMBA foi bastante negativa. Em termo de aceitação ficou em 18ª lugar, com um índice de 31,15%, ficando abaixo de instituições como a Igreja Católica (57, 7%) e o Exército (66,73%) em termos de confiabilidade. Na avaliação sobre a atuação da PMBA, 59% do público entrevistado considerou-a inadequada, 30% como próximo do adequado e 11% não responderam. Sobre as atribuições da PMBA, 80,7% consideraram como função primordial a proteção do cidadão, 27,89% o combate à criminalidade como segunda função da PMBA e 25,61% consideraram a manutenção da ordem e o cumprimento da lei como terceira função (FEDERICO, 1999).

A partir dos dados da pesquisa, o alto comando da Corporação, juntamente com a Escola de



Administração da Universidade Federal da Bahia, desenvolveu um Programa de Modernização para atender não só às expectativas externas (o cidadão), mas também as internas (o policial). A primeira medida de caráter impactante, visando renovar a polícia, foi a criação e a implantação, a partir de 1998, das Companhias Independentes de Polícia Militar (CIPMs) em alguns bairros de Salvador, substituindo os antigos Batalhões de Polícia Militar (BPM) por um modelo mais burocraticamente policial e mais próximo dos interesses dos cidadãos e da democracia.

Uma nova estrutura redimensionou as áreas de policiamento, atribuindo a cada CIPM a responsabilidade por uma quantidade de bairros, fracionando as enormes áreas policiadas pelos antigos Batalhões. Até 1998, o 16º BPM, por exemplo, era responsável pelo policiamento da Barra, Ondina, Rio Vermelho, Pituba, Nordeste de Amaralina, Costa Azul, Boca do Rio, Patamares, Pituacu, Itapuã e São Cristóvão. Com a criação das CIPMs a redistribuição atribuiu a Barra à 11ª CIPM; Ondina e Rio Vermelho à 12ª CIPM; Pituba é responsabilidade da 13ª CIPM; Costa Azul, Boca do Rio, Patamares e Pituacu são de abrangência de policiamento da 14ª CIPM; e, finalmente, os bairros de Itapuã e São Cristóvão ficaram a cargo da 15ª CIPM<sup>48</sup>. Esse desmembramento das áreas ocorreu em toda Salvador, com exceção da área do Pelourinho que continua com a mesma unidade, o 18º Batalhão.

O objetivo desta reestruturação foi permitir que os novos comandantes das unidades operacionais, ou seja, das CIPMs, dessem uma maior atenção à área de atuação e, conseqüentemente, obtivessem um maior controle e uma maior aproximação com as comunidades locais, inteirando-se dos problemas enfrentados pelos moradores nas questões de segurança pública. Justamente nessa nova estrutura das CIPMs tornou-se possível a implantação dos Conselhos Comunitários de Segurança (CCS) viabilizando ações preventivas na redução das taxas de criminalidade nos bairros. O comandante da unidade operacional, coordenador do próprio CCS, busca estabelecer o encadeamento entre a ação policial e as solicitações dos moradores; com isso, inserí-los nos problemas de segurança pública.

A PMBA, além das transformações já mencionadas, desenvolveu outras medidas complementares de caráter mais gerencial como, por exemplo: mudança de nomenclaturas

---

<sup>48</sup> Nesse período encontrava-me lotado no 16º Batalhão e participei do desmembramento da Unidade.

militares por outras de característica empresarial; supressão de postos hierárquicos; modificação da cor azul pela cor cáqui da farda, das viaturas e das instalações físicas; inclusão nos currículos dos centros de formação policial de disciplinas tais como Filosofia, Sociologia, Ética, Ciência Política, Antropologia; oferecimento de cursos de extensão para oficiais e praças nas áreas de cidadania e direitos humanos. Com a reestruturação organizacional introduziram-se inovações na forma de policiar da Corporação; uma nova metodologia de segurança pública foi criada para ser desempenhada pelas CIPMs, materializada na Polícia Cidadã.

### **5.3 - A Polícia Cidadã como estratégia de ação de segurança pública**

O Projeto Polícia Cidadã tem como objetivo geral melhorar a qualidade do serviço de segurança pública no Estado da Bahia. Sua estratégia tem como fulcro o policiamento comunitário, baseada na integração com a comunidade e o policiamento orientado para a solução de problemas, que visa a conhecer e administrar os problemas que causam insegurança nos bairros, buscando melhorar a qualidade de vida dos moradores. O projeto prevê: a *participação da comunidade*, organizada em Conselhos Comunitários de Segurança (CCS), no desenvolvimento das ações preventivas; b) a *descentralização* operacional como forma de dar mais autonomia e responsabilidade aos policiais militares que realizam o serviço de rua; c) o *gerenciamento* das rotinas das atividades administrativa e operacional; d) o *uso de fatos e dados* para nortear as tomadas de decisões; e) a *aprendizagem contínua* de maneira a atualizar o conhecimento do efetivo policial para uma boa prestação de serviço; f) o *compromisso e a colaboração* de todos os segmentos da instituição para a implementação e consolidação do programa Polícia Cidadã; g) o uso da *liderança* como forma de afastar o medo das ações inovadoras; h) o desenvolvimento do sentido de *visão sistêmica* para aglutinar os diversos setores da instituição; e, por fim, i) a *constância de propósitos* para obtenção de melhores resultados, buscando detectar e solucionar os problemas que afetam o bom andamento do trabalho policial (PPC, 1998).

Conforme o Projeto Polícia Cidadã, a fonte de autoridade do policiamento é a comunidade, sem deixar de considerar a lei, os interesses profissionais e as ordens emanadas do poder executivo; a prevenção é a função precípua do policiamento, utilizando-se, inclusive, da ação voltada para a resolução de problemas como forma de evitar o acontecimento criminal; serão incorporadas

modernas ferramentas da administração, em âmbito estratégico, para melhor direcionar as atividades de policiamento; as demandas para serviços, em sua maioria, partirão dos problemas enfrentados pela comunidade; serão utilizadas táticas e tecnologias para a redução e prevenção do crime; e, por fim, é a satisfação do cidadão e a melhoria da qualidade de vida das comunidades o objetivo principal do policiamento comunitário (PPC, 1998).

Para alcançar esses objetivos (satisfação do cidadão e melhoria da qualidade de vida), o Projeto Polícia Cidadã também prevê o uso de meios para a criação de uma cultura pró-qualidade na prestação de serviços, contando com a parceria da população; a elevação do grau de comprometimento do policial e do cidadão nas questões de segurança, com o propósito de estabelecer uma boa integração para solucionar os problemas vinculados à segurança; o fortalecimento da imagem da Corporação através de um policiamento eficiente e eficaz, aumentando a sensação de segurança da comunidade; a priorização das ações preventivas, principalmente as ações educativas; o envolvimento de todos os segmentos organizados da sociedade nas questões de segurança pública; e, por fim, a conscientização do policial militar como agente prestador de serviço público de segurança que prioriza a ação preventiva (PPC, 1998).

Para a efetivação do projeto foram estabelecidas seis linhas de ação: Integração com a comunidade; Reestruturação do Batalhão; Gestão do compromisso (motivação); Gestão da excelência; Educação continuada; e, Núcleo de memória. A linha de ação *Integração com a comunidade* trata diretamente da ação de policiamento comunitário a ser desenvolvida pela PMBA nos bairros de Salvador e nas cidades do interior baiano. Esta linha tem como propósito inculcar uma nova mentalidade de policiamento que tem na integração com a comunidade o seu ponto primordial. Para tanto, estabelece como objetivos: 1) “mostrar para a comunidade que a Constituição Federal concede poderes ao cidadão para participar da prestação de serviços policiais, através do fornecimento de insumos para a solução de problemas que afetam a sua qualidade de vida”; e, 2) “viabilizar um canal de participação do cidadão-cliente com a criação do Conselho Comunitário de Segurança” (PPC, 1998, p. 6). Ou seja, sua diretriz de ação parte do princípio de que é impossível, dentro de um estado democrático, fazer policiamento sem a participação e o apóio da população. Desta forma, para mudar a imagem do policiamento

repressivo, realizado pela PMBA, o projeto adota o policiamento comunitário.

O projeto sugere onze diretrizes para a *Integração com a comunidade*: 1º) A CIPM será a unidade básica para a realização da integração e para a implementação dos novos conceitos de gestão e policiamento, pois esta possibilita uma maior descentralização do planejamento e também uma maior execução das ações de policiamento, permitindo um maior contato da comunidade com os policiais de serviço; 2º) A unidade operacional da CIPM deverá realizar um levantamento do perfil histórico, social, econômico e criminal do bairro para poder orientar o policiamento, principalmente o policiamento a pé; 3º) Realizar estatísticas diárias como forma de acompanhamento dos índices de criminalidade e de problemas existentes na área da CIPM; 4º) Desenvolver instruções internas e contínuas para a construção de hábitos novos que enfatizem a qualidade na prestação do serviço policial à comunidade; 5º) Desenvolver, através de parcerias, campanhas educativas para a comunidade alertando, por exemplo, a questão do uso de drogas, a violência doméstica, a violência urbana etc.; 6º) Criar os Conselhos Comunitários de Segurança para possibilitar a participação direta da comunidade no direcionamento do policiamento; 7º) Promover a instalação das Ouvidorias para que a população denuncie, elogie, solicite providências, dê sugestões a respeito do policiamento; 8º) Instalar o Comitê de Qualidade para acompanhar as ações concernentes à linha *Integração com a comunidade*; 9º) Realizar parcerias com instituições, associações comunitárias, escolas, universidades, faculdades etc., que estão dentro da área de atuação da CIPM; 10º) Desenvolver outras atividades que fortaleçam a parceria entre PM e comunidade; 11º) Aprovação e registro oficial do Conselho Comunitário de Segurança.

A partir de 1998, a PMBA passou a realizar o policiamento da capital e do interior do Estado através das Companhias Independentes de Polícia Militar. A idéia inicial era de que as CIPMs não seriam unidades gestoras (como eram os Batalhões), devendo utilizar todo o efetivo na atividade fim, ou seja, no policiamento ostensivo, motorizado e a pé. As Unidades Operacionais (UOp) antes estavam vinculadas administrativamente a um Batalhão que exercia a função de Unidade Gestora. Neste novo modelo de gestão, as CIPMs foram estruturadas para atender exclusivamente às demandas dos serviços operacionais, ficando as demandas internas

(administrativas) a cargo dos Batalhões gestores<sup>49</sup>.

Entretanto, as CIPMs, na prática, se tornaram unidades gestoras também, sobrecarregando os comandantes das unidades com questões administrativas. Para as CIPMs de Salvador<sup>50</sup>, tal modelo perdurou até o início de 2006 quando foram criados os Núcleos de Gestão e Apoio Financeiro (NUGAF) para administrar a área financeira das CIPMs, deixando os comandantes mais disponíveis para as questões operacionais, conforme definido pelo Projeto Polícia Cidadã. As vinte e seis CIPMs<sup>51</sup> existentes hoje em Salvador foram divididas, conforme a aproximação geográfica das áreas, em quatro grupos que estão sendo administrados financeiramente por quatro NUGAF sediados no Quartel do Comando Geral, desde abril de 2006.

Para apoiar a Polícia Cidadã em momentos específicos, como, por exemplo, festas de largo, jogos de futebol, blitz educativas, a PMBA dispõe, ainda, de outras cinco unidades de policiamento especializadas (que já existiam antes mesmo da criação das CIPMs): o Esquadrão Águia e o Batalhão de Polícia Rodoviária, responsáveis, respectivamente, pelo policiamento de trânsito urbano de Salvador e o policiamento de trânsito nas rodovias estaduais; o Esquadrão de Polícia Montada, que realiza o policiamento ostensivo (a cavalo) em eventos e locais específicos da cidade; a Companhia de Polícia de Proteção Ambiental, responsável pela proteção da fauna e da flora em todo o Estado; o Batalhão de Polícia de Choque, responsável pelas operações de controle de distúrbio civil ou operações de alto risco (seqüestros e rebeliões em presídios).

O ideal de polícia contido no Projeto Polícia Cidadã visa melhorar a qualidade de vida da população baiana através de um policiamento mais qualificado e direcionado não primordialmente para o crime e o criminoso, mas para as demandas de segurança da população em sua forma global. Isto porque, como foi mostrado na pesquisa do Instituto de Pesquisa e Análise Social e Econômica Ltda., 80,7% dos entrevistados não consideram como função

<sup>49</sup> Cf. BAHIA. Lei n° 7251, de 09 de janeiro de 1998.

<sup>50</sup> Atualmente existem 59 (cinquenta e nove) CIPMs, distribuídas na RMS e no interior.

<sup>51</sup> 1ª CIPM, Pernabué; 2ª CIPM, Barbalho; 3ª CIPM, Cajazeiras; 9ª CIPM, Pirajá; 11ª CIPM, Barra; 12ª CIPM, Ondina/Rio Vermelho; 13ª CIPM, Pituba; 14ª CIPM, Lobato; 15ª CIPM, Itapuã; 16ª CIPM, Comercio; 17ª CIPM, Uruguai; 18ª CIPM, Periperi; 19ª CIPM, Paripe; 23ª CIPM, Tancredo Neves; 26ª CIPM, Brotas; 31ª CIPM, Valéria; 35ª CIPM, Iguatemi; 37ª CIPM, Liberdade; 39ª CIPM, Boca do Rio/ Imbuí; 40ª CIPM, Nordeste de Amaralina; 41ª CIPM, Federação; 47ª CIPM, Centro Administrativo; 48ª CIPM, Sussuarana; 49ª CIPM, São Cristovão; 50ª CIPM, Sete de Abril; 58ª CIPM, Cosme de Farias.

primordial da polícia o combate ao crime, mas a proteção ao cidadão. Isto é, se tomarmos como referência o conceito de proteção civil de Castel (2005), observar-se-á que o fator motivador da insegurança pública é justamente a sensação de falta de proteção pelo Estado e seus agentes, pois, como ressaltou Castel (2005), é na proteção que se encontra a segurança. Afirma-se também a concepção de Bittner (2003) sobre a importância da atividade de policiamento para manutenção da paz e de Shearing (2003) ao estabelecer que o policiamento deva assegurar a paz através da proteção continuada para reduzir ou eliminar os riscos.

#### **5.4 - A estratégia profissional: as Operações de Abordagem**

A estratégia Polícia Cidadã, desenvolvida pelas CIPMs em suas respectivas áreas, não foi a única ação policial empregada pela PMBA nos últimos sete anos para a redução e para a prevenção da criminalidade em Salvador. No mesmo período foram criadas as Operações de abordagem - parar e revistar - para coibir determinadas modalidades de crimes, em especial àquelas direcionadas para os coletivos e os passageiros, e que estão inseridas na tradicional Estratégia Profissional. Estas operações foram iniciadas com a Operação Gêmeos e depois com as Operações Jericó e Munzuá. Elas consistem em abordagem de pessoas e de veículos (coletivo e passeio) nas Avenidas de Vale, nos centros comerciais e nos bairros, centrais e periféricos, da capital baiana, com a finalidade de apreender armas, fugitivos da justiça etc<sup>52</sup>.

A despeito desta forma de ação ser parte de qualquer estratégia de policiamento, seu emprego é muito contestado em ambientes democráticos por restringir, em um determinado período de tempo, os direitos individuais do cidadão. Com a política de tolerância zero, por exemplo, o Departamento de Polícia de Nova York, na gestão do Prefeito Giuliani, utilizou uma unidade especial de combate ao crime de rua (*Street Crime Unit*) para a realização de abordagem (*stop and frisk*); no entanto, esta ação foi alvo de crítica por parte da população pelo seu caráter agressivo e discriminatório, principalmente em relação aos negros (BELLI, 2004).

Recentemente, o Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (Cesec) realizou uma pesquisa no

---

<sup>52</sup> A descrição detalhada das Operações (Gêmeos, Jericó e Munzuá) e as formas de atuação serão desenvolvidas no Capítulo VI.

Rio de Janeiro sobre as intervenções policiais através de *blitz* e constatou que a polícia carioca utiliza critérios difusos e subjetivos no momento da abordagem além de ser preconceituosa no momento da seleção daqueles que são parados e revistados: os jovens, os negros e os pobres se tornam os principais suspeitos (RAMOS e MUSUMECI, 2005). Em Salvador, também se verificou que o jovem, negro ou pardo e pobre é o alvo preferencial das intervenções policiais (ESPINHEIRA, 2004; SANTOS, 2004; LOPES, 2004; LIMA NETO, 2004). Com isso, a seleção realizada pela polícia para parar e revistar tende a se direcionar para grupos econômicos e socialmente desfavorecidos, ou seja, o sentido da suspeição policial tende a recair, conforme os estudos, com maior frequência sobre os cidadãos, categorizados por Carvalho (2004), de “terceira classe”, entendido como os marginalizados das grandes cidades (trabalhadores sem carteira, camelôs, biscateiros, menores pobres, pedintes) e, geralmente, são tratados pela polícia como “elementos”.

Para alguns policiais a abordagem (parar e revistar) é um recurso tanto preventivo quanto repressivo e, dependendo da situação motivadora, haverá a prevalência de um ou de outro. Contudo, entendem também que é uma ação constrangedora e, geralmente, submete o abordado a riscos. Este constrangimento e os riscos são inerentes a este tipo de ação policial para identificar as pessoas. Esta percepção pode ser vista a partir de algumas entrevistas dadas por oficiais da Polícia Militar da Bahia para Oliveira:

Geralmente, o que é que acontece? A gente se baseia ou pelo fato de ser uma pessoa que já seja conhecida dos policiais, por já ter praticado delitos anteriores, e, aí, quando é avistada, naturalmente, ela é novamente abordada; ou pessoas que aparentemente estejam agindo com algum tipo de suspeição, uma atitude suspeita, por exemplo: grupo de pessoas dentro de um carro, próximo de um banco, geralmente, a gente encara como pessoas suspeitas. Elas podem estar ali esperando o momento para agir num assalto. Então, a gente costuma abordar estas pessoas; o que infelizmente não é bem visto pela sociedade, que não entende qual é o papel da Polícia Militar, e, geralmente, se acha acima da lei, porque pagam impostos; então acha que a lei só funciona pra marginal, como se tivesse inclusive escrito marginal na testa. Ninguém gosta de ser abordado, acha ruim, vai pra imprensa, etc. Mas não entende que a gente tá fazendo o papel preventivo, a intenção, a idéia é proteger os cidadãos que estão aí. A gente se arrisca, arrisca nossas vidas, porque numa abordagem desta, a gente pode morrer, né?, visando o bem-estar da sociedade, e a própria sociedade não entende isso (Cap. A).

Têm situações em que as pessoas se sentem melindradas, como no caso das abordagens, abordagens de veículos, de ônibus. A forma, num primeiro

momento, parece agressiva, repressiva, mas infelizmente não foi desenvolvida uma outra técnica que tenha sido eficaz no combate à criminalidade (Ten. D).

A gente precisa abordar. Como é que a gente vai saber se ele não tá armado, se não tá no carro dele, se ele é de bem? Só depois da abordagem [...] Sempre alguém vai ficar insatisfeito, né?, mesmo se esse alguém esteja claramente contrariando a lei (Ten. L) (2005a, p. 186-187)

Em tais declarações se observa, de forma persistente, que os agentes de segurança consideram a abordagem uma técnica necessária para a identificação de eventuais criminosos, ainda que a sociedade conteste este tipo de ação. Entendem os oficiais que não há outra maneira de constatar se um suspeito é ou não criminoso, se não for através da abordagem, pois, conforme depoentes, “não está na testa do indivíduo que ele é um cidadão de bem e não representa uma ameaça ao policial que o aborda, ou seja, o cidadão só se torna inocente de fato, e alguém que não representa perigo algum, depois da abordagem” (apud OLIVEIRA, 2005a, p. 187-188).

A atividade policial, por si só, já desenvolve nos agentes, conforme Reiner (2004), uma predisposição para o sentido de suspeição constante, pois a suspeição surge da necessidade de conservar o mecanismo de alerta para certos problemas relacionados com o perigo e com a captura de criminosos, ou seja, a suspeição se constitui em uma resposta antecipada ao perigo e à manutenção do senso profissional. Entretanto, na atividade específica de abordagem policial, a atitude de suspeição se assevera, pois o objetivo está direcionado exclusivamente na identificação e na detenção de criminosos. Esta amplificação da atitude de suspeição, elevada também pelos riscos oferecidos pelo perigo eminente de uma reação do criminoso, aumenta ainda mais a possibilidade da criação de estereótipos; dependendo do grau de fundamentação na realidade, como alerta Reiner (2004), isto pode desencadear uma ação injusta, como também pode ser contraproducente.

Esta questão do sentido da suspeição policial e a criação de estereótipos remetem à discussão das ações preconceituosas em que geralmente os policiais se encontram envolvidos durante suas atividades. Tais ações preconceituosas são, geralmente, de grupo e de classe, entendendo como preconceito, conforme a concepção de Bobbio,

[...] uma opinião ou um conjunto de opiniões, às vezes até mesmo uma doutrina completa, que é acolhida acrítica e passivamente pela tradição, pelo costume ou



por uma autoridade de que aceitamos as ordens sem discussão: “acriticamente” e ‘passivamente’, na medida em que aceitamos sem verificá-la, por inércia, respeito ou temor, e a aceitamos com tanta força que resiste a qualquer refutação racional, vale dizer, a qualquer refutação feita com base em argumentos racionais (2002, p. 103).

Sendo uma consequência do preconceito de grupo, a discriminação, entendida segundo Bobbio (2002) como algo a mais que a diferença ou a distinção, tem uma conotação pejorativa que leva à diferenciação injusta e ilegítima, e está assentada na desigualdade social. Desta forma, infere-se que o sentido da suspeição policial tende a se direcionar, geralmente, para aqueles que estão na base da pirâmide social e que são vistos pelas elites, social e política, como “classes perigosas”, reproduzindo ainda mais a injustiça social.

Em sociedades hierarquizadas, como a brasileira, onde a propriedade é o centro do sistema de administração de conflitos (judiciário e policial), os despossuídos, por não terem, geralmente, condições de acesso à justiça, têm os seus conflitos administrados prioritariamente pela polícia. Esta, por sua vez, atua como mantenedora de uma ordem injusta, em uma sociedade de desiguais (KANT DE LIMA, 2000). A hierarquização difere as classes e os grupos; distingue os privilegiados dos não-privilegiados, onde tais privilégios se baseiam na combinação do posicionamento social com as relações sociais individualizadas, engendrando um *modo de diferenciação* que separa o indivíduo de acordo com sua posição e relação social (LANIADO, 2000).

O desencadeamento das Operações de Abordagem em Salvador ocorre justamente quando os valores democráticos no Brasil, e por indução na Bahia, ganham corpo. O número elevado de intervenções policiais na vida diária pode influenciar na própria legitimidade conferida pelo público à polícia, principalmente em um contexto em que os direitos civis são considerados como direitos fundamentais e a violação desses direitos deve ser justificada de forma convincente. Isto porque, segundo Oliveira: “Em uma sociedade onde se afirmam a dignidade da pessoa e sua presumida inocência, deve ser difícil conceber como legítima essa ação do policial” (2005a, p. 188).

A legalidade da abordagem policial (suspeitar do cidadão, parar e revistar) surge com a própria

racionalização do direito penal iniciada no século XVII e que estabeleceu a função da vigilância, com a identificação e detenção daqueles que se desviam das normas legais. A justificativa da intervenção policial apenas pelo âmbito legal, porém, como alerta Oliveira (2005a), não parece suficiente para assegurar a legitimidade desta ação. Diferentemente da ação de um juiz, que basta o amparo da lei para garantir a legitimidade, a ação policial é sempre avaliada e reavaliada pelos cidadãos, tornando a legitimidade da ação policial um problema.

No cenário democrático, destaca Oliveira (2005a), a legitimidade da intervenção policial é agravada, principalmente, quando há um histórico de experiência da sociedade com o autoritarismo, pois a falta de um *ethos* democrático por parte da polícia termina por dificultar a relação da mesma com o estado de direito, culminando com o aumento das tensões entre polícia e cidadão, onde este se percebe como detentor de direitos, garantidos pela Constituição, e requer que a polícia cumpra sua função constitucional de garantir tais direitos ao invés de suprimi-los.

Esta falta de *ethos* democrático por parte da polícia pode ser constatada no estudo de Oliveira (2005a), onde alguns oficiais da Polícia Militar da Bahia afirmam que algumas garantias legais dadas ao cidadão criam obstáculos para a ação policial. A utilização da força física por parte da polícia foi ressaltada como necessária no atual contexto social, considerando-a como imprescindível, por exemplo, nas festas populares de Salvador. Estas percepções sobre a necessidade da prevalência da força, diz Oliveira (2005a), está vinculada à pouca experiência dos policiais com os valores democráticos e com as pessoas portadoras de direitos. Entretanto, não se deve ignorar, ressalta ele:

[...] a ambivalência da sociedade com relação à polícia, ou seja, não se pretende negar que, de fato, o público tende a desqualificar o emprego da força na ação do guarda, como se este profissional pudesse resolver todos os problemas recorrendo ao método consensual (pode argumentar-se que as críticas se referem aos abusos, contudo, exceto em casos óbvios, não está claramente traçada a fronteira entre força necessária e a excessiva, o que abre o caminho ao subjetivismo no julgamento; além do que, a percepção do excesso varia de acordo com os grupos sociais, o que complica ainda mais a avaliação do público acerca da violência empregada pelo guarda em dado contexto), isto é, lembrando-se de Jean-Paul Brodeur (1991), a sociedade porta-se diante do policial como se ele possuísse poderes mágicos para solucionar de forma ideal as questões por ela mesma posta (2005a, p. 192).

A polêmica sobre a intervenção policial, principalmente nos contextos democráticos, é bastante extensa. As operações de abordagem realizadas diariamente pela PMBA se enquadram no tipo de ação em que o uso da força ou a possibilidade do uso da mesma é real. Com isso, as tensões entre os policiais e o público aumentam, principalmente quando ocorrem excessos, como, por exemplo, uma agressão física, por parte dos policiais. Entretanto, não são apenas as ações dos agentes que causam tensões entre eles e os direitos individuais, a própria atividade de policiamento engendra conflito entre direitos individuais e manutenção da ordem. Logo, verifica-se um dilema no trabalho policial que emana do fato do agente ter, ao mesmo tempo, que garantir de pronto a ordem e respeitar as leis e os direitos civis.

Para resolver este dilema, segundo Paixão e Beato (1997), o modelo de *ordem sob a lei* possibilita o controle coercitivo, por parte da polícia, daqueles que se desviam das leis dentro da ordem social democrática e, ao mesmo tempo, permite o controle, por parte do cidadão, dos policiais quando do exercício da atividade coercitiva. Para eles:

O primeiro problema é de *eficácia* na provisão de ordem, justiça e paz e envolve concentração de poder simbólico e instrumental na organização policial; o segundo problema envolve restrições no uso do poder pelo policial na produção da ordem. Ou seja: o modelo de “ordem sob a lei” envolve paradoxo argutamente identificado pela análise organizacional: “ordem” significa conformidade a padrões absolutos de moralidade enquanto “lei” representa limites racionais à imposição da ordem (1997, p. 236).

Sobre este dilema, Goldstein (2003) afirma que a polícia é, em uma sociedade democrática, uma anomalia, pois as ações de prender, investigar e usar a força são, geralmente, consideradas contrárias aos princípios democráticos vinculados aos direitos civis do cidadão. Entretanto, alerta que para manter o nível de ordem possibilitando a existência democrática, é necessária a presença de uma força pública, pois é ela que vai prevenir os roubos e os furtos, administrar conflitos, permitir o direito de ir e vir, garantir as eleições, a liberdade de expressão e a liberdade de associação. Ou seja, a plena saúde da democracia depende enormemente da eficiência da polícia no cumprimento de suas responsabilidades.

As descrições das ações de policiamento, Polícia Cidadã e Operações de Abordagem, e as considerações sobre os reflexos dessas ações num contexto onde se busca a consolidação do Estado democrático de direito possibilitam entender o sentido de cada uma delas, inclusive os

seus resultados e os contrastes existentes entre ambas. Entretanto, para melhor compreender esses processos de policiamento, no atual contexto sócio-político, onde se pretende que a polícia seja uma garantidora dos direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos e exerça de forma eficaz sua tarefa de mantenedora da paz, analisar-se-ão abaixo os números das estratégias de policiamento de 2004 a 2006, observando os seus reflexos nas taxas de criminalidade e os problemas para a implementação da Polícia Cidadã como política institucional da Polícia Militar da Bahia para atender às demandas por proteção civil em Salvador.

## CAPÍTULO VI

### OS NÚMEROS DAS AÇÕES DE POLÍCIAMENTO: UMA EXPERIÊNCIA BAIANA RECENTE

No Capítulo IV, mais especificamente na seção 4.3, verificou-se o incremento da criminalidade e da violência urbana ao longo das décadas de 80 e 90, situação que progride nos primeiros anos deste século no Brasil e em Salvador. Esta situação desencadeou, e vem desencadeando, uma série de esforços na área de segurança pública destinada a minimizar os riscos de vitimização nos espaços urbanos em todo o território nacional. Na Bahia, uma das iniciativas foi a reorganização das polícias, mais especificamente da Polícia Militar, e a implantação de estratégias direcionadas para o policiamento ostensivo e preventivo através das Operações de Abordagem (Gêmeos, Jericó e Munzuá) e da Polícia Cidadã, respectivamente. Neste Capítulo, são analisados os números que indicam as taxas de criminalidade e as intervenções policiais (ostensiva e preventiva) direcionadas para reduzir e prevenir os delitos em Salvador no período de 2004 a 2006.

As taxas de criminalidade e as intervenções policiais foram verificadas através dos relatórios estatísticos das Coordenadorias das três Operações de Abordagem de caráter ostensivo, duas sob a responsabilidade do Comando de Policiamento da Capital (Operação Gêmeos e Operação Jericó) e uma sob a responsabilidade da Coordenadoria de Operações (Operação Munzuá), observando as taxas de criminalidade, principalmente, contra os transportes coletivos. Nas intervenções policiais das Operações de Abordagem para coibir e reduzir essas modalidades de crimes foram observados os números das interpelações a pessoas e as revistas a veículos, bem como os resultados alcançados (por exemplo, o número de pessoas presas em flagrante e as armas apreendidas). Foram também analisados os números das taxas de criminalidade de forma geral e das ações de policiamento preventivo realizadas por três Companhias Independentes de Polícia Militar<sup>53</sup> atuantes em Salvador para conter e prevenir os crimes, através do Relatório Estatístico Comparativo Anual/Mensal (RECAM), onde estão registradas as ocorrências e as intervenções

---

<sup>53</sup> As três Companhias Independentes foram: 9ª CIPM/Pirajá; 11ª CIPM/Barra; e, 37ª CIPM/Liberdade.

policiais, observando os resultados da Polícia Cidadã nas respectivas circunscrições policiais.

### **6.1 - Os números das Operações de Abordagem (2004-2006)**

Como vimos no Capítulo V (seção 5.4), a Polícia Militar da Bahia nos últimos anos vem intensificando uma tática específica de policiamento para coibir os crimes contra os transportes coletivos em Salvador, com as Operações Gêmeos e Jericó; e os de porte ilegal de armas e tráfico de drogas e de armas, com a Operação Munzuá. Esta tática foi enquadrada no rol das estratégias profissionais por enfatizar a repressão ao crime. A tática consiste em ações de *parar e revistar* pessoas e veículos nas diversas áreas da capital baiana para identificar indivíduos que estão em situação de ilegalidade ou na eminência de cometer o crime.

A tática de parar e revistar é considerada por alguns especialistas em polícia, por exemplo, o inglês Robert Reiner (2004), como uma ação que possibilita a identificação de delitos, mas causa uma hostilidade popular, principalmente para aqueles segmentos da sociedade mais visados pela força pública. Para outros, como, por exemplo, o norte-americano Herman Goldstein (2003), parar e revistar indivíduos em situação de suspeição é um dos componentes do patrulhamento, mas enfatiza que este interrogatório de campo se constitui na forma mais agressiva de investigação de circunstâncias suspeitas.

As Operações de Abordagem desenvolvem a tarefa do *policimento para o cumprimento da lei*, ou, como é chamada na língua inglesa, *law enforcement*. Esta tarefa, segundo os norte-americanos B. Menke, M. White e W. Carey (2002), se destina a conduzir às instâncias judiciais os indivíduos que agem de forma contrária a lei criminal. Com isso, a PMBA monopolizou um grande aparato policial nas ações de parar e revistar na área metropolitana de Salvador. Ou seja, a PMBA vem utilizando uma tática de saturação policial em áreas e horários específicos para aumentar as taxas de detenção. Esta tática de saturação, juntamente com a multiplicação dos controles de identidade nas ruas, segundo o francês Monet (2001), foi utilizada na década de 80 pelos Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha e França, porém, foi alvo de críticas pelo seu alto custo, por desagradar o público e por ter deslocado a criminalidade para outras áreas.

O roubo em transportes coletivos desencadeou as Operações de Abordagem em Salvador. Na década de 90, os assaltos a ônibus já despontavam como uma ação delituosa que preocupava a população, o governo, a polícia e os pesquisadores. Paes-Machado e Levenstein (2002), observando os riscos no trabalho dos rodoviários de transportes coletivos no município de Salvador na primeira metade da década de 1990, constataram uma elevação nos números de assaltos a coletivos entre 1990 e 1994: em 1990 (539 assaltos), 1991 (964 assaltos), 1992 (1.285 assaltos), 1993 (1476 assaltos) e 1994 (1530 assaltos). Esta elevação se prolongou ao longo dos primeiros anos do século XXI atingindo em 2004 o número de 2.329 roubos contra os transportes coletivos.

O roubo em transportes coletivos está enquadrado na categoria de Crimes Violentos Contra o Patrimônio, juntamente com a extorsão mediante seqüestro, roubo de veículo, roubo de carga, roubo a ou de veículo de transporte de valores, roubo a banco, roubo em estabelecimento comercial ou de serviço, roubo a residência e roubo a transeunte, conforme classificação estabelecida pelo Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Nesta categoria a Bahia apresentou uma taxa de 364,9 ocorrências por grupo de 100 mil habitantes em 2004. No ano seguinte esta taxa foi elevada para 421,8 ocorrências por 100 mil habitantes, ficando na Região Nordeste apenas abaixo do estado do Ceará que apresentou uma taxa de 898,2 ocorrências por grupo de 100 mil habitantes (a média da Região Nordeste foi de 417,1 ocorrências por grupo de 100 mil habitantes).

Em 2004, dos 256 municípios pesquisados<sup>54</sup>, Salvador se posicionou na 32ª colocação com uma taxa de 1.135,7 ocorrências de crimes contra o patrimônio por grupo de 100 mil habitantes, ficando abaixo de Porto Alegre (1ª), Fortaleza (4ª), Belém (6ª), Porto Velho (7ª), Brasília (11ª), Belo Horizonte (14ª), São Paulo (15ª), Rio de Janeiro (25ª), Recife (26ª) e Vitória (28ª). Em 2005, Salvador passou à 16ª posição com 1.363,5 ocorrências por grupo de 100 mil habitantes, ficando abaixo de Fortaleza (1ª), Belém (2ª), Porto Velho (5ª), Brasília (12ª) e São Paulo (13ª). Partindo dessas considerações iniciais, são analisados nas subseções abaixo os processos e os resultados das Operações de Abordagem em Salvador entre os anos de 2004 e 2006.

---

<sup>54</sup> Cf. [www.mj.gov.br/senasp/estatisticas](http://www.mj.gov.br/senasp/estatisticas), consultado em 17 de abril de 2007.

### 6.1.1 - Operação Gêmeos

A Operação Gêmeos foi desencadeada pelo Plano Operacional Especial da Secretaria de Segurança Pública (Planop nºSSP-ESP/97) para coibir os assaltos a ônibus na Região Metropolitana de Salvador, especificamente na capital baiana. Esta operação, que tem a participação conjunta das polícias civil e militar, teve inicialmente um caráter provisório, e foi institucionalizada nos anos seguintes, passando a fazer parte do cotidiano da população, em especial dos usuários de transportes coletivos. O efetivo da Operação Gêmeos pertencente à Polícia Militar e está sob o controle do Comando do Policiamento da Capital. Diariamente viaturas, com quatro policiais militares, realizam rondas nas principais avenidas da cidade e nos bairros, de acordo com escalas e ordens de serviços preparadas conforme a incidência de assaltos a coletivos.

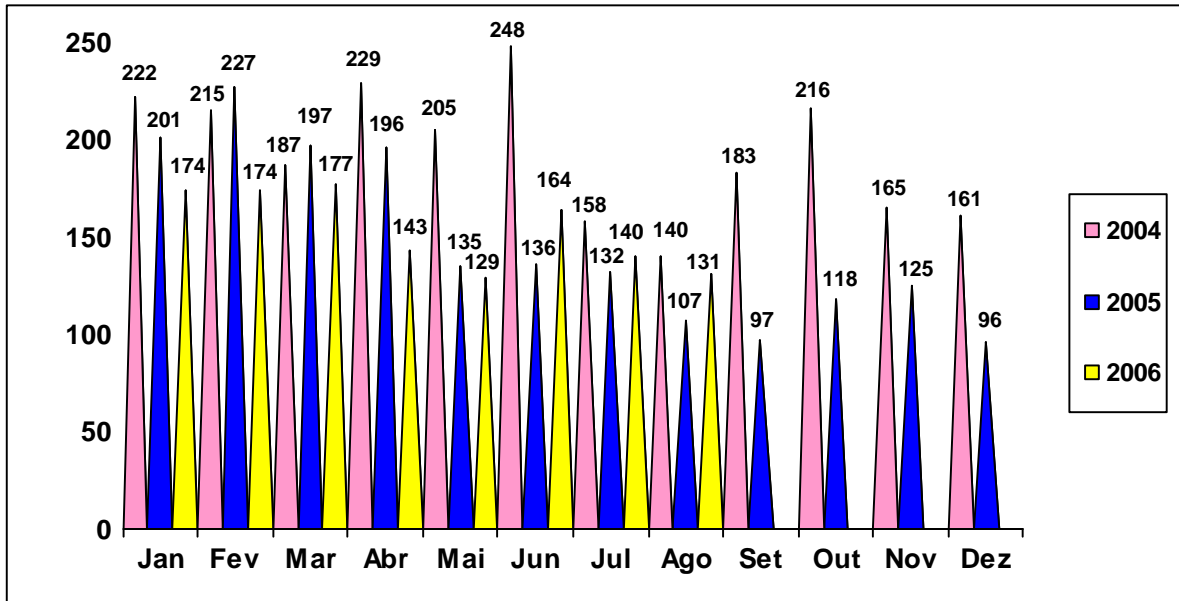
A Operação Gêmeos é melhor entendida como uma tática específica de policiamento para coibição e controle de delitos identificáveis e previsíveis. O assalto a coletivos e o assaltante de ônibus são os alvos deste policiamento de rádio-patrolhamento, tendo como vítimas os usuários de transportes coletivos. Esta Operação mescla ações reativa e proativas, pois age através das demandas por serviços emergenciais (ação reativa), como também por interesses próprios (ação proativa), no momento das rondas ostensivas, quando decide realizar uma blitz.

O Gráfico 1 mostra o número de assaltos praticados mês a mês contra os coletivos no período de 2004 a 2006<sup>55</sup>. Em 2005, por exemplo, houve uma redução de 24,13% no número de assaltos a ônibus em comparação ao ano de 2004, passando de 2.329 assaltos para 1.767. Nos oito primeiros meses de 2006 foram registrados 1.232 assaltos, ou seja, uma redução de 99 assaltos, tomando como base o mesmo período de 2005. Observando mês a mês, constata-se que em junho, julho e agosto de 2006 ocorreram 435 assaltos a coletivos, contra 375 registrados no mesmo período de 2005, aumentando, assim, em 16% o número de ocorrências registradas. Esta elevação reverteu o quadro de redução registrado em janeiro, fevereiro, março, abril e maio de 2006, onde o número de assaltos foi de 797 contra 956 em 2005.

---

<sup>55</sup> Os dados referentes a 2006 são de janeiro a agosto somente.

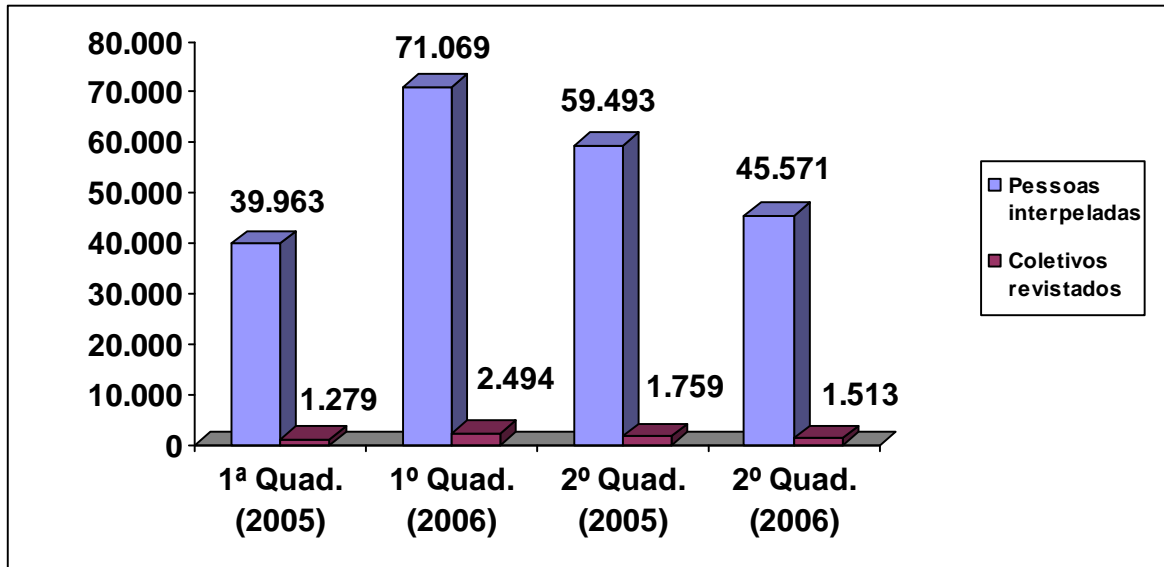


**Gráfico 1.** Operação Gêmeos: Assaltos a coletivo em Salvador (2004-2005)

**Fonte:** Polícia Militar da Bahia/ Comando de Policiamento da Capital. Gráfico: elaboração própria.

O Gráfico 2 abaixo apresenta os números das abordagens realizadas pela Operação Gêmeos no período de janeiro a agosto dos anos de 2005 e 2006. Nos quatro primeiros meses de 2006, esta Operação interpelou 71.069 pessoas e revistou 2.494 ônibus. No mesmo período de 2005, foram interpeladas 39.963 pessoas e revistados 1.279 ônibus. Observa-se um aumento de 77,83% de pessoas interpeladas e 94,99% de coletivos revistados de janeiro a abril de 2006. Entretanto, nos meses de maio, junho, julho e agosto de 2006, o número de abordagens foi reduzido em 35,88 % com relação à quantidade de pessoas interpeladas e em 39,34 % em relação aos coletivos revistados: em tais meses foram interpeladas 45.571 pessoas e revistados 1.513 ônibus contra 59.493 pessoas interpeladas e 1.759 coletivos revistados em 2005. Ou seja, no segundo quadrimestre de 2005 a Operação Gêmeos interpelou e revistou, respectivamente, 13.922 pessoas e 246 ônibus a mais do que no segundo quadrimestre de 2006. No cômputo geral, de janeiro a agosto de 2005, foram 99.457 pessoas interpeladas e 3.038 coletivos abordados<sup>56</sup> contra 116.640 pessoas e 4.007 ônibus no mesmo período de 2006, constatando-se um aumento de 17,27% e 31,89%, respectivamente, em tais modalidades de ação policial.

<sup>56</sup> Em 2005, a Operação Gêmeos interpelou 152.071 pessoas e revistou 4.727 coletivos.

**Gráfico 2.** Operação Gêmeos: Interpelações a pessoa em Salvador (2005-2006)

**Fonte:** Polícia Militar da Bahia/ Comando de Policiamento da Capital. Gráfico: elaboração própria.

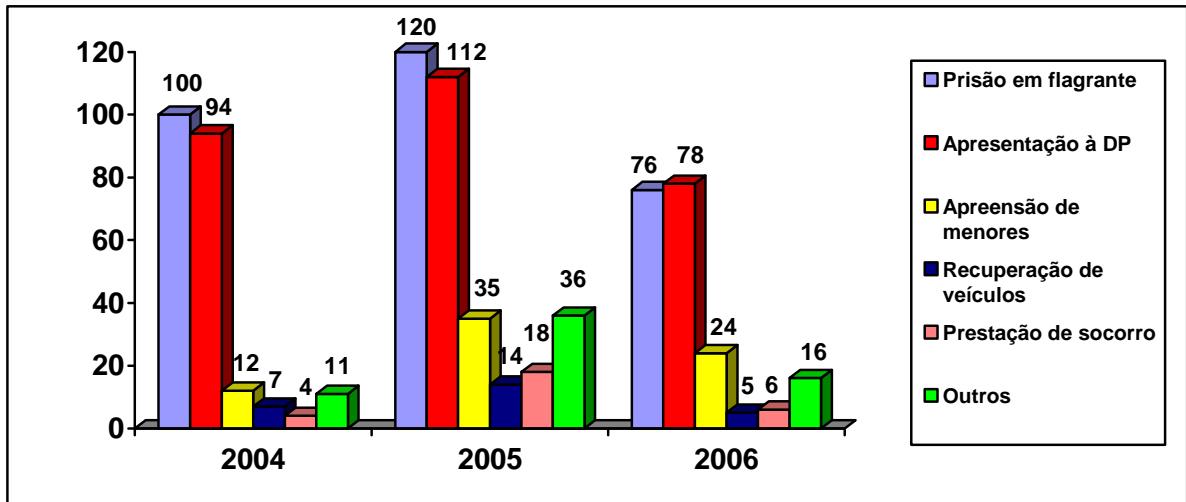
Observou-se através dos Gráficos 1 e 2 que o aumento das interpelações e revistas, ou seja, a saturação do policiamento ostensivo, no primeiro quadrimestre de 2006, de 77,83% e 94,99%, respectivamente, pode ter influenciado na diminuição dos assaltos a coletivos nos meses de janeiro a abril, ou seja, o aumento da ação repressiva contra os praticantes de assaltos a coletivos pode ter reduzido os eventos neste período. De forma contrária, parece que a redução das abordagens realizadas pela Operação Gêmeos, no segundo quadrimestre de 2006, favoreceu à elevação das taxas de criminalidade nos meses de junho, julho e agosto, tomando como referência o mesmo período em 2005. Esta relação direta entre a quantidade de abordagens e os delitos pode ter influenciado na quantidade de ocorrências policiais registradas pela Operação Gêmeos entre 2004 e 2006.

A Coordenadoria da Operação Gêmeos, em 2004, não contabilizou a quantidade de abordagens realizadas, mas, conforme dados do Gráfico 3, as ações de revista a veículos e as interpelações a pessoas neste ano resultaram em 228 ocorrências policiais, quando foram apreendidas 67 armas (fogo e branca). No ano de 2005, o número de ocorrências subiu para 328, com a apreensão de 87 armas. Nos oito primeiros meses de 2006 contabilizados, as guarnições da Operação Gêmeos atuaram em 221 ocorrências e apreenderam 53 armas. No segundo quadrimestre do ano de 2006

houve a redução no número de abordagem refletindo também na redução de ocorrências policiais envolvendo as guarnições da Operação Gêmeos. No primeiro quadrimestre foram registradas 134 ocorrências com 33 armas apreendidas e 42 prisões em flagrante; no segundo quadrimestre as guarnições se envolveram em 87 ocorrências policiais com 20 armas apreendidas e 34 prisões em flagrantes. O aumento considerável de abordagens nos primeiros quatro meses de 2006 (Gráfico 2) já indica uma elevação também no envolvimento das guarnições da Operação Gêmeos em ocorrências policiais, passando de 96, em 2005, para 134, em 2006, no mesmo período. Houve uma elevação também do número de armas de fogo apreendidas: nos quatro primeiros meses de 2006 foram apreendidas 33 armas contra 26 no mesmo período de 2005. Durante o ano observou-se o seguinte: 100 pessoas presas em flagrante (média de 8,33 prisões/mês), em 2004, 120 (média de 10 prisões/mês), em 2005; e, nos primeiros oito primeiros meses de 2006 foram presas 76 pessoas (média de 9,5 prisões/mês). O número de pessoas conduzidas à Delegacia para averiguação apresentou o seguinte resultado: 94 pessoas (média de 7,83 conduzidas/mês) em 2004; 112 (média de 9,33 conduzidas/mês) em 2005; e, 78 pessoas (média de 9,75 conduzidas/mês) nos primeiros oito meses de 2006.

Entre as ocorrências registradas no Gráfico 3, a prisão em flagrante (com 296 ocorrência) se apresenta com o maior número de registros, seguida de perto de detenção à DP (com 284 ocorrências), fazendo jus à tarefa do *policimento para o cumprimento da lei*, ou *law enforcement*. Entretanto, as ocorrências que culminaram na detenção para averiguação à DP deixam margem para questionamento devido ao seu caráter ambíguo, pois a própria Constituição, no Art 5º, inciso LXI, diz que: “ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definido em lei;”.

**Gráfico 3.** Operação Gêmeos: Ocorrências policiais registradas em Salvador (2004- 2006\*)



**Fonte:** Polícia Militar da Bahia/ Comando de Policiamento da Capital. Gráfico: elaboração própria.

A prática de deter para averiguação desconsiderando o princípio constitucional é bastante comum dentro da realidade brasileira e baiana. Isto ocorre, geralmente, porque o policial não evoca a lei nesses momentos para deter e conduzir o indivíduo, mas o poder discricionário. Para realizar a detenção e a prisão, como alerta Bittner (2003), o policial precisa desta liberdade discricionária que, *grosso modo*, não é conciliável com as observâncias dos direitos civis garantidos pela Constituição. As evidências norteiam a detenção e a condução dos suspeitos à Delegacia Policial, mas tais evidências nem sempre são suficientes para submeter o suspeito a uma condenação. Assim, é muito comum o uso do poder discricionário por parte da polícia, no próprio cumprimento da lei, para tomar decisões em determinadas situações, afastando-se, assim, da legalidade para responder a uma demanda pública (GOLDSTEIN, 2003).

Todavia, a forma como o policial interpreta a lei, como decide qual lei deve ser aplicada, e o momento e as condições em que ela deve ser aplicada fomentam várias discussões sobre o uso discricionário do poder policial no momento da aplicação da lei (GOLDSTEIN, 2003). No caso específico da detenção e da condução à DP para averiguação, os motivos geralmente recaem sobre a suspeição de que o detido pode ser um criminoso. Entretanto, a suspeição, forma de manter atento o policial para situações de perigo, *grosso modo*, está fundamentada nas formas de

\* Em 2006 foram contabilizadas as ocorrências registradas no período de janeiro a agosto.

representação do suspeito e das situações de perigo conforme a estrutura de poder da sociedade, estabelecendo estereótipos que influenciam na decisão do policial no momento de selecionar, parar, revistar e conduzir ou não um determinado indivíduo à DP (REINER, 2004).

Em Salvador, conforme uma pesquisa realizada por Reis (2002)<sup>57</sup>, a suspeição policial recai, geralmente, sobre caracterizações como cabelo rastafari, cor negra, tatuagem no corpo ou cicatrizes, forma de andar, classificada pelos policiais como “tombo”, e o local de residência (periferia). Foi observado também que a suspeição é definida a partir de três elementos mais imediatos: a) *lugar suspeito*, comumente relacionado aos bairros periféricos e às áreas chamadas de invasões, lugares mal iluminados, esquinas e ruas cheias de becos; b) *situação suspeita*, geralmente indicada pela ação do indivíduo, a forma como está parado ou andando; e, por fim, c) *característica suspeita*, normalmente a cor da pele, estilo do cabelo, o vestuário, o andar, tatuagens e cicatrizes. Estes elementos de suspeição estão inter-relacionados: o lugar suspeito influencia na forma de olhar dos policiais sobre os indivíduos, onde qualquer ação pode ser entendida como uma situação suspeita e as características dos indivíduos podem se acentuar mais em locais mal iluminados ou ruas desertas.

A definição da suspeição a partir desses três elementos, em uma cidade como Salvador, onde a desigualdade social é gritante, a estrutura de poder discrimina certos grupos sociais (negros, moradores das periferias, pobres, jovens desempregados), e os estilos culturais são diversificados, tende a ser complexo e tendencioso. Tomando como referência a teoria de Jacobs (2000), a realidade das ruas de Salvador e, principalmente, das periferias sustenta uma sensação de insegurança generalizada entre os moradores, os transeuntes e a polícia, onde as relações sociais tornam-se desconfiadas e levantam suspeitas de todas as partes. A degradação das ruas, dos bairros periféricos, com problemas de pavimentação, de iluminação, de limpeza, de habitação desordenada transforma o ambiente urbano de Salvador num local inseguro e fértil para as investidas dos infratores, inclusive para aqueles que se aproveitam, por exemplo, dos buracos, quebra-molas, ruas mal iluminadas para assaltar coletivos, transeuntes, subtrair veículos, assaltar casas comerciais. A degradação dos bairros populares, *grosso modo*, transforma todos os

---

<sup>57</sup> A pesquisa foi realizada em 2000. Foram entrevistados 30 policiais militares de várias graduações e patentes. O recorte empírico foram duas Companhias Independentes de Polícia Militar, uma, atuante em um bairro periférico, e a outra, em um bairro nobre de Salvador.

moradores e os transeuntes em suspeitos potenciais da polícia. Pergunta-se: a condução à Delegacia por motivos de suspeição por parte dos policiais da Operação Gêmeos, observando-se esses três elementos, estaria em conformidade com as evidências objetivas<sup>58</sup> requeridas para uma detenção<sup>59</sup>?

Os números das intervenções policiais da Operação Gêmeos apresentados nos meses de janeiro a agosto de 2006, tomando como referência a média mensal (média de 25,62 ocorrências/mês), demonstram uma elevação das ocorrências policiais, em relação a 2004 (média de 19 ocorrências/mês), e uma diminuição não significativa em relação a 2005 (média de 27,9 ocorrências/mês), com um aumento do número de interpelações e revistas nos oito primeiros meses de 2006 (aumento de 17,27% e 31,89%, respectivamente), tomando como referência o mesmo período em 2005. Com isso, pode-se inferir que o aumento da ostensividade da Operação Gêmeos vem possibilitando uma maior coibição das práticas delituosas não só contra transportes coletivos, mas também de outros delitos como, por exemplo, o porte ilegal de arma de fogo que ocasiona uma parcela significativa dos homicídios em Salvador, apesar da possibilidade de equívocos referentes à seleção das pessoas (baseando-se mais em critérios subjetivos do que objetivos) durante o processo de parar e revistar.

### **6.1.2 - Operação Jericó**

A Operação Jericó foi inicialmente criada como uma operação extra e remunerada para reforçar o policiamento do Centro Histórico de Salvador cuja circunscrição policial pertence atualmente ao 18º Batalhão de Polícia Militar. Todavia, com a permanência dos assaltos aos coletivos e aos seus usuários, a Operação Jericó foi redirecionada para a realização de abordagem em apoio à Operação Gêmeos, aumentando, assim, o efetivo da Operação de Repressão e Prevenção a Coletivos (MALVAR FILHO, REIS e SANTOS, 2004). A Operação Jericó é coordenada pelo CPC, mas, diferentemente da Operação Gêmeos, é composta por policiais militares tanto das unidades operacionais como das unidades administrativas, de acordo com as solicitações e a

---

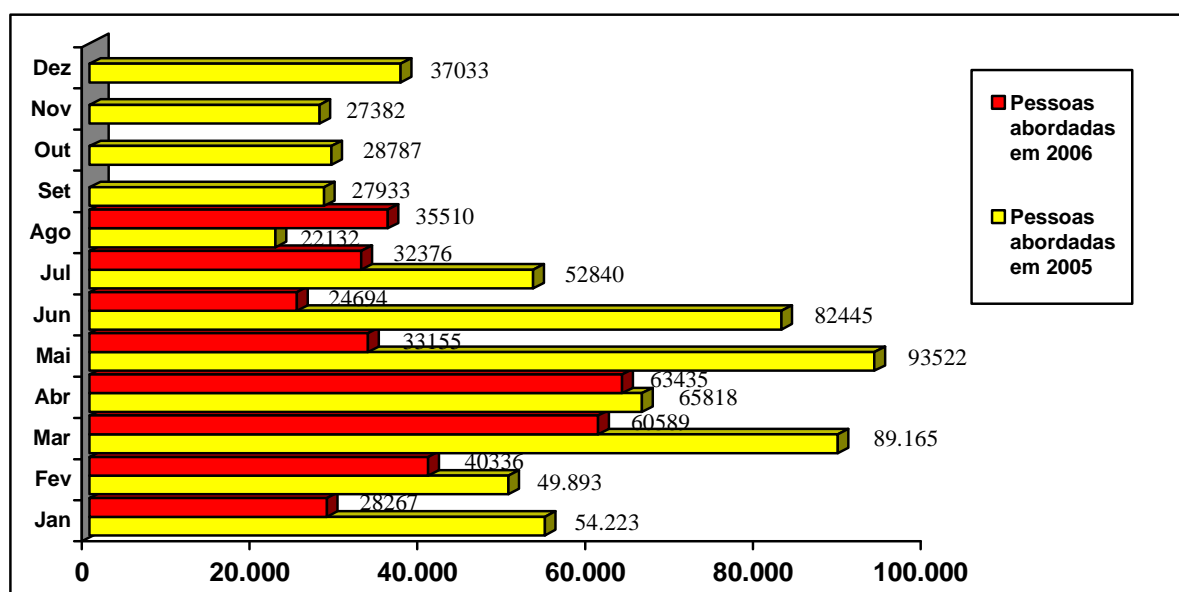
<sup>58</sup> Considero como evidências objetivas aquelas que fornecem elementos concretos para suspeição como, por exemplo, um indivíduo correr quando avista um policial ou cobrir seu rosto para não ser identificado.

<sup>59</sup> Observar-se-á que a prática de conduzir à DP por motivo de suspeição é também muito comum nas outras duas Operações e nas demais ações de policiamento realizadas pela Polícia Militar da Bahia.

disponibilidade da Coordenadoria da Operação Jericó. Isto é, o efetivo da Operação Jericó não segue uma escala fixa, mas flexível, sendo que os indicadores de assaltos a coletivos estabelecem os locais e a quantidade de policiais mobilizados. Esta Operação é realizada diariamente das 18h às 23 horas; agrega quatro policiais militares comandados por um sargento escalados em pontos de ônibus, conforme orientação do CPC. Sua tática é parar e revistar, empregada pelos PMs em postos fixos, diferindo da Operação Gêmeos que atua de forma itinerante através do rádio patrulhamento.

A Operação Jericó também é uma tática específica de policiamento que atua na coibição e controle de um tipo identificável de delito, ou seja, o assalto a coletivos. Entretanto, diferentemente da Operação Gêmeos, ela age mais de forma reativa, pois são empregadas conforme as demandas de serviços oriundas das vítimas de assaltos. Os locais de abordagem (pontos de ônibus) são estabelecidos pelo CPC de acordo com as incidências criminais. A Operação Jericó, entre as Operações, é a que mais realiza intervenções em Salvador. Isto é, com a Operação Jericó, a Polícia Militar saturou ainda mais a cidade com policiais para o cumprimento da lei. O Gráfico 4 mostra que a Operação Jericó realizou um total de 631.173 interpelações em 2005 e no ano de 2006, até o mês de agosto, 318.362 interpelações.

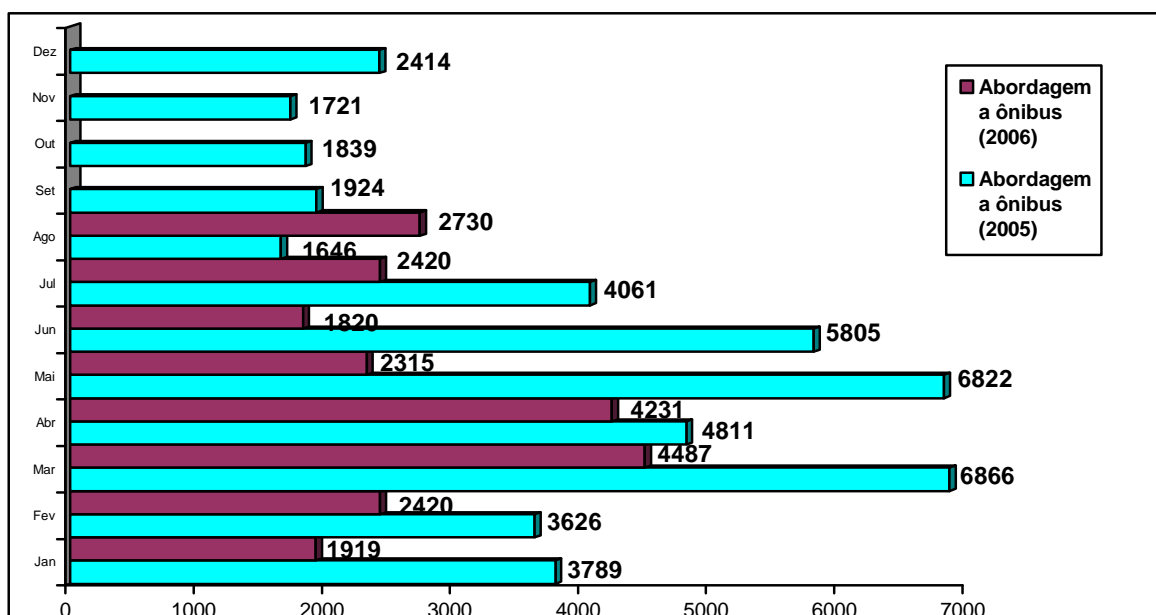
**Gráfico 4.** Operação Jericó: Interpelações a pessoa em Salvador (2005-2006)



**Fonte:** Polícia Militar da Bahia/ Comando de Policiamento da Capital: Gráfico: elaboração própria.

A redução no número de abordagens da Operação Jericó, em 2006, foi motivada, segundo informações da própria Coordenadoria, por motivos de redução de despesas face ao processo eleitoral neste mesmo ano. Ou seja, a diminuição das intervenções policiais de parar e revistar não foi uma tática da própria polícia, mas uma situação provocada por interesses políticos para diminuir os gastos públicos. Em relação às revistas, em 2005, conforme o Gráfico 5, foram parados e revistados 45.324 ônibus e em 2006, de janeiro a agosto, 22.342 ônibus. Ampliando a área de atuação, a Operação Jericó revistou em 2005 e 2006, respectivamente, 1.565 e 694 veículos de passeio.

**Gráfico 5.** Operação Jericó: Revistas a coletivo em Salvador (2005-2006\*)



**Fonte:** Polícia Militar da Bahia/ Comando de Policiamento da Capital. Gráfico: elaboração própria.

Esta redução de 49,56% de interpelações a pessoas e de 50,7% de revistas a coletivos pela Operação Jericó não levou a um aumento expressivo das taxas de criminalidade nos transportes coletivos de Salvador em 2006. Conforme o Gráfico 6, em 2005, foram registrados 1.844 assaltos a transportes coletivos, incluídos os micro-ônibus, na Região Metropolitana de Salvador (média de 153,66 assalto/mês e 5,12 assalto/dia)<sup>60</sup>. No período de janeiro a agosto de 2006, foram

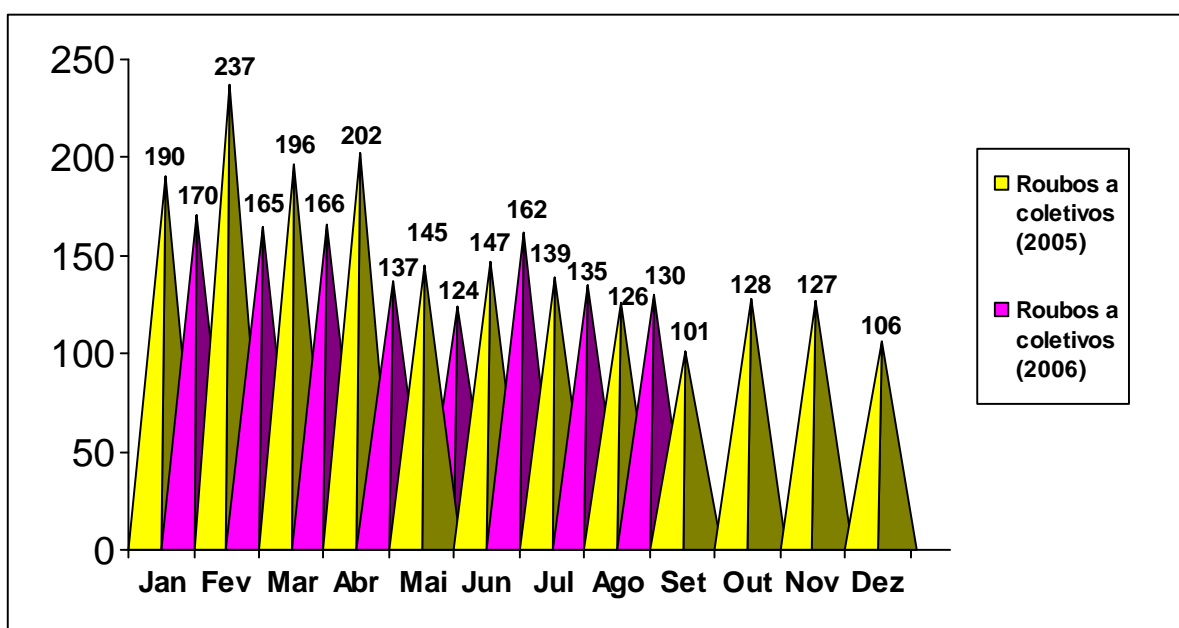
\* Em 2006 foram computadas as abordagens a pessoas nos meses de janeiro a agosto.

<sup>60</sup> Nesta época a Coordenadoria da Operação Jericó não discriminava os assaltos na área de Salvador e na Região Metropolitana.



registrados 1.189 assaltos a coletivos no município de Salvador e mais 126 na Região Metropolitana de Salvador<sup>61</sup>, totalizando 1.315 assaltos a coletivos (média de 164,34 assalto/mês e 5,48 assalto/dia). No primeiro trimestre de 2005 ocorreram 623 assaltos a coletivos, enquanto no primeiro trimestre de 2006 foram registrados 501 assaltos a ônibus; observa-se uma redução de 122 assaltos mesmo sem o aumento do número de abordagens. De janeiro a agosto de 2005 foram registrados 1.382 roubos a coletivos. Neste mesmo período, em 2006, foram registrados 1.189 roubos a coletivos, indicando uma redução de 13,96%. De janeiro a agosto de 2005 foram interpeladas pelas Operações Gêmeos e Jericó 609.494 pessoas e em 2006, neste mesmo período, 435.002 pessoas, indicando uma redução de 28,63%. Com isso, pode-se inferir que, *a priori*, a ostensividade das Operações de Abordagens com a intensificação das ações de parar e revistar não parece influenciar diretamente na elevação dos roubos a coletivos.

**Gráfico 6.** Operação Jericó: Assaltos a coletivos em Salvador (2005-2006\*)



**Fonte:** Polícia Militar da Bahia/ Comando de Policiamento da Capital. Gráfico: elaboração própria.

Os números das intervenções policiais da Operação Jericó destinadas às interpelações e às revistas, apesar das reduções de 49,56% e de 50,7%, respectivamente, de janeiro a agosto de

<sup>61</sup> Na estatística de 2006 a Coordenadoria da Operação Jericó passou a separar os assaltos cometidos no município de Salvador e na Região Metropolitana.

\* Em 2006 foram computadas as abordagens a pessoas nos meses de janeiro a agosto.

2006, são significativos. Isso indica a multiplicação dos controles de identidade nas ruas de Salvador e a utilização do chamado interrogatório de campo, citado por Goldstein (2003), como prática recorrente de investigação para o cumprimento da lei. A redução de 13,96% no número de assaltos a coletivos, de janeiro a agosto de 2006, apesar da redução no número de abordagens, entretanto, pode significar apenas o deslocamento dos criminosos praticantes desses delitos para outras modalidades de infração penal como, por exemplo, assaltos a transeuntes ou a casas comerciais por se tornarem mais atrativas. A disposição do efetivo da Operação Jericó, realizada diariamente das 18 às 23 horas e em determinados espaços, não possibilita garantir que em outros horários e outros locais não ocorram assaltos, principalmente por se tornar bastante previsível o *modus operandi* da mesma; logo, não parece desmotivar a prática dos assaltos a coletivos, mas apenas deslocá-la para horários e locais onde não estejam ocorrendo as abordagens.

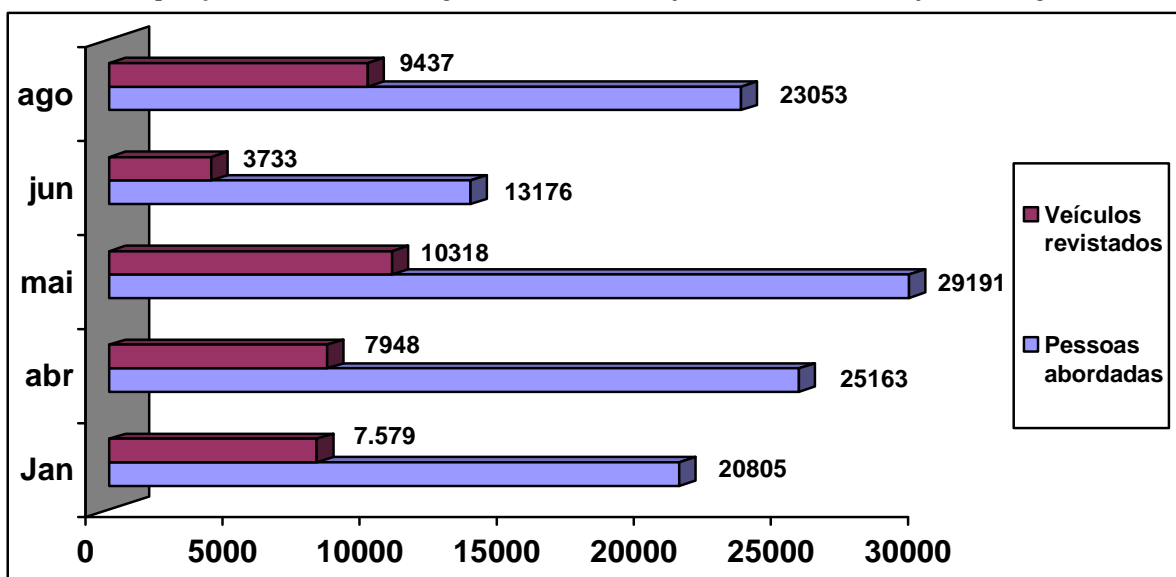
A Operação Gêmeos e a Operação Jericó constituem a chamada Operação de Repressão e Prevenção a Roubos em Coletivos. Apesar dos esforços de ambas para reduzir e controlar este tipo de delito, os números dos assaltos registrados em 2005 e 2006 indicam, entretanto, que não há um declínio progressivo como efeito dessas intervenções policiais, mas uma oscilação, onde se observa em 2006, conforme o Gráfico 6, uma queda nos meses de abril (137 assaltos) e maio (124 assaltos), tomando como referência janeiro (170 assaltos) e fevereiro (165 assaltos), mas uma elevação no mês de junho (162 assaltos). Verifica-se também que as duas médias mínimas registradas em 2005 foram de 3,36 assalto/dia, em setembro, e 3,53 assalto/dia, em dezembro, enquanto as duas médias mínimas em 2006 foram de 4,13 assalto/dia, em maio, e 4,33 assalto/dia, em agosto. Ou seja, não se pode afirmar que essas Operações estejam controlando de fato os riscos de vitimização de assaltos a coletivos, bem como não se pode considerar que estejam afastando a sensação de insegurança dos usuários, salvo nos instantes em que estão ocorrendo as interpelações e as revistas e, mesmo assim, em determinados lugares. Logo, a onipresença requerida como forma de reduzir a sensação de insegurança e, conseqüentemente, garantir uma tranquilidade pública está longe de ser alcançada pelas duas operações.

### 6.1.3 - Operação Munzuá

Além das Operações de Abordagem Gêmeos e Jericó, foi criada, no final de 2004 a Operação Munzuá que ampliou a tática de parar e revistar para o interior dos bairros, aumentando não só a repressão aos criminosos mas, também, o controle por parte da PM sobre uma parcela significativa da população. A Operação Munzuá é formada pelo efetivo que combina serviço de rádio-patrolhamento, policiamento a pé, policiamento modular e o efetivo administrativo das próprias Companhias Independentes de Polícia Militar que executam a atividade de Polícia Cidadã. Esta Operação é coordenada pela Coordenadoria de Operações e ocorre duas ou três vezes na semana, de acordo com a programação estabelecida, em turnos alternados (manhã, tarde e noite), com uma carga horária aproximada de cinco horas por turno. A Operação Munzuá realiza abordagem a ônibus, veículos de passeio e motocicletas que trafegam nas áreas das CIPMs, bem como aborda os transeuntes que residem, trabalham ou circulam nos bairros. O porte ilegal de armas e o tráfico de drogas constituem os delitos mais visados pela Operação Munzuá.

A Operação Munzuá foi pensada como uma ação de policiamento que, num determinado horário, fechasse os locais de entrada e saída da cidade, através da blitz, buscando identificar indivíduos que estão em desconformidade com a lei. A saturação de policiais nas ruas de Salvador atinge o seu ápice com esta Operação, onde todas as 26 CIPMs responsáveis pela aplicação da Polícia Cidadã disponibilizam os seus efetivos de serviço para a realização das abordagens, somando-se, em determinados momentos, com as Operações Gêmeos e Jericó. O número de pessoas interpeladas e veículos revistados pela Operação Munzuá é superior àquele registrado pela Operação Gêmeos. O Gráfico 7 a seguir mostra que nos meses de janeiro, abril, maio, junho e agosto de 2006, na capital baiana, a Operação Munzuá interpelou 111.388 pessoas e revistou 38.914 veículos (14.857 veículos de passeio, 22.395 motocicletas e 1.763 transportes coletivos). Tomando como referência comparativamente apenas o número de pessoas interpeladas nesses mesmos meses pela Operação Gêmeos (com 64.970) e Operação Jericó (com 211.017), constata-se que a Operação Munzuá encontra-se em uma situação intermediária, interpellando mais que a Operação Gêmeos e menos que a Operação Jericó.

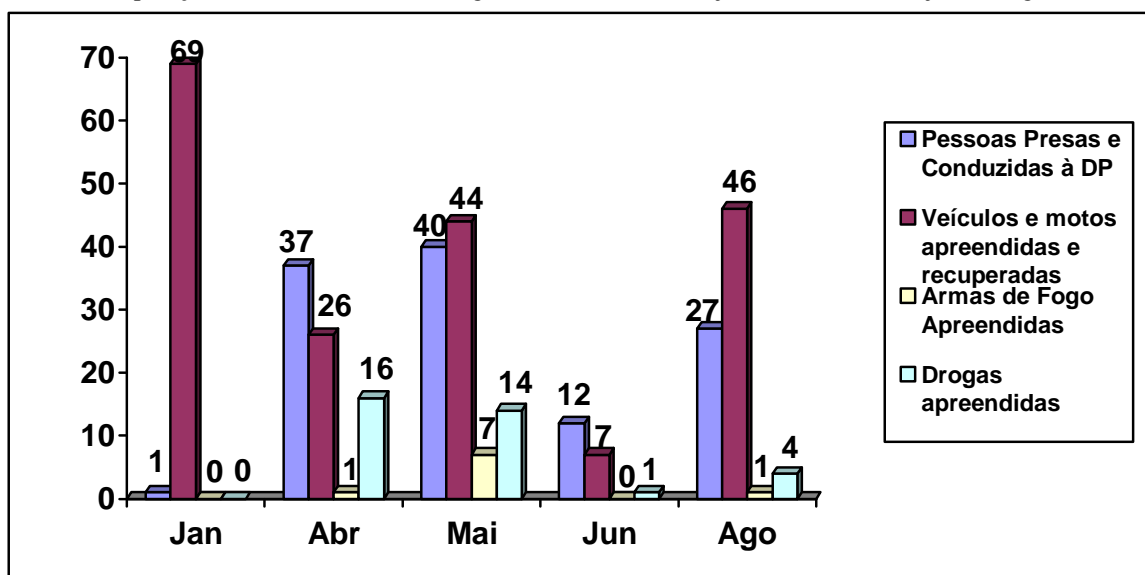
**Gráfico 7.** Operação Munzuá: Abordagens em Salvador (janeiro, abril, maio, junho e agosto de 2006).



**Fonte:** Polícia Militar da Bahia/ Comando de Policiamento da Capital. Gráfico: elaboração própria.

Os números das abordagens apresentam alguns resultados importantes para a redução do crime e punição aos infratores. O Gráfico 8 apresenta os resultados da Operação Munzuá: 48 pessoas presas em flagrante; 69 pessoas conduzidas à Delegacia; 64 veículos apreendidos; 16 veículos recuperados; 112 motocicletas apreendidas; 9 armas de fogo apreendidas e 35 ocorrências de apreensão de drogas. No mês de abril/2006 foram abordadas 25.163 pessoas, sendo que 14 foram presas em flagrante, ou seja, aproximadamente 0,05% dos indivíduos interpelados pela ação policial da Operação Munzuá. Se tomarmos como referência o número de pessoas paradas e revistadas, subtraídas daquelas que foram presas (25.149 pessoas), verifica-se que o número de pessoas conduzidas à Delegacia por motivo de suspeição representa, aproximadamente, 0,09% das pessoas abordadas. Isto é, 99,85% das pessoas que tiveram o seu direito de ir e vir afetado pela ação policial durante a Operação Munzuá em abril eram indivíduos em situação de normalidade. Estendendo esta análise para o segundo trimestre, observa-se que das 67.530 pessoas interpeladas apenas 0,13% foram conduzidas à Delegacia em situação de flagrante. Logo, as 99,87% pessoas abordadas estavam em situação de normalidade.

**Gráfico 8.** Operação Munzuá: Ocorrências registradas em Salvador (janeiro, abril, maio, junho e agosto de 2006).



**Fonte:** Polícia Militar da Bahia/ Comando de Policiamento da Capital. Gráfico: elaboração própria.

Como já foi visto neste trabalho, há uma crença policial de que só se pode ter certeza se um indivíduo é criminoso ou está em situação de suspeição se for parado e revistado. Esta crença é também alimentada por alguns teóricos da escola anglo-americana, principalmente aqueles simpatizantes da teoria do controle. Entretanto, como já foi enfatizado, utilizar-se da tática de parar e revistar em uma sociedade hierarquizada como a sociedade brasileira e soteropolitana, de uma acentuada desigualdade social, com elevados problemas estruturais no espaço urbano, usando de critérios meramente subjetivos para suspeitar de indivíduos que geralmente não tem outra alternativa de vida ou de estilo de vida é, no mínimo, preocupante, pois tais critérios subjetivos, quase sempre movidos por preconceitos e discriminação, geralmente induzem o policial ao erro e, conseqüentemente, à injustiça.

A Coordenadoria de Operações mobilizou durante a Operação Munzuá, nos meses de maio e junho, 3.155 policiais e 701 viaturas; depois 2.175 PMs apoiados por 481 viaturas efetuaram abordagens durante 11 dias no mês de maio e 980 policiais militares apoiados por 220 viaturas realizaram esta operação durante oito dias do mês de junho. Isto é, no mês de maio, por turno de serviço (média de cinco horas), foram mobilizados 197 policiais militares apoiados por 43 viaturas, enquanto no mês de junho foram utilizados, por turno de serviço, 122 policiais apoiados

por 27 viaturas. Com o deslocamento destes policiais para a Operação Munzuá, as CIPMs responsáveis pelo policiamento comunitário em Salvador tiveram parte do seu efetivo indisponibilizado em função do seu deslocamento para a Operação Munzuá.

Os números das ações ostensivas em Salvador relativas às três Operações de Abordagem são significantes. Em 2006, conforme a Tabela 1, mais de meio milhão de pessoas foram interpeladas pela Polícia Militar através das Operações Gêmeos, Jericó e Munzuá. Este número, entretanto, não é o real, pois há a ausência dos dados referentes aos meses de fevereiro, março e julho da Operação Munzuá, o que elevaria ainda mais a quantidade de pessoas interpeladas. A Operação Jericó, como já foi citado, é aquela que apresenta o maior índice de interpelação com 318.362, contra 116.640 da Operação Gêmeos e 111.388 da Operação Munzuá<sup>62</sup>.

**Tabela 1:** Os números das abordagens em Salvador (janeiro a agosto de 2006).

	Abordagens a Pessoas	Abordagens a veículos	Abordagens a Coletivos	Abordagens a Motos	Total
Op. Gêmeos	116.640	-	4.007	-	120.647
Op. Jericó	318.362	649	22.342	-	341.398
Op. Munzuá*	111.388	14.857	1.763	22.295	150.303
Total	546.390	15.551	28.112	22.295	612.348

**Fonte:** Polícia Militar da Bahia/ Comando de Policiamento da Capital. Tabela: elaboração própria.

Estes números permitem deduzir que as pessoas em Salvador encontram-se sobre uma forte vigilância policial, onde a justificativa para este excesso de controle é o policiamento para o cumprimento da lei e a manutenção da ordem. O uso da força é exaltado para garantir a ordem ameaçada pelas ações criminosas. Entretanto, como alerta Reiner (2004), o uso da força para garantir a ordem pode gerar a opressão, pois a linha limite entre esta e aquela é muito tênue. Ou seja, a força empregada para garantir o direito de alguém pode representar uma ação injusta e autoritária para outro.

<sup>62</sup> Apesar de não está computado os meses de fevereiro, março e julho, pela média de interpelações feitas pela Operação Munzuá, de 22.277,6/mês, pode-se inferir que os números nestes três meses não ultrapassam os números da Operação Jericó.

\* Os números computados são os referentes aos meses de Janeiro, Abril, Maio, Junho e Agosto.

Nas ações de abordagem, onde o uso ou a ameaça do uso da força é um recurso que possibilita a evidência da autoridade policial ante o cidadão, observam-se o binômio lei e ordem, onde a ordem precede a lei encarnada na autoridade estatal. Entretanto, como alerta Monet (2001), esta precedência da ordem sobre a lei contraria a própria idéia de lei e ordem no campo político democrático, pois, neste, a lei é o princípio que precede a ordem; há, portanto, a preocupação com a manutenção do pacto social e a garantia dos direitos da maioria e da minoria.

Para uma análise mais detalhada dos dados relativos às Operações de Abordagem, a Tabela 2 abaixo mostra os números das interpelações nos meses de janeiro, abril, maio, junho e agosto de 2006 realizadas pelas três Operações<sup>63</sup>. Em abril, foi registrado o maior número de interpelações em Salvador, com 102.448 casos. No mês de junho, foi registrado o menor número, com 47.786 pessoas interpeladas. A Operação Jericó apresenta o maior número, com 185.061 pessoas interpeladas e a Operação Gêmeos o menor, com 64.970 interpelações.

**Tabela 2:** Os números das interpelações a pessoas em Salvador (janeiro, abril, maio, junho e agosto de 2006).

	Janeiro	Abril	Maió	Junho	Agosto	Total
Op. Gêmeos	18.010	13.850	13.486	9.916	9.708	64.970
Op. Jericó	28.267	63.435	33.155	24.694	35.510	185.061
Op. Munzuá*	20.805	25.163	29.191	13.176	23.053	111.388
Total	67.082	102.448	75.832	47.786	68.271	361.419

**Fonte:** Polícia Militar da Bahia/ Comando de Policiamento da Capital: Tabela: elaboração própria.

Comparando os dados das interpelações, conforme o Gráfico 9, o mês de maior número de abordagens a pessoas não foi o mês de menor número de assaltos a coletivos<sup>64</sup>, bem como o mês de menor número de abordagens não foi o mês de maior número de assaltos. Em abril foram interpeladas 102.448 pessoas pelas três operações, quando foram registrados 137 assaltos a coletivos. No mês de junho foram interpeladas 47.786 pessoas, sendo registrados 162 assaltos a coletivos. O mês de janeiro apresentou o maior índice de assaltos a coletivos, 170 assaltos, com

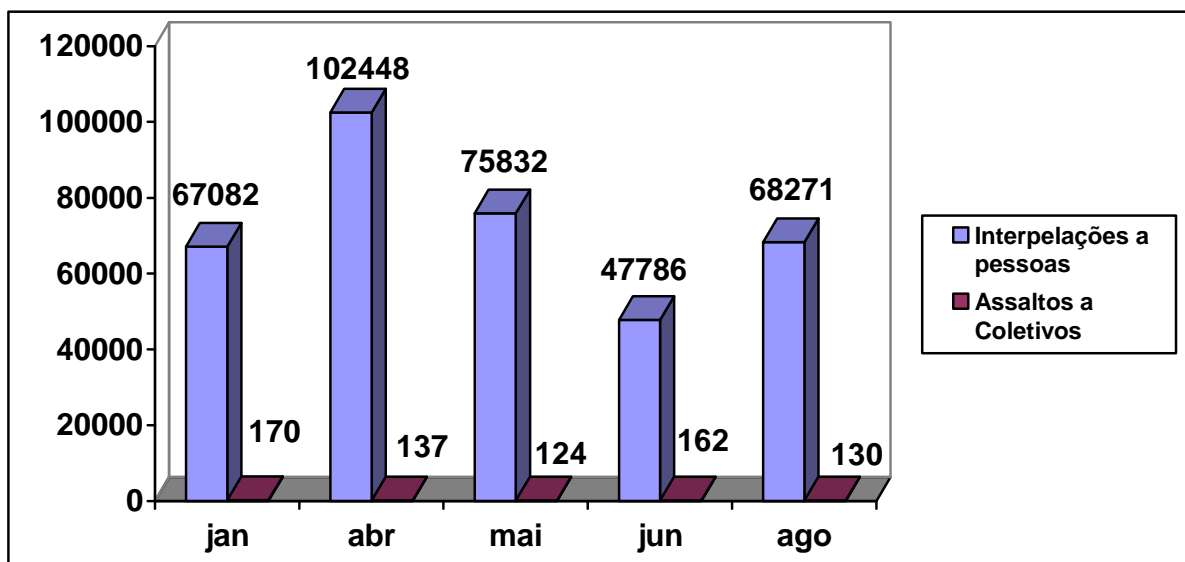
<sup>63</sup> A escolha dos meses teve como referência a Operação Munzuá, possibilitando uma análise comparativa entre as três operações.

\* Os números computados são os referentes aos meses de Janeiro, Abril, Maio, Junho e Agosto.

<sup>64</sup> Toma-se como referência os dados apresentados pela coordenadoria da Operação Jericó (Gráfico 6).

67.082 interpelações, próximo às 68.271 interpelações realizadas no mês de agosto cujo número foi de 130 assaltos a coletivos.

**Gráfico 9.** Interpelações realizadas pelas três Operações de Abordagens em Salvador (janeiro, abril, maio, junho e agosto de 2006).



**Fonte:** Polícia Militar da Bahia/ Comando de Policiamento da Capital. Gráfico: elaboração própria.

Os dados da Tabela 2 e do Gráfico 9 confirmam que a ostensividade das Operações de Abordagem com a intensificação das ações de parar e revistar não interfere diretamente na elevação ou diminuição dos roubos a coletivos. Estas ações, além de submeterem a população ao constrangimento, oferecem riscos à população em uma situação de flagrância no interior do coletivo ou em local de concentração popular. Paes-Machado e Levenstein (2002) enfatizaram que as intervenções policiais do tipo abordagem levam riscos e abusos, inclusive provocando medo nos trabalhadores e nos usuários de transportes coletivos.

Após análise dos números que indicam as taxas de criminalidade, em especial os assaltos a coletivos, e as intervenções policiais das três operações (Gêmeos, Jericó e Munzuá) direcionadas para reduzir e prevenir tais delitos em Salvador, no período de 2004 a 2006, verificar-se-á na seção seguinte os números das taxas de criminalidade de forma geral e as ações da Polícia Cidadã de forma específica, através de três Companhias Independentes de Polícia Militar (9ª CIPM/Pirajá; 37ª CIPM/Liberdade e 11ª CIPM/Barra) atuantes em Salvador para conter e



prevenir os crimes no período aqui já tratado, observando também os processos de policiamento para alcançar a integração com a comunidade como forma de realizar o policiamento comunitário.

## **6.2 - Os números das ações da Polícia Cidadã (2004-2006)**

Antes de analisar os números das ações da Polícia Cidadã, é importante fazer uma digressão para explicar a questão do efetivo policial aplicado no policiamento comunitário pelas Companhias Independentes de Polícia Militar no atual contexto. Como vimos na seção 3.4, de forma preliminar, a maioria dos países ocidentais duplicou os seus efetivos entre as décadas de 1960 e 1990 para atender às novas demandas por serviço de proteção. A média europeia na década de 1990 estava entre 315 e 328 policiais para 100 mil habitantes, ou seja, 1 policial para cada 315 habitantes<sup>65</sup>; a Dinamarca é o país que apresentou a maior densidade com um policial para cada 190 habitantes (MONET, 2001). Em 2003, o Brasil contava com um efetivo total de 518.955 policiais para uma população de 176.876.251 de habitantes<sup>66</sup>. A Polícia Militar com 390.451 policiais, entretanto, é a única que realiza o policiamento ostensivo nas áreas urbanas e rurais das unidades federativas. Isso significa uma densidade de 220,75 PM/100 mil habitantes, ou seja, 1 PM/453 habitantes. Os números indicados no Brasil, diferentemente dos computados na Europa, não excluem os policiais que estão nas atividades administrativas, bem como aqueles que estão nas assistências militares (Casa Militar do Governador, Prefeitura, Tribunal de Justiça, Assembléia, Ministério Público etc.). Desta forma, pode se considerar que a densidade de policiais é muito inferior ao cálculo apresentado.

A Polícia Militar da Bahia, neste período, contava com um efetivo de 27.614 policiais para uma população de 13.440.544 habitantes<sup>67</sup>. Estes números correspondem a uma densidade de 205,45 PM/100 mil habitantes ou 1 PM/ 486,73 habitantes. Ademais, este número não corresponde à realidade pois neste estão incluídos aqueles que trabalham na administração e nas assistências

---

<sup>65</sup> Na pesquisa realizada por Monet (2001) não estão computados os policiais que trabalham no serviço administrativo. Ou seja, foram contados os policiais que trabalham efetivamente nas ruas.

<sup>66</sup> O cálculo realizado pela Senasp inclui a Polícia Civil, a Polícia Militar e a Polícia Técnica. (Cf. [www.mj.gov.br/senasp/estatisticas/efetivo/imagens/001.gif](http://www.mj.gov.br/senasp/estatisticas/efetivo/imagens/001.gif), consultado em 17 de abril de 2007).

<sup>67</sup> Estes dados constam nos arquivos da Senasp. (Cf. [www.mj.gov.br/senasp/estatisticas/efetivo/imagens/001.gif](http://www.mj.gov.br/senasp/estatisticas/efetivo/imagens/001.gif), consultado em 17 de abril de 2007).

militares. Essa forma de calcular a quantidade de policial por habitante não parece ser a mais adequada, pois se toma como referência apenas o efetivo total, como se todos os policiais estivessem de serviço ao mesmo tempo, desconsiderando, por exemplo, as folgas, as férias, os policiais dispensados por problemas médicos e as modalidades de policiamento.

A Polícia Militar da Bahia conta com 26 Companhias Independentes de Polícia Militar para realizar o policiamento comunitário nos bairros de Salvador. Estima-se que a PMBA dispõe de aproximadamente 4.000 policiais para a Polícia Cidadã em Salvador, ou seja, uma média de 160 policiais por Companhia. Se considerarmos que Salvador tem uma população de, aproximadamente, 2.700.000 habitantes<sup>68</sup>, infere-se que há na capital baiana 1 PM/675 habitantes empregado no policiamento comunitário. Todavia, é importante considerar que este efetivo não é aplicado todo ao mesmo tempo, pois há uma divisão por turnos de serviços que varia de acordo com a modalidade. Para o rádio-patrolhamento e o policiamento modular, geralmente adota-se a escala de 12 horas de serviço por 24 horas de folga (turno diurno) e 12 horas de serviço por 48 horas de folga (turno noturno), dividindo este efetivo em quatro grupos. Para o policiamento a pé, *grossa modo*, adota-se a escala de 6 horas de serviço por 18 horas de folga. Ou seja, se uma Companhia dispuser de um efetivo exato de 160 policiais para empregar na atividade operacional (Rádio-patrolhamento, policiamento a pé e policiamento modular) serão distribuídos de acordo com as escalas de serviços correspondentes à modalidade de policiamento. As questões externas como, por exemplo, infra-estrutura das áreas geográficas, concentração de população, questões sócio-econômicas, taxas de criminalidade e extensão geográfica são fatores determinantes na aplicação do policiamento, influenciando também na densidade do policiamento. Os interesses da sociedade, dos políticos e dos administradores da polícia são fatores que devem ser considerados na distribuição e na aplicação do efetivo em um determinado espaço geográfico.

A partir de tais considerações, observar-se-á nas subseções abaixo de que forma a Polícia Militar da Bahia, através das Companhias Independentes de Polícia Militar, realiza a Polícia Cidadã nos bairros de Salvador e de que maneira vem cumprindo os objetivos delineados pelo Projeto Polícia Cidadã para reduzir e prevenir a criminalidade através da ação preventiva. Buscar-se-á também

---

<sup>68</sup> Em 2004, conforme dados da Senasp, a população de Salvador era de 2.590.909 habitantes e, em 2005, aumentou para 2.675.362 habitantes. (Cf. [www.mj.gov.br/senasp/](http://www.mj.gov.br/senasp/) consultado em 20 de outubro de 2006).

observar como as CIPMs estão objetivando as parcerias com a comunidade para o desenvolvimento do policiamento comunitário em Salvador de 2004 a 2006.

### **6.2.1 - 9ª Companhia Independente de Polícia Militar/Pirajá: um diagnóstico básico de ação policial**

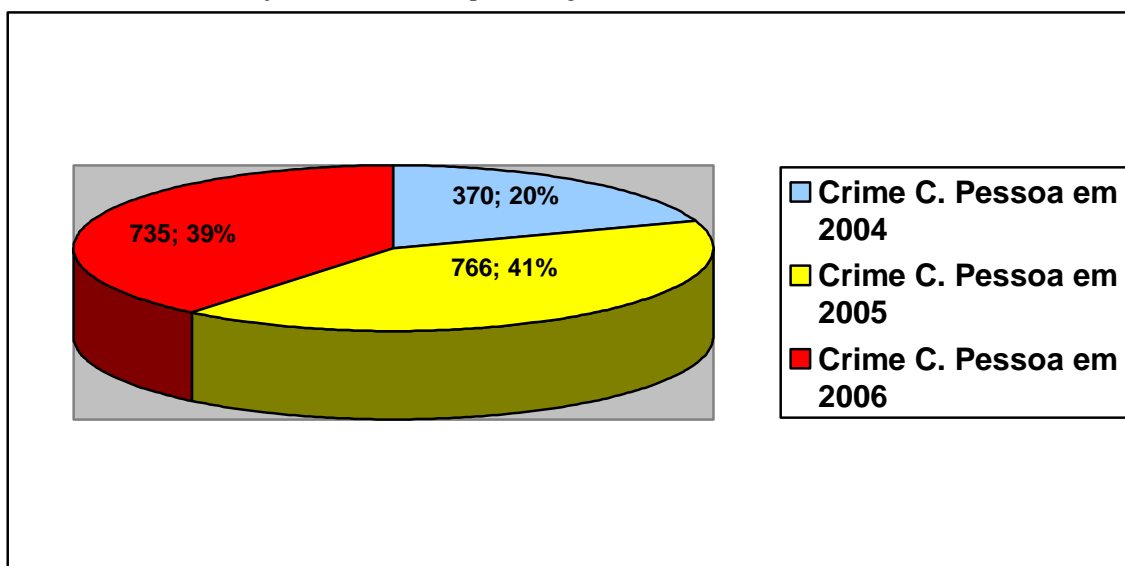
Criada pelo Decreto 7.312, de maio de 1998, a 9ª CIPM/Pirajá é responsável pelo policiamento de uma área de aproximadamente 17,5 km<sup>2</sup>, com uma população estimada em 250.000 habitantes. Os bairros que compõem a circunscrição policial da Companhia são: Conjunto Pirajá I, Pirajá, Campinas de Pirajá, Marechal Rondon, Boa Vista de São Caetano, Capelinha, São Caetano, Fazenda Grande do Retiro, Alto do Peru, Largo do Tanque (parte), Avenida San Martins (parte), Jaqueira do Carneiro, Bom Juá, Retiro (parte) e BR 324 (parte).

Os bairros que compõem a circunscrição da 9ª CIPM/Pirajá pertencem à área denominada de “miolo” de Salvador que fica no interior da península. Nesta área, há uma concentração de habitações de ocupação urbana espontâneas e variadas, caracterizando-se, principalmente, pelo número elevado de invasões. Há também conjuntos habitacionais populares como, por exemplo, o conjunto Pirajá I criado entre 1979 e 1981. Os bairros desta área sofrem com a precariedade da infra-estrutura, há uma carência de equipamentos públicos (hospitais, postos de saúde, escolas, centros comunitários etc.), e apresentam uma alta concentração demográfica (VASCONCELOS, 2002). O ambiente urbano é inseguro para a população e para os demais usuários, promovendo o isolamento social e dificultando a sociabilidade e o espírito comunitário. Com isso, a idéia de uma cultura cívica predatória, citada por Santos (1993), prevalece nesta área por promover uma repulsa ao convívio social. O espaço urbano fica propício para a proliferação da violência.

Na circunscrição policial da 9ª CIPM/Pirajá, os crimes contra a pessoa, observando os anos de 2004 a 2006, têm prevalência ante os crimes contra o patrimônio. Neste período, a soma total dos delitos contra a pessoa foi de 1.914 contra 1.004 delitos contra o patrimônio. Em 2004, foram registradas 30 lesões corporais, 157 ameaças, 8 tentativas de homicídio, 100 agressões físicas, 18 homicídios doloso, 26 crimes relativos a maus tratos, 5 linchamentos e, por fim, 26 delitos considerados como “Outros Crimes Contra a Pessoa”, totalizando 370 ocorrências de crime contra a pessoa. Em 2005, foram registradas 34 lesões corporais, 290 ameaças, 26 tentativas de

homicídio, 187 agressões físicas, 33 homicídios doloso, 84 crimes de maus tratos, 14 linchamentos e, por fim, 98 delitos considerados como “Outros Crimes Contra a Pessoa”, totalizando 766 ocorrências de crime contra a pessoa. Em 2006, até o mês de novembro, foram computadas 25 lesões corporais, 304 ameaças, 22 tentativas de homicídio, 171 agressões físicas, 40 homicídios denominados de doloso, 64 crimes de maus tratos, 13 linchamentos e, por fim, 96 delitos considerados como “Outros Crimes Contra a Pessoa”, totalizando 735 ocorrências de crimes contra a pessoa. Observa-se, conforme o Gráfico 10, que os crimes violentos contra a pessoa aumentaram 107,02% no ano de 2005, tomando como referência o ano de 2004, mantendo-se próximo deste índice no ano de 2006<sup>69</sup>.

**Gráfico 10.** 9ª CIPM/Pirajá: Crimes contra a pessoa registrados (2004 a 2006).



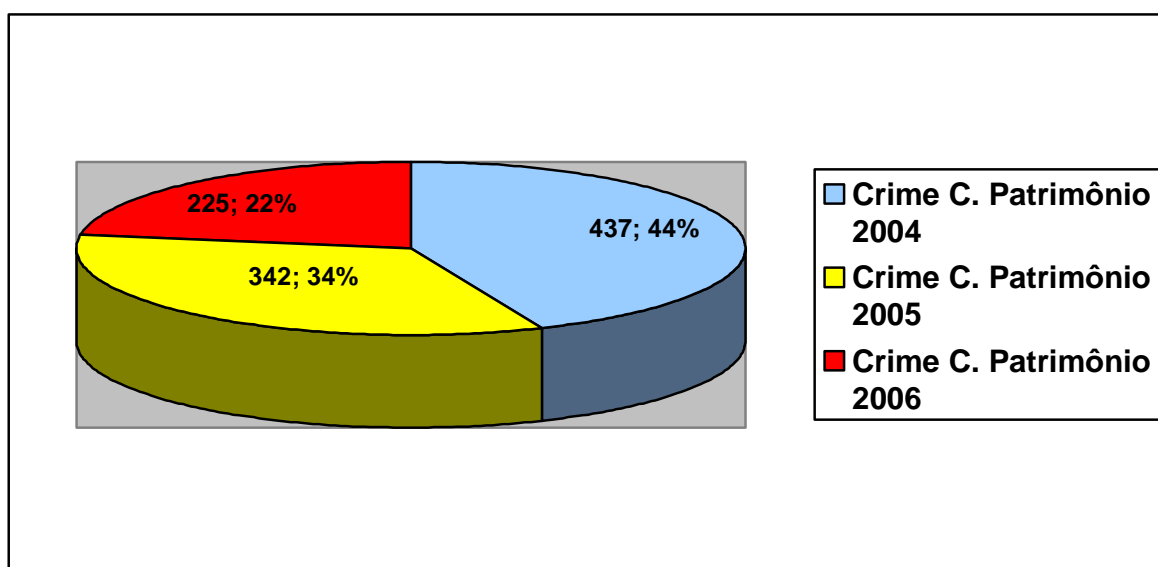
**Fonte:** Polícia Militar da Bahia/ Unidade de Operações/9ª CIPM/Pirajá. Gráfico: elaboração própria.

Esta predominância do crime contra a pessoa e sua crescente elevação nos últimos anos, principalmente do crime de homicídio, que passou de 18, em 2004, para 40, em 2006, confirmam os estudos realizados por Laniado (2000) e Oliveira (2005b) sobre a escala progressiva das taxas de criminalidade contra a pessoa já na década de 90. O aumento dos crimes de ameaça e de agressão física reforça a idéia de Espinheira (2000) do espaço que a violência ocupa no *ethos* da consciência coletiva em Salvador e, em especial, nos bairros periféricos.

<sup>69</sup> As tipificações dos crimes estão em conformidade com o Relatório Estatístico Comparativo Anual/Mensal (RECAM).

Em relação aos crimes contra o patrimônio, em 2004 foram registrados 384 roubos, 46 furtos e 7 veículos subtraídos (furto e roubo), totalizando 437 ocorrências. No ano de 2005 foram registrados 285 roubos, 51 furtos e 6 veículos subtraídos (furto e roubo), totalizando 342 ocorrências. Em 2006, até novembro, este número caiu para 225 com 194 roubos, 51 furtos e 6 veículos subtraídos. O ano de 2004, tomando como referência os anos de 2005 e 2006, apresentou uma situação inversa à realidade social dos bairros periféricos policiados pela 9ª CIPM/Pirajá, ou seja, as infrações contra o patrimônio foram maiores que as praticadas contra a pessoa, como mostra o Gráfico 11.

**Gráfico 11.** 9ª CIPM/Pirajá: Crimes contra o patrimônio registrados (2004 a 2006).



**Fonte:** Polícia Militar da Bahia/ Unidade de Operações/9ª CIPM/Pirajá. Gráfico: elaboração própria.

Esta queda nas taxas de crime contra o patrimônio, nos últimos três anos, tem como causa principal a redução dos roubos em transportes coletivos, pois estes, com 631 ocorrências, seguido pelos roubos de transeuntes (99 casos) e em casas comerciais (57 casos), se constituíam no principal crime contra o patrimônio na área 9ª CIPM/Pirajá. Com isso, pode se inferir que as Operações de Abordagem reduziram, através de uma estratégia específica, o percentual dos crimes contra o patrimônio. Entretanto, em relação aos crimes contra a pessoa, não se pode inferir da mesma forma, pois se observou a elevação das taxas neste período.

Entre os crimes contra a pessoa, praticados nos anos de 2004, 2005 e até novembro de 2006, na área da 9ª CIPM/Pirajá, foram registradas 751 ocorrências de ameaça seguidas pela agressão física (458). O homicídio, com 91 ocorrências, aumentou progressivamente, de 18, em 2004, para 33, em 2005, atingindo 40, em 2006. O linchamento apresenta 32 ocorrências. Apesar do número reduzido em comparação com os outros delitos, destaca-se pelas suas características, pois está relacionado com a prática da justiça com as próprias mãos, muito comum em sociedades de baixo grau de institucionalização do poder público.

Para realizar o policiamento a pé, modular, bancário e de rádio-patrolhamento, bem como para a realização das tarefas administrativas, a 9ª CIPM/Pirajá dispõe de um efetivo de 142 policiais militares e 5 viaturas. Este número, entretanto, não é empregado de uma só vez e nem em sua totalidade. Mensalmente, destes 142 policiais, 10%, ou seja, aproximadamente 14 policiais estão em gozo de férias, ficando 128 policiais para a escala mensal. Os policiais que atuam no rádio-patrolhamento e policiamento em módulo concorrem à escala de 12 por 24 horas (diurno) e 12 por 48 horas (noturno), dividindo-se em quatro grupos, enquanto os policiais que trabalham no policiamento a pé concorrem a escala de 6 por 18, dividindo-se em 2 grupos. Considerando-se que a 9ª CIPM/Pirajá utiliza, por turno de 12 horas de serviço, 4 viaturas no rádio-patrolhamento com 2 policiais por viatura, então, verificar-se-á que diariamente há 8 policiais de rádio-patrolhamento por turno de 12 horas, totalizando 32 policiais militares no emprego de rádio-patrolhamento. Este mesmo cálculo pode ser realizado considerando-se o número de 4 módulos, totalizando também 32 policiais. Observando estas duas modalidades de policiamento, constata-se que são disponibilizados, por turno de serviço, 16 policiais de um total de 64, sobrando mais 64 para emprego no policiamento. Entretanto, a Companhia é uma organização burocrática que necessita de um corpo administrativo para empregar no setor de pessoal, setor de finanças, almoxarifado, sala de meios, guarda das instalações, corregedoria setorial e planejamento operacional, perfazendo uma média de 7 policiais por turno de 12 horas, divididos geralmente em 2 grupos, totalizando 14 policiais, restando apenas 50 policiais, divididos em 2 ou 3 grupos de 6 horas de serviço, dependendo da escala, para realizar o policiamento a pé. Com isso, observa-se que dos 142 policiais apenas 41 policiais são empregados por turno de 12 horas<sup>70</sup>. Ou seja, a 9ª

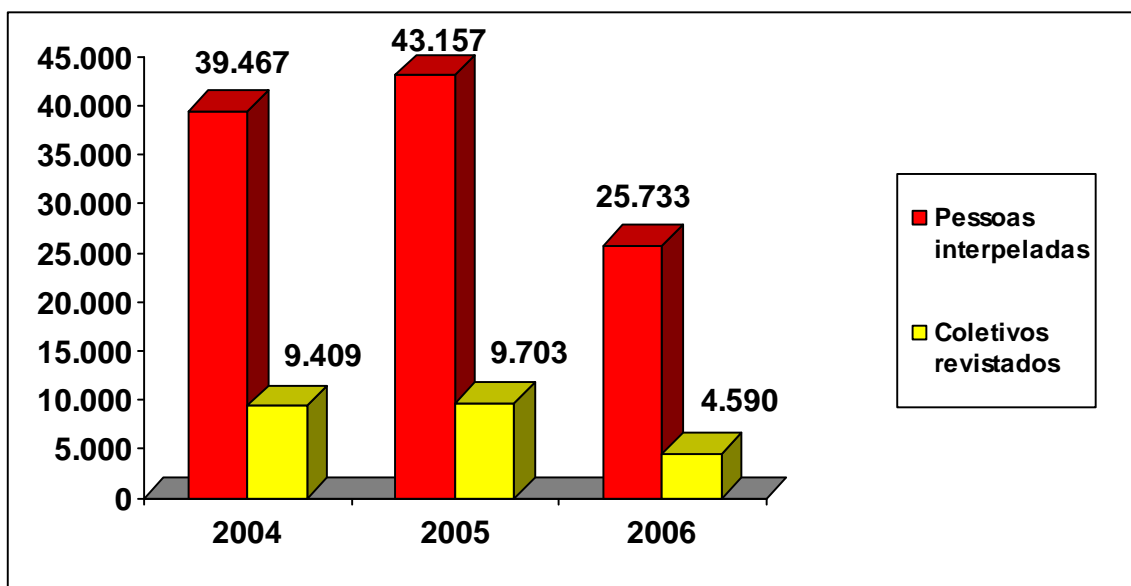
---

<sup>70</sup> Esta quantidade não é uniforme, pois não há policiamento a pé a partir das 22 horas na área da 9ª CIPM/Pirajá, reduzindo assim o efetivo para 16 policiais.

CIPM/Pirajá dispõe, tomando como referência a densidade populacional de 250.000 habitantes, de 1 PM/6.097 hab aproximadamente, e 1 viatura/4,5 km<sup>2</sup><sup>71</sup>.

Para coibir e prevenir os crimes praticados nesta circunscrição policial, priorizou-se a tática de abordagem, inclusive, as abordagens realizadas através da Operação Munzuá como indica o Gráfico 12. No ano de 2004 foram interpeladas 39.467 pessoas e revistados 9.409 coletivos. Em 2005 foram interpeladas 43.157 pessoas e revistados 9.703 coletivos. Em 2006 houve uma redução no número de interpelações e de revistas, passando para 25.733 e 4.590 respectivamente.

**Gráfico 12.** 9ª CIPM/Pirajá: Abordagens policiais (2004 a 2006)



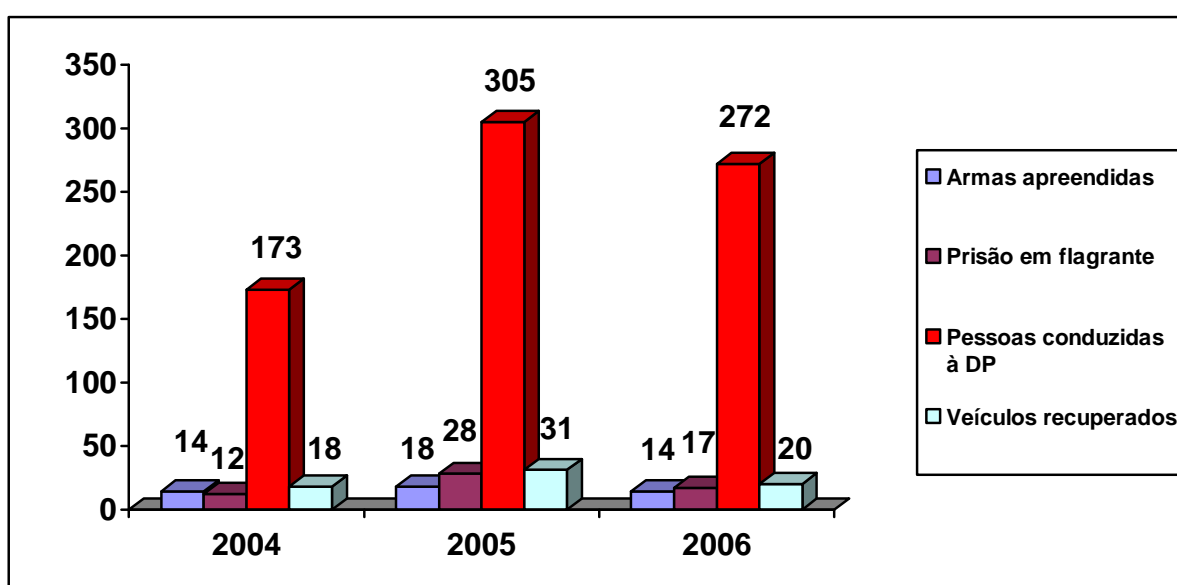
**Fonte:** Polícia Militar da Bahia/ Unidade de Operações/9ª CIPM/Pirajá. Gráfico: elaboração própria.

Esta priorização da tática de parar e revistar por parte da 9ª CIPM/Pirajá indica, pela característica desta Operação, uma prioridade nas ações proativas, ou seja, das ações iniciadas e escolhidas pela própria polícia, sem a interferência da comunidade. Entretanto, como diz Sherman (2003), em contextos democráticos as ações proativas, quando se sobrepõem às ações reativas e possibilitam a participação da comunidade, podem ser vistas pelos cidadãos como uma

<sup>71</sup> Os dados apresentados nesta seção foram fornecidos pela Unidade de Operações da 9ª CIPM/Pirajá em 05/02/2007.

ação repressiva que aumenta o controle social. Durante as intervenções policiais, quer pela ação proativa das abordagens, quer pela ação reativa do policiamento comunitário e orientado para a solução de problemas, verifica-se, conforme o Gráfico 13, a predominância das ações que culminam na detenção de pessoas por suspeição: foram conduzidas 750 pessoas à Delegacia, realizadas 57 prisões em flagrante, houve a apreensão de 46 armas e foram recuperados 69 veículos.

**Gráfico 13.** 9ª CIPM/Pirajá: Resultado das intervenções policiais (2004 a 2006)/Ocorrências criminais



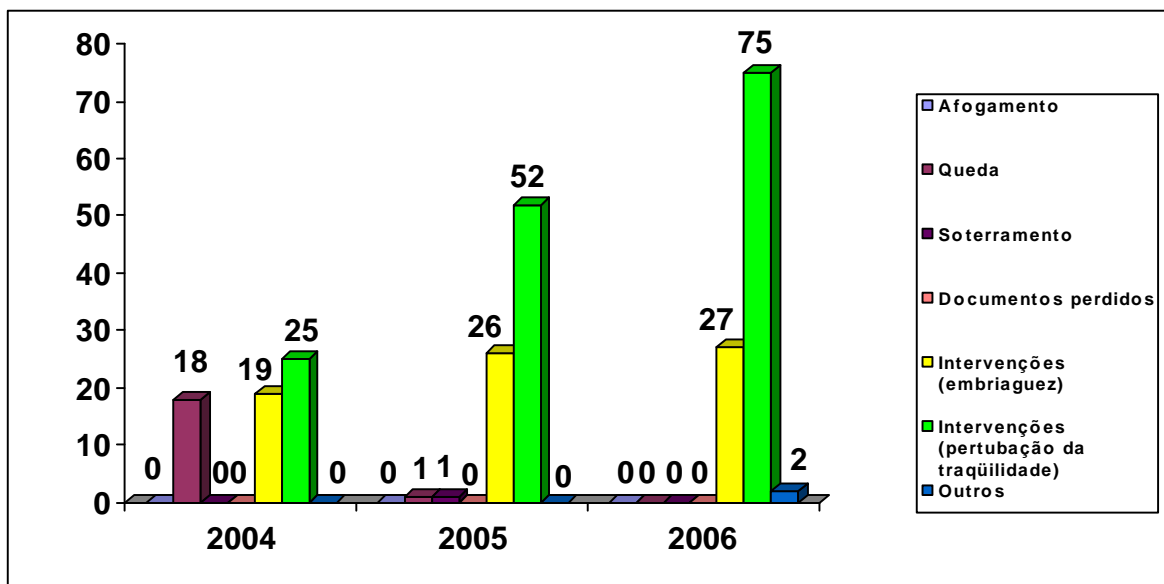
Fonte: Polícia Militar da Bahia/ Unidade de Operações/9ª CIPM/Pirajá. Gráfico: elaboração própria.

O elevado número de pessoas conduzidas à DP pelos policiais da 9ª CIPM/Pirajá permite inferir que o *policiamento para o cumprimento da lei* também se constitui como tarefa principal da atual Polícia Cidadã desenvolvida por esta CIPM. Ou seja, a estratégia de policiamento utilizada pela 9ª CIPM/Pirajá prioriza, assim como as Operações de Abordagem, a tarefa de conduzir aqueles que descumprem as leis às barras da justiça. Conforme o Projeto Polícia Cidadã, as Companhias Independentes de Polícia Militar, através da Polícia Cidadã, têm como tarefa precípua atender as demandas de serviços por proteção que abarcam, sobretudo, as ocorrências não-emergenciais, e que ameaçam a paz da comunidade. Assim, a *manutenção da paz* salvaguardando a ordem, a tranquilidade, a igualdade e a justiça é a tarefa principal da Polícia Cidadã, segundo os pressupostos do Projeto Polícia Cidadã.



O próprio Relatório Estatístico Comparativo Anual/Mensal (RECAM), que possibilita avaliar o desempenho da Polícia Cidadã, prioriza os tipos de ocorrências criminais, registrando apenas algumas atividades de serviços gerais (ocorrências não-criminais) como, por exemplo, a prestação de socorro em caso de afogamento, queda, desabamento e soterramento. Ou seja, os serviços gerais desenvolvidos pelos policiais cotidianamente e que representam um aspecto significativo do trabalho policial, inclusive podendo ser enquadradas naquelas ações destinadas à resolução de problemas, não são observadas de forma apropriada para um tipo de policiamento direcionado à comunidade. Por outro lado, problemas que podem resultar em crime não são especificados no Relatório, tais como brigas domésticas, discussões entre vizinhos, conflitos no trânsito, eventos com doentes mentais, apesar de registrar algumas ocorrências que estão relacionadas com as contravenções penais, tais como embriaguez, jogo do bicho, jogo de azar, porte de arma branca e perturbação da tranquilidade. A tipificação incompleta de contatos entre policial e cidadão objetivando ações assistenciais como, por exemplo, informações sobre endereços, procedimentos relacionados à segurança de estabelecimentos comerciais e residenciais, auxílio a idosos e crianças, impossibilita avaliar o estágio do policiamento comunitário desempenhado pela CIPM. No RECAM constam apenas contatos que estão relacionados à ronda escolar, bancária e industrial. Ou seja, não há como detectar através do RECAM, com exceção das escolas, bancos e indústrias, se a 9ª CIPM/Pirajá está realizando parcerias com outras instituições, associações comunitárias, universidades, faculdades etc., dentro de sua área de atuação, bem como não há registro das atividades que fortalecem a parceria com a comunidade. Com isso, a observância da linha de ação *Integração com a comunidade* fica prejudicada. O Gráfico 14 mostra as intervenções policiais relacionadas com os serviços gerais e com a manutenção da paz através dos eventos não-criminais e das contravenções penais de 2004 a 2006.

**Gráfico 14.** 9ª CIPM/Pirajá: Resultado das intervenções policiais (2004 a 2006)/ Eventos não criminais e contravenções criminais.



**Fonte:** Polícia Militar da Bahia/ Unidade de Operações/9ª CIPM/Pirajá. Gráfico: elaboração própria.

Observa-se no Gráfico 14 que o número maior de intervenções policiais relacionadas com as ocorrências não-criminais (serviços gerais) está enquadrado na tipificação “queda” (18 intervenções) e entre as contravenções penais (manutenção da ordem) o maior número está enquadrado na “perturbação da tranquilidade”, com 152 ocorrências. No âmbito da perturbação da tranquilidade existe uma variedade de eventos que poderiam ser relacionados ao trabalho policial: as discussões entre vizinhos, a utilização de som alto e jogos de futebol em locais não apropriados.

Partindo dos números apresentados, observa-se que as ações de policiamento preventivo realizadas pela 9ª CIPM/Pirajá mostram resultados distantes daqueles propostos pelo Projeto Polícia Cidadã. Apesar da redução dos crimes contra o patrimônio, os crimes contra a pessoa aumentaram nos últimos três anos com uma elevação da violência urbana entre os moradores dos bairros. Entre os delitos violentos contra a pessoa, a ameaça é o crime mais frequente. Este crime, apesar de não ter o ato consumado, atemoriza o vitimado levando-o a tomar uma posição defensiva e desconfiada ante os demais integrantes da comunidade, isolando-se do grupo. A ameaça pode ser consumada se não houver uma intervenção do poder público, através dos seus agentes para administrar o conflito existente. O aumento progressivo dos crimes de agressão

física e homicídio, bem como a prática do linchamento demonstra o quão a violência campeia na área da 9ª CIPM/Pirajá, possibilitada pelo perfil sócio-econômico, a precariedade da infraestrutura urbana e a baixa qualidade de vida.

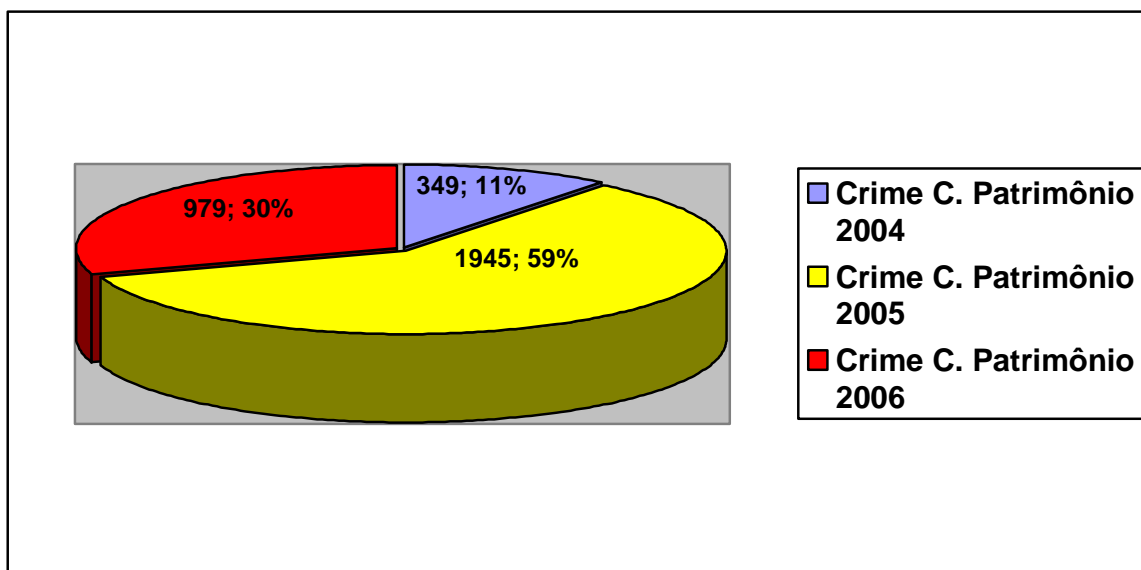
### **6.2.2 - 37ª Companhia Independente de Polícia Militar/Liberdade: um diagnóstico básico de ação policial**

A 37ª CIPM/Liberdade, criada pelo Decreto nº 8.235, de 24 de abril de 2002, é responsável por uma circunscrição policial de 6,82 km<sup>2</sup>, com uma população estimada em 201.116 habitantes. A Companhia policia os bairros de Cidade Nova, Pau Miúdo, Caixa D'Água, IAPI (Jardim Vera Cruz, Jardim Eldorado), Santa Mônica, Soledade, Lapinha, Sieiro, Liberdade, Pero Vaz, Bairro Guarany, Curuzú, Largo do Tamarineiro, Alto do Abacaxi, Jardim Joana D'Arc, Dois Leões (Av. Heitor Dias), São Cristovão, São Lourenço, Estrada da Rainha, Baixa de Quintas e Bairro Reis.

O bairro da Liberdade e adjacências desenvolveu-se a partir da cumeada que liga o centro histórico de Salvador à península de Itapagipe. A partir dos anos 40, houve um grande número de invasões que se consolidaram nesta área, agregando uma concentração de pobres e negromestiços nas chamadas habitações espontâneas ou habitações precárias. Há no bairro da Liberdade e adjacências um eixo de comércio e serviços que atende às demandas da população local. A predominância da população afro-descendente desenvolveu uma cultura que valoriza as heranças africanas nesta parte de Salvador (VASCONCELOS, 2002). Os problemas sócio-econômicos na área da Liberdade não são diferentes dos problemas da região policiada pela 9ª CIPM/Pirajá e isto reflete também nas questões relacionadas com a violência urbana.

Entre os delitos registrados na circunscrição policial da 37ª CIPM/Liberdade, o crime contra o patrimônio é aquele que apresentou o maior índice no período de 2004 a 2006 com o número de 3.273 contra 2.158 dos crimes contra a pessoa. Entre os crimes contra o patrimônio é o roubo, com 2.568 ocorrências, que apresenta a maior frequência seguida pelos crimes de subtração de veículos (354) e furtos (351). Os roubos a transeuntes (1.288 ocorrências) são os mais comuns, seguidos pelos assaltos aos transportes coletivos (432) e às casas comerciais (241). O Gráfico 15 mostra as taxas de criminalidade contra o patrimônio.

**Gráfico 15.** 37ª CIPM/Liberdade: Crimes contra o patrimônio registrados (2004 a 2006).

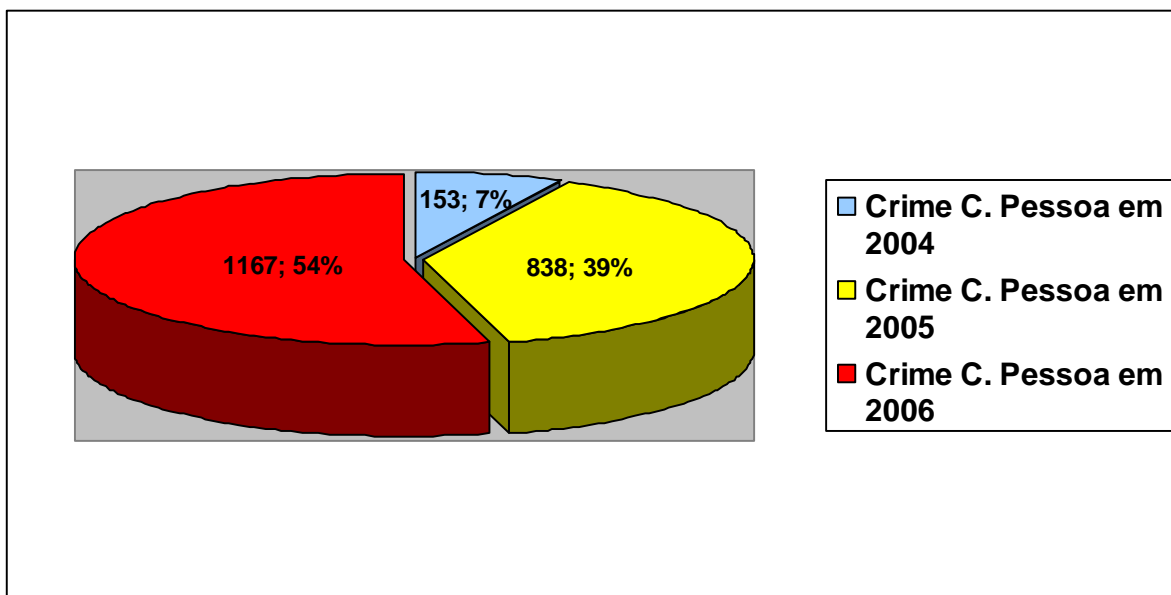


**Fonte:** Polícia Militar da Bahia/ Unidade de Operações/37ª CIPM/Liberdade. Gráfico: elaboração própria.

Observa-se com o Gráfico 15 que houve uma elevação de 457,31%, em 2005 em relação a 2004, e uma redução de 49,66%, em 2006 em relação a 2005, no número de crimes contra o patrimônio. Esta redução se deve à diminuição do número de assaltos a transeuntes que passou de 939 ocorrências, em 2005, para 323, em 2006, reduzindo em 65,60% os casos desse tipo de crime. Ou seja, a redução de uma modalidade de crime cometido nas ruas contra os usuários que transitam a pé no espaço público da Liberdade e adjacências reduziu de forma geral os crimes praticados contra os bens privados dos cidadãos.

Apesar do número maior de crimes contra o patrimônio, os que estão relacionados à pessoa apresentam um número elevado, indicando um nível de violência física alto na área da 37ª CIPM/Liberdade. Conforme o Gráfico 16, dos crimes praticados contra a pessoa (total de 2.158 ocorrências) nos anos de 2004 a 2006, a agressão física, com 837 ocorrências, é o que apresenta o maior índice seguido pelos crimes de ameaça, com 692 ocorrências, homicídio doloso, com 195 ocorrências, lesão corporal dolosa, com 136 ocorrências, e tentativa de homicídio, com 96 ocorrências.

**Gráfico 16.** 37ª CIPM/Pirajá: Crimes contra a pessoa registrados (2004 a 2006).



**Fonte:** Polícia Militar da Bahia/ Unidade de Operações/37ª CIPM/Liberdade. Gráfico: elaboração própria.

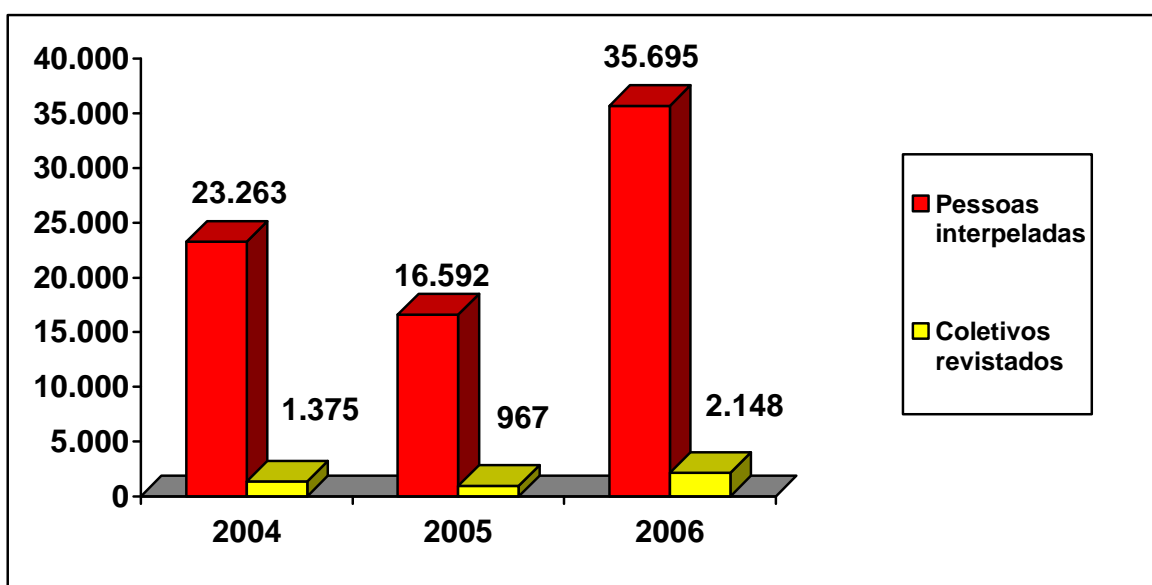
Observa-se no gráfico acima que os crimes contra a pessoa vêm aumentando de forma significativa nos últimos três anos. Em 2005 cresceu 447,71% em relação a 2004; em 2006 cresceu 39,26% em relação a 2005. Esta elevação em 2006, em relação a 2005, se deve aos aumentos dos crimes de lesão corporal, que passaram de 18 para 116 (elevação de 544,44%), e de ameaça, que passaram de 219 para 463 (elevação de 111,41%).

A 37ª CIPM/Liberdade para efetuar o policiamento a pé, modular, bancário, de rádio-patrolhamento e administrativo atualmente dispõe de um efetivo de 152 policiais e 7 viaturas. Este número, como já foi analisado, quando dividido por modalidade de policiamento, subtraindo o número de policiais de férias e da administração, caía para aproximadamente 45 policiais por turno de serviço. Isto é, a 37ª CIPM/Liberdade tem uma densidade policial, tomando como referência a população de 201.116 habitantes, de 1 PM/4.469 hab, aproximadamente, e 1 viatura/0,97 km<sup>2</sup><sup>72</sup>.

<sup>72</sup> Os dados apresentados nesta seção foram fornecidos pela Unidade de Operações da 37ª CIPM/Pirajá em 8/02/2007.

O Gráfico 17 mostra as intervenções policiais da 37ª CIPM/Liberdade para coibir e prevenir os crimes nesta circunscrição. De 2004 a 2006 foram realizadas 75.550 interações e 4.490 revistas a ônibus. Em 2004 foram interpeladas 23.263 pessoas e revistados 1.375 coletivos. Em 2005 foram interpeladas 16.592 pessoas e revistados 967 coletivos. Em 2006 foram interpeladas 35.695 pessoas e revistados 2.148 coletivos, mostrando um aumento das interações policiais de 53,44% e nas revistas de ônibus de 56,22%, tomando como referência 2004.

**Gráfico 17.** 37ª CIPM/Liberdade: Abordagens policiais (2004 a 2006).

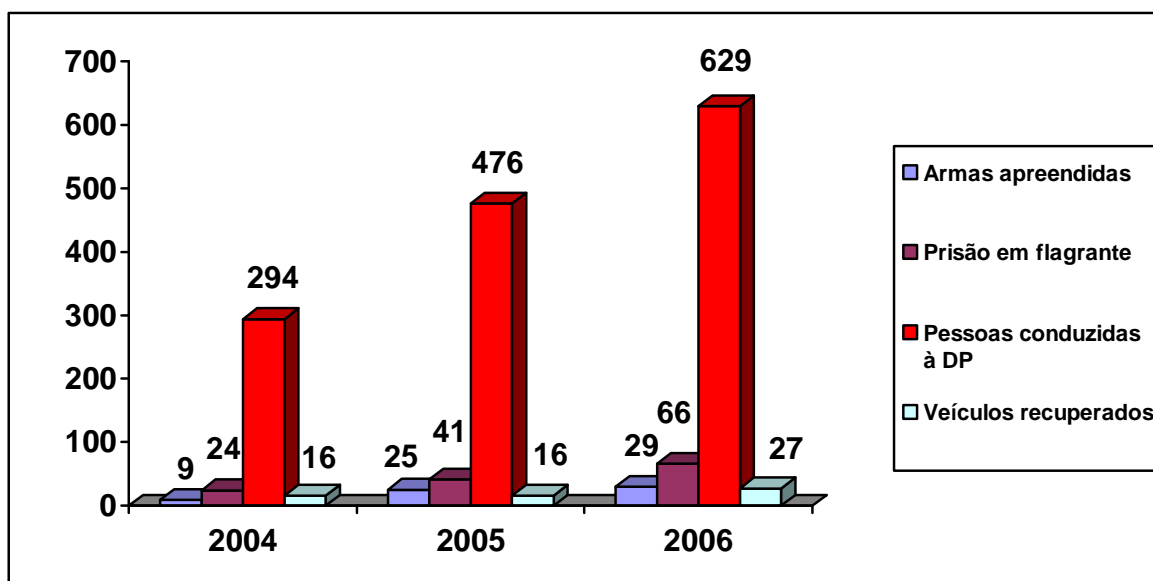


**Fonte:** Polícia Militar da Bahia/ Unidade de Operações/37ª CIPM/Liberdade. Gráfico: elaboração própria.

Diferentemente da 9ª CIPM/Pirajá, a 37ª CIPM/Liberdade elevou o número de interações e revistas no ano de 2006. Entretanto, comparando os números de ambas, a primeira interpelou e revistou, respectivamente, 43,52% e 427,88% a mais que a segunda de 2004 e 2006. Apesar dos números, os policiais da 37ª CIPM/Liberdade se envolveram mais em ocorrências neste período. Gráfico 18 a seguir mostra os resultados das intervenções policiais na região, onde se observa também a predominância das conduções à Delegacia, com 1.399 ocorrências. Entre 2004 e 2006 os policiais militares realizaram 131 prisões, apreenderam 63 armas e recuperaram 59 veículos. Nos três anos houve um aumento progressivo nos resultados das intervenções policiais, onde, por exemplo, o número de armas apreendidas passou de 9 em 2004 para 29 em 2006, e o de prisões em flagrante de 24 em 2004 para 66 em 2006. O número de pessoas conduzidas à DP se destaca

ante as outras intervenções, demonstrando a mesma tendência para o *policciamento para o cumprimento da lei* com o aumento progressivo das detenções, aumentando 61,90% em 2005, em relação a 2004, e 32,14% em 2006, em relação a 2005. Este aumento pode ser imputado às abordagens realizadas pela CIPM, priorizando as ações ostensivas e repressivas que caracterizam as Operações de Abordagem.

**Gráfico 18.** 37ª CIPM/Liberdade: Resultado das intervenções policiais (2004 a 2006).

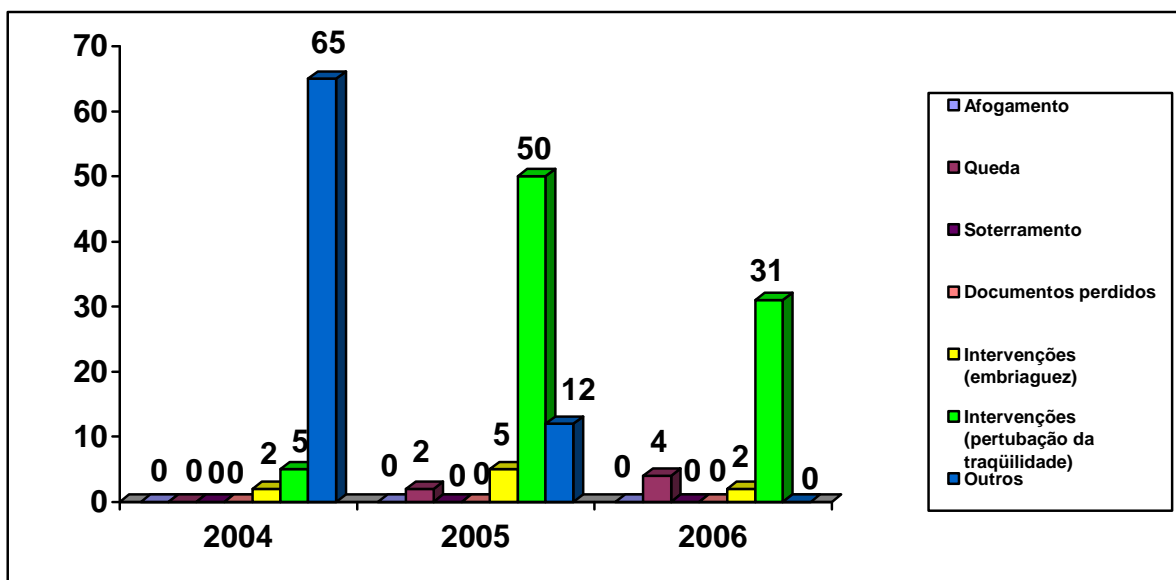


**Fonte:** Polícia Militar da Bahia/ Unidade de Operações/37ª CIPM/Liberdade. Gráfico: elaboração própria.

Verifica-se ainda, no Gráfico 18, que a 37ª CIPM/Liberdade privilegia o policiamento para aplicação da lei. Todavia, a atividade de policiamento não se resume a esta tarefa. A manutenção da ordem, entendida como aquela direcionada ao controle dos eventos que põem em risco a paz e a segurança da população e os serviços gerais, entendidos como aqueles serviços considerados pela população como importantes, também fazem parte da rotina policial. O Gráfico 19 mostra as intervenções policiais direcionadas aos serviços gerais e à manutenção da ordem pública, consideradas como ocorrências não-criminais e contravenções penais. Entre as ocorrências não-criminais se destaca a tipificação “queda” (prestação de socorro). Entre as ocorrências relacionadas à contravenção penal destaca-se aquela relacionada com a perturbação da tranquilidade. Estas tipificações impossibilitam uma melhor percepção dos eventos que estão nelas contidos e, conseqüentemente, a identificação dos problemas que causam a intranquilidade

pública. A tipificação “outros” também inviabiliza identificar os eventos contravencionais causadores da intranquilidade, dificultando, assim, uma melhor análise.

**Gráfico 19.** 37ª CIPM/Liberdade: Resultado das intervenções policiais (2004 a 2006)/ Eventos não criminais e contravenções criminais.



**Fonte:** Polícia Militar da Bahia/ Unidade de Operações/37ª CIPM/Liberdade. Gráfico: elaboração própria.

Observa-se no Gráfico 19 acima que há também na área da 37ª CIPM/Liberdade uma baixa intervenção policial nas ocorrências não-criminais e nas contravenções penais (tarefas de manutenção da ordem pública e dos serviços gerais), comparando às intervenções relacionadas com as ocorrências criminais. De 2004 a 2006 os policiais da 37ª CIPM/Liberdade intervieram em 1.652 ocorrências relacionadas com o cumprimento da lei contra 178 ocorrências relacionadas à manutenção da ordem pública e serviços gerais. Isso significa que do total de ocorrências constantes no RECAM dos anos de 2004, 2005 e 2006 apenas 10,78% foram relacionadas com a manutenção da ordem pública e serviços gerais. Ressalta-se que este pequeno percentual não representa a realidade do cotidiano policial. Este número reduzido ocorre pela própria falta de contabilização dessas ocorrências no cotidiano da vida policial, inviabilizando maiores informações sobre a produtividade policial.

A área da 37ª CIPM/Liberdade, tomando como referência a 9ª CIPM, apresenta um maior índice de criminalidade contra a pessoa e contra os bens; as mesmas dificuldades sócio-econômicas,



apesar da área significativamente menor e uma densidade policial um pouco maior; desordenamento urbano, falta de estrutura e inchaço populacional que propiciam a desorganização do tecido social que reflete nos níveis de violência nos bairros; e, problemas com o tráfico de drogas. Avenida Peixe, Rua Velha do Pero Vaz, Santa Mônica, invasão Nova Divinéia, Baixa da Alegria (Curuzu), invasão Dom Lucas Moreira Neves e Rocinha são alguns dos pontos críticos na circunscrição policial da 37ª CIPM/Liberdade.

Apesar da elevação das taxas de criminalidade praticada contra a pessoa, a ação policial da 37ª CIPM/Liberdade apresentou melhores resultados em relação à prisão em flagrante (131), apreensão de armas (63) e recuperação de veículos (59), contra 57 prisões, 46 apreensões de armas e 46 recuperações de veículos realizadas pela ação policial da 9ª CIPM/Pirajá, inclusive abordando menos que esta, com 75.550 interpelações contra 108.357, mostrando que a intensificação das interpelações não resulta em um maior número de intervenções policiais e, conseqüentemente, em melhores resultados na redução e prevenção das taxas de criminalidade.

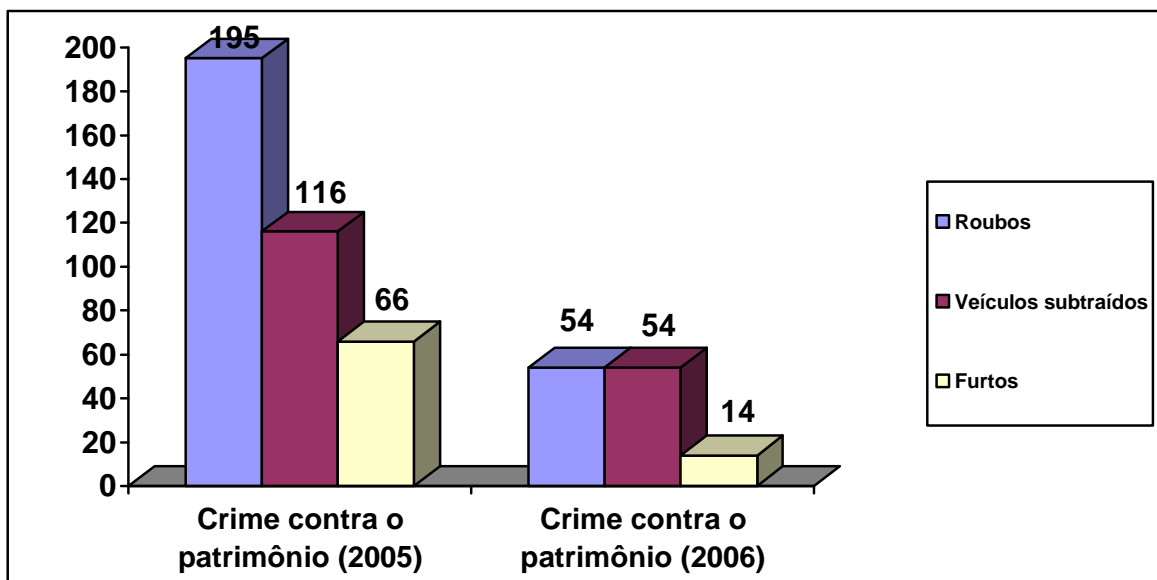
### **6.2.3 - 11ª Companhia Independente de Polícia Militar/Barra: um diagnóstico básico de ação policial**

A 11ª CIPM/Barra foi instalada com o Decreto nº 7.310, de 03 de maio de 1998. Ela é responsável pelo policiamento dos bairros da Barra e da Graça que correspondem a uma área de 2,4 km<sup>2</sup>, com uma população estimada em aproximadamente 85.000 habitantes. Esta área está situada em zona geográfica privilegiada de Salvador, com habitações formais (planejadas), boa infra-estrutura, grande número de equipamentos coletivos privados (hospitais, clínicas, escolas) e com equipamentos públicos que beneficiam aqueles que residem na área (universidades e serviços públicos de modo geral). Nessa área, concentram-se ainda estabelecimentos comerciais e bancários, bem como uma variedade de equipamentos de lazer e turismo (VASCONCELOS, 2002).

Na área da 11ª CIPM/Barra, as ocorrências mais comuns são aquelas relacionadas aos crimes contra o patrimônio. Em 2005, foram registrados 377 crimes contra o patrimônio: 195 roubos, 116 veículos subtraídos (furto e roubo) e 66 furtos. Entre os roubos se destacaram os assaltos a transeuntes (109) e os assaltos a casas comerciais (34). Entre os furtos se destacou aquele

praticado contra as residências (8). De janeiro a setembro de 2006 foram registrados 122 crimes contra o patrimônio (54 roubos, 54 furtos e 14 veículos subtraídos [furto e roubo]). O Gráfico 20 demonstra os números registrados no ano de 2005 e nos primeiros nove meses de 2006.

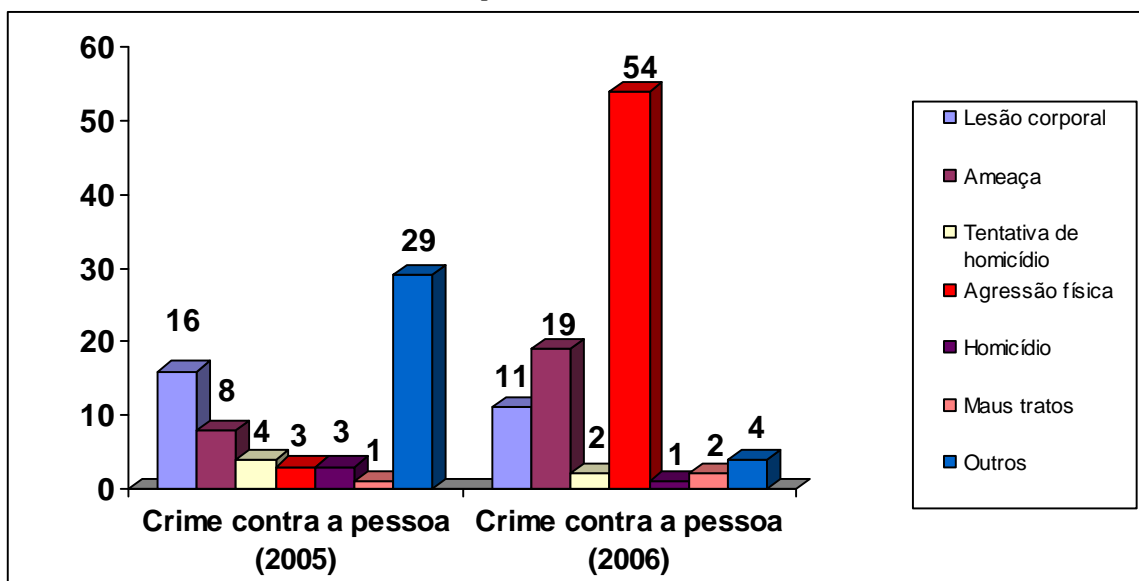
**Gráfico 20.** 11ª CIPM/Barra: Crimes contra o patrimônio (2005 e 2006).



**Fonte:** Polícia Militar da Bahia/ Unidade de Operações/11ª CIPM/Barra. Gráfico: elaboração própria.

Já em relação aos crimes contra a pessoa, em 2005, foram registradas 64 ocorrências: 16 lesões corporais dolosas, 8 ameaças, 4 tentativas de homicídio, 3 agressões físicas, 2 homicídios culposos, 1 homicídio doloso, 1 crime por maus tratos e, por fim, 29 delitos considerados como “Outros Crimes Contra a Pessoa”. Em 2006, o número de ocorrências subiu para 93 crimes: 11 lesões corporais dolosas, 19 ameaças, 2 tentativas de homicídio, 54 agressões físicas, 1 homicídio doloso, 2 crimes por maus tratos e, por fim, 4 delitos considerados como “Outros Crimes Contra a Pessoa”). O Gráfico 21 mostra os números registrados em 2005 e de janeiro a setembro de 2006.

**Gráfico 21.** 11ª CIPM/Barra: Crimes contra a pessoa (2005 e 2006).



**Fonte:** Polícia Militar da Bahia/ Unidade de Operações/11ª CIPM/Barra. Gráfico: elaboração própria.

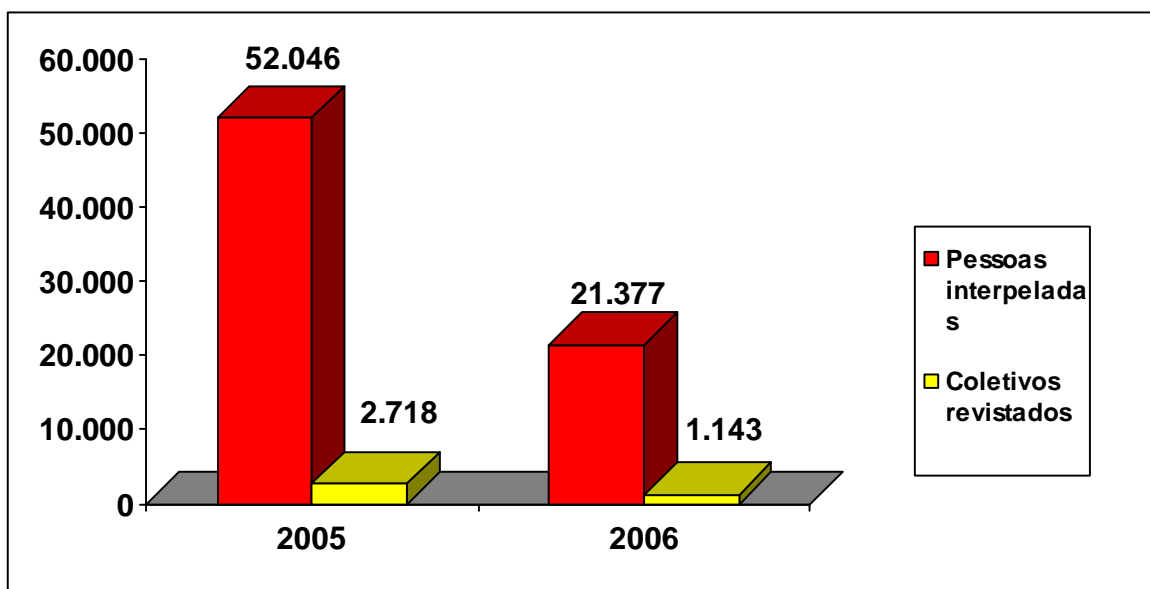
Comparando os números de 2005 e 2006, observa-se uma redução das ocorrências contra o patrimônio em 2006, caindo de 377 para 122 (redução de 32,36%). Por outro lado, verifica-se o aumento significativo das ocorrências contra a pessoa (elevação de 45,31%), principalmente aquelas que culminaram em confronto corpo a corpo, onde há a predominância da violência física. A agressão física, por exemplo, cresceu 1800%, em 2006. As poucas informações dadas pelo RECAM impossibilitam identificar quem são as vítimas e os agressores da tipificação “agressão física”. A tipificação “Outros” também não permite identificar quais as ocorrências categorizadas neste tipo.

Para realizar o policiamento comunitário nesses bairros, a Companhia conta atualmente com um efetivo de 196 policiais militares para as atividades de policiamento a pé, modular e rádio-patrolhamento, bem como para as tarefas administrativas. A Companhia também conta com 7 viaturas de rádio-patrolha distribuídas da seguinte forma: uma viatura (utilizada pelo comandante) para as atividades administrativas e de representações; uma viatura (geralmente com dois policiais) para o rádio-patrolhamento no bairro da Graça; uma viatura (geralmente com dois policiais) para o rádio-patrolhamento no bairro da Barra; uma viatura para o rádio-patrolhamento em toda a área com um maior número de efetivo (geralmente com quatro policiais) para enfrentar

situações de maior risco, dando apoio também às demais viaturas; uma viatura para a Ronda Escolar, onde os integrantes visitam as escolas dos bairros realizando palestras educativas e também coibindo o tráfico de drogas nas imediações dos centros de ensino. E, por fim, uma viatura despadronizada, com um efetivo à paisana, para atividades de investigação comumente chamada no meio policial de “serviço velado”. Ao se considerar o efetivo real empregado por turno de serviço, verificar-se-á um número aproximado de 50 policiais. Isto corresponde a 1 PM/1.700 habitantes.

O Gráfico 22 mostra as intervenções policiais do tipo abordagem da 11ª CIPM/Barra visando coibir e prevenir delitos nesta circunscrição. Em 2005 foram interpelladas 52.046 pessoas e revistados 2.718 coletivos. Em 2006 foram interpelladas 21.377 pessoas e revistados 1.143 coletivos. Um total de 73.423 pessoas interpelladas e 3.861 ônibus revistados.

**Gráfico 22.** 11ª CIPM/Barra: abordagens policiais (2005 e 2006).



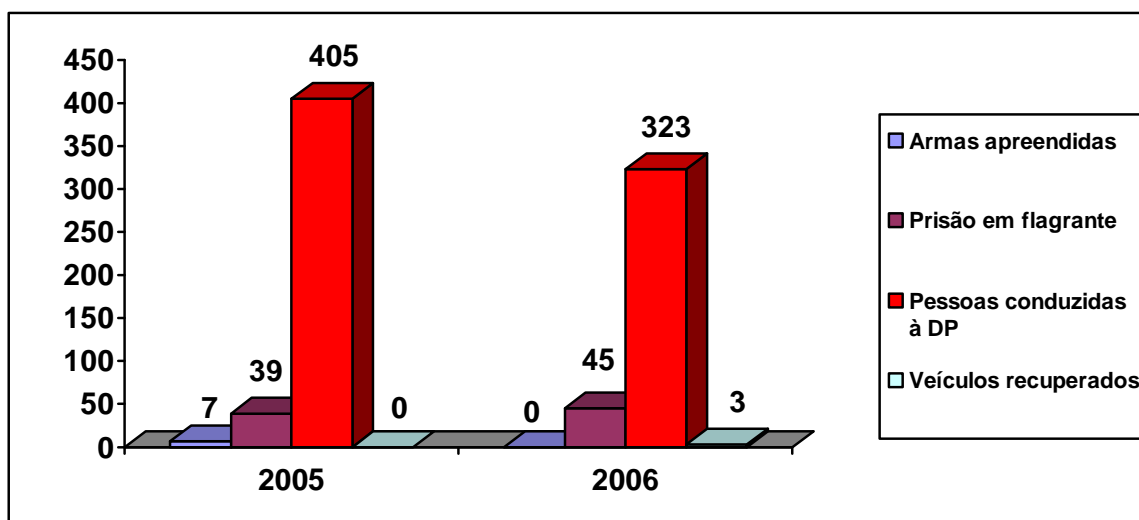
**Fonte:** Polícia Militar da Bahia/ Unidade de Operações/11ª CIPM/Barra. Gráfico: elaboração própria.

O número de interpellações está próximo da 9ª CIPM/Pirajá (68.890 interpellações, em 2005 e 2006), e de revistas apenas 3.861 coletivos contra 14.293 da 9ª CIPM/Pirajá, ou seja, 72,98% a menos. Isto possibilita inferir que o efetivo da 11ª CIPM/Barra concentrou as abordagens aos veículos de passeio e aos transeuntes. É importante ressaltar que a área da Barra nos últimos anos

tem sido caracterizada pela alta concentração de prostitutas, traficantes e usuários de drogas, levando a polícia a uma vigilância acentuada sobre essas atividades. A proximidade com algumas invasões adjacentes permite o acesso de jovens pobres aos espaços públicos da zona privilegiada da Barra (praias, comércios, lazer, etc.), seja para atividade de trabalho, seja para o cometimento de algum tipo de delito. A presença de jovens pobres nesta região gera insegurança para os residentes e os proprietários de casas comerciais que, por sua vez, pressionam a PM para conter e retirar os “indesejáveis” das ruas.

O número de pessoas conduzidas à Delegacia (728 ocorrências) parece indicar que a polícia atende as demandas dos moradores e comerciantes da Barra e da Graça. O Gráfico 23 mostra os resultados das intervenções policiais na região da Barra, com a predominância das conduções à Delegacia, mostrando uma convergência da conduta policial entre as duas CIPMs acima analisadas e a 11ª CIPM/Barra. Entre 2005 e 2006 foram efetuadas 84 prisões em flagrante, 7 apreensões de armas de fogo e 3 recuperações de veículos.

**Gráfico 23.** 11ª CIPM/Barra: Resultado das intervenções policiais (2005 e 2006).

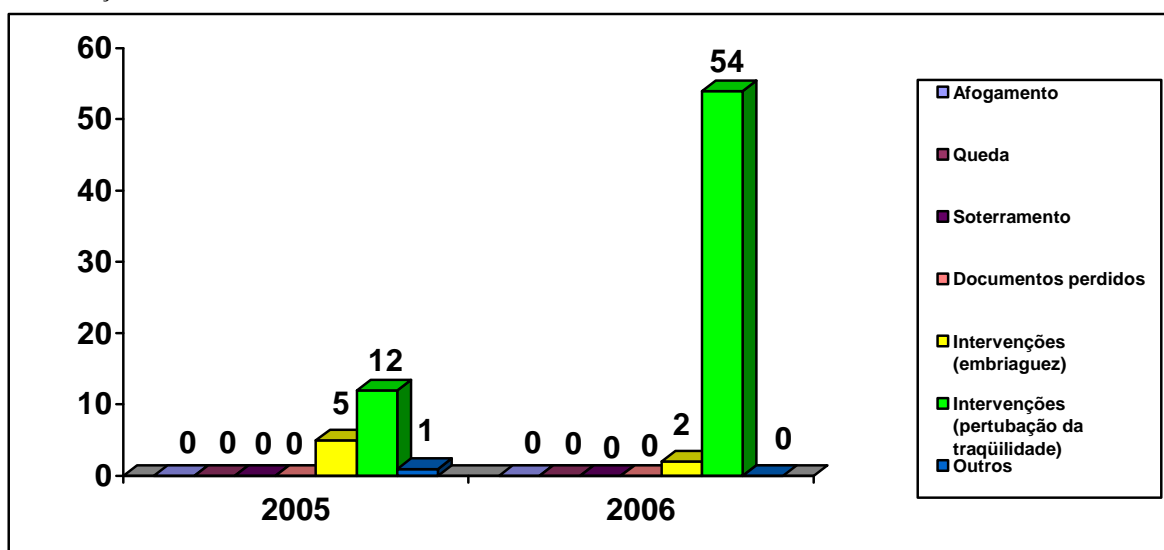


**Fonte:** Polícia Militar da Bahia/ Unidade de Operações/11ª CIPM/Barra. Gráfico: elaboração própria.

O Gráfico 24 mostra as intervenções policiais direcionadas para a manutenção da paz e aos serviços gerais. As contravenções penais, isto é, as ocorrências relacionadas com a perturbação da tranquilidade, com 66 eventos nos anos de 2005 e 2006, são as mais freqüentes seguidas

daquelas relacionadas à embriaguez. Em relação aos serviços gerais, a ausência de dados inviabiliza qualquer diagnóstico sobre essas tarefas policiais.

**Gráfico 24.** 11ª CIPM/Barra: Resultado das intervenções policiais (2005 e 2006)/ Eventos não criminais e contravenções criminais.



**Fonte:** Polícia Militar da Bahia/ Unidade de Operações/11ª CIPM/Barra. Gráfico: elaboração própria.

Observa-se no gráfico acima que 11ª CIPM/Barra, apesar de realizar um policiamento preventivo em uma área considerada nobre, do ponto de vista da infra-estrutura urbana e sócio-econômica, não se distanciou operacionalmente das 9ª CIPM/Pirajá e 37ª CIPM/Liberdade que atuam em áreas periféricas e com elevado índice de pobreza. O número de 73.423 interpeleções policiais direcionadas para os eventos criminais nos anos de 2005 e 2006 suplanta o número modesto de intervenções policiais relacionadas com os serviços gerais e a manutenção da ordem pública que são, no entanto, importantes para a ação policial preventiva.

A prioridade da tarefa relacionada com o *cumprimento da lei* e que resultou num número significativo de interpeleções a pessoas em 2005 (52.046) cujo resultado foi a detenção e condução de 405 pessoas à DP, não representou uma redução dos crimes contra o patrimônio (Gráfico 20), apesar do número reduzido de crimes contra a pessoa, tomando como referência o ano de 2006. Nesse ano, o número de interpeleções policial foi de 21.377 pessoas, com 323 pessoas conduzidas à DP, obtendo resultados mais positivos em relação aos crimes contra o patrimônio, apesar do aumento dos crimes contra a pessoa. Ou seja, de janeiro a setembro de

2006, manteve-se a supremacia dos crimes contra o patrimônio sobre o crime contra a pessoa. Esta relação diminuiu consideravelmente não só porque houve uma diminuição do primeiro (redução de 32,36%), mas também pela elevação do segundo, principalmente a agressão física (aumento de 45,31%).

A situação privilegiada da 11ª CIPM/Barra em relação ao efetivo, com 1 PM/ 1.700 habitantes e 1 viatura/0, 34 km<sup>2</sup>, ante as outras duas CIPMs, não se converteu em melhores resultados do ponto de vista da estratégia de policiamento preventivo e ostensivo para o período analisado. O número reduzido de apreensões de armas e de recuperação de veículos em relação às outras duas mostra que a política de policiamento ostensivo-repressivo não vem obtendo resultados altamente satisfatórios como era de se esperar. A pouca intervenção policial (como está indicado no RECAM) nas tarefas relacionadas aos serviços gerais e à manutenção da paz, com apenas 74 ocorrências no total, indica pouca aplicabilidade do policiamento preventivo na área da 11ª CIPM/Barra, tomando como referência as áreas da 9ª CIPM/Pirajá (com 184 ocorrências) e da 37ª CIPM/Liberdade (com 106 ocorrências) nos anos de 2005 e 2006, contrariando, assim, as diretrizes contidas no Projeto Polícia Cidadã para a implementação da política pública de segurança que tem como fulcro a participação do cidadão na formulação das estratégias de policiamento para reduzir e controlar os riscos causadores da insegurança pública.

## CAPÍTULO VII

### O SENTIDO DAS AÇÕES DE POLICIAMENTO ORIENTADAS PARA A MELHORIA DA AÇÃO POLICIAL: AS PERCEPÇÕES DOS COMANDANTES E OPERADORES

O cenário atual de insegurança com a elevação das taxas de criminalidade em Salvador a partir da década de 80 (LANIADO, 2000; ESPINHEIRA, 2000; RIBEIRO, 2000; RODRIGUES, 2002; OLIVEIRA, 2005b) vem propiciando a manutenção de uma política de policiamento sustentada prioritariamente nas intervenções secundárias (ação reativas) direcionadas para a redução e o controle do crime por parte da Polícia Militar da Bahia. Este fato pode ser evidenciado com a intensificação das Operações de Abordagem. Isto decorre do fato de que as intervenções primárias, ou seja, aquelas que envolvem a comunidade em ações de auto-proteção (GREENE, 2002), e que norteiam a Polícia Cidadã, não conseguem efetivar-se de maneira abrangente e eficaz conforme sua proposta original.

A utilização de duas ações de policiamento, de forma concomitante, para reduzir os riscos relativos à vitimização proporciona uma certa dificuldade de entendimento do real sentido do policiamento ora executado pela Polícia Militar em Salvador. As percepções dos comandantes das Companhias Independentes e dos operadores das Operações de Abordagem sobre esta questão são importantes para entender os objetivos da Corporação ante os problemas relacionados com a segurança pública. Pesquisando as percepções dos comandantes de Companhias Independentes (9ª CIPM/Pirajá, 11ª CIPM/Barra e 37 CIPM/Liberdade) e operadores das Operações de Abordagem (Gêmeos, Jericó e Munzuá), foi possível analisar o sentido das duas ações de policiamento observando as seguintes questões: a) a participação do cidadão na identificação dos problemas de segurança pública; b) a prioridade das ações preventivas sobre as ações repressivas contra a criminalidade; c) a melhoria da confiança do cidadão na PM com a implantação da Polícia Cidadã; d) os problemas de segurança que persistem apesar da Polícia Cidadã e a forma de resolvê-los; e) a eficiência das Operações de Abordagem na redução dos crimes; f) as ações ostensivas realizadas pelas Operações de Abordagem; e, por fim g) os reflexos positivos e negativos das Operações de Abordagens na



atuação da Polícia Cidadã. Estas questões foram estudadas por meio da aplicação de seis entrevistas abertas (vide anexo) realizadas com três Comandantes de Companhia e três Operadores das Operações de Abordagem cuja análise de conteúdo é apresentada nos tópicos a seguir.

### **7.1 - A participação da comunidade na identificação dos problemas**

A comunidade adquiriu uma posição central para o policiamento comunitário, pois passou a ter um papel ativo nas ações de segurança como co-produtora de diretrizes para a ordem juntamente com a polícia. Por sua vez, a esta cabe criar as condições necessárias para que a comunidade se integre nas políticas de segurança implementando programas que aumentem a participação da população nas políticas de preservação da ordem pública, elevando o nível de responsabilidade das comunidades no desempenho do policiamento (SKOLNICK & BAYLEY, 2002; ROSENBAUM, 2002; BRODEUR, 2002). A Polícia Cidadã destacou a integração com a comunidade como meta principal do seu projeto, definindo como fonte de sua autoridade a própria comunidade. A integração é viabilizada através dos Conselhos Comunitários de Segurança instalados nas Companhias Independentes, que se tornam a pedra de toque do policiamento comunitário.

Todavia, no que prevê o Projeto Polícia Cidadã e a realidade, há uma lacuna significativa, principalmente pelas dificuldades encontradas pelos comandantes das CIPMs em formar os Conselhos Comunitários de Segurança, prejudicando a participação da comunidade. Esta situação pode ser percebida quando perguntado sobre a participação da comunidade na identificação dos problemas de segurança nos bairros. Para o Comandante da 9ª CIPM/Pirajá, há pouca ou quase nenhuma participação da comunidade nas questões de segurança, principalmente porque os Conselhos Comunitários de Segurança não foram ainda instalados, apesar do interesse do comandante, devido aos problemas de relacionamento e à falta de entendimento entre os próprios moradores dos bairros. Esta situação resulta, na prática, na continuidade de um policiamento proativo para identificar os problemas, conclui ele.

O problema com a formação dos Conselhos Comunitários de Segurança não é um fato isolado da

9ª CIPM/Pirajá. Das vinte seis CIPMs funcionando em Salvador, somente dezesseis CIPMs estão atuando com o Conselho Comunitário<sup>73</sup>. O Comandante da 11ª CIPM/Barra, por exemplo, destacou que inicialmente não havia Conselho Comunitário de Segurança nos bairros da Barra e da Graça até a sua assunção ao comando da CIPM, em abril de 2006. Encontrou dificuldade de entendimento e de organização dos próprios moradores. Porém, uma vez instalados, o Conselho Comunitário de Segurança da Barra e, depois, o da Graça, observou-se uma aproximação das duas comunidades com a Polícia Militar. Para o Comandante:

Aos poucos a gente está sentindo que estamos sendo procurados, inclusive no próprio espaço territorial, ou seja, não é só na Companhia. Nas visitas que fazemos a alguns locais as pessoas se aproximam. No Porto da Barra, quando eu vou lá, muita gente se aproxima de mim. Barraqueiro, visitantes, pessoas que usam a praia [...], estas pessoas têm nos procurado, às vezes, até dando sugestões [...] (Major PM Comandante da 11ª CIPM/Barra).

Esta participação é considerada pelo Comandante da 11ª CIPM/Barra como algo positivo, principalmente pela forma “afetiva e efetiva” com que os integrantes dos Conselhos têm participado das ações de policiamento nos bairros. O Conselho da Barra, por exemplo, reúne-se semanalmente, enquanto o da Graça de quinze em quinze dias. Nessas reuniões, diz ele, muitas informações importantes são fornecidas pelos moradores, bem como são solicitadas orientações dos policiais para a resolução de problemas não-criminais, ou seja, problemas que não estão vinculados diretamente com a segurança, mas contribuem para aumentar a sensação dela, tais como iluminação pública, calçamento de ruas, disciplina do uso do solo, disciplina do uso da praia, fechamento de ruas, colocações de sinaleiras de trânsito, etc.

A 37ª CIPM/Liberdade também não tem conselho comunitário, pois, segundo o Comandante, a comunidade não consegue se reunir e instalá-lo. Entretanto, diz ele, a participação da comunidade é relevante porque permite identificar de forma mais próxima, clara e direta, as necessidades dos diversos segmentos da área atendida pela polícia. A 37ª CIPM/Liberdade conseguiu estabelecer alguma integração com as associações de bairro, inclusive com o registro em ata das questões tratadas nas reuniões. As comunidades de Santa Mônica, Treze de Outubro e Avenida Peixe, por exemplo, mantêm uma boa comunicação com o comando da CIPM, orientando algumas ações de

---

<sup>73</sup> Estes dados foram fornecidos pelo Serviço de Gestão da Qualidade do Departamento de Modernização da Polícia Militar em 20/07/2006.

policimento para aquelas áreas residenciais e comerciais.

Os três comandantes de Companhia entrevistados destacam a importância dos conselhos comunitários, mas enfatizam as dificuldades na sua implementação por causa da falta de integração nas próprias comunidades locais. Na região da 9ª CIPM/Pirajá e da 37ª CIPM/Liberdade há problemas na operacionalização da linha principal do Projeto Polícia Cidadã, ou seja, de integração entre polícia e cidadão, apesar dos esforços feitos por meio das associações de bairros. Como resultado, as diretrizes de policiamento ficam, *grosso modo*, a critério da própria polícia, observando o direcionamento da criminalidade na definição das formas reativas de coibir e controlar o crime, como afirmou o comandante da 9ª CIPM.

Para o Coronel PM, Coordenador de Operações da Polícia Militar e Operador da Operação Munzuá, a participação da comunidade é fundamental para detectar problemas de segurança nos bairros, onde as informações passadas auxiliam na implementação de ações reativas e proativas de características preventivas. Os bairros que dispõem de um conselho de segurança atuante, afirma ele, proporcionam uma maior ação do policiamento preventivo. Para ele, as informações originadas na comunidade possibilitam um policiamento mais direto nos locais onde estão ocorrendo os problemas de segurança.

Esta ênfase dada ao papel da comunidade para informar os problemas é ratificada pelo Operador da Operação Jericó. Para ele, a integração com a comunidade é de fundamental importância para a obtenção de informações que possibilitam a resolução de problemas relacionados com a segurança. A abertura de espaço para uma integração iniciada a partir de 1998 se tornou uma ferramenta importante para o direcionamento das ações policiais. A própria Operação Jericó (interpelações e revistas), através das informações da população, sofreu modificações em sua forma de atuar, procurando diminuir os constrangimentos à população. A participação dos empresários de transporte coletivo e o sindicato de trabalhadores rodoviários têm auxiliado no direcionamento de abordagem. Entretanto, alerta ele, a participação da comunidade nas ações da Operação Jericó é muito limitada, fazendo com que a polícia atue após o delito, ou seja, de forma reativa.

Para o Operador da Operação Gêmeos, a informação dada pela comunidade sobre os problemas de segurança pública é central para a integração entre polícia e comunidade. Sem a colaboração da comunidade, através do Disk Denúncia, do telefone 190 e até mesmo de forma presencial com a ida à Delegacia ou a um posto da PM, as possibilidades de prender infratores ficam bastante reduzidas. Os contatos com empresários de transportes, motoristas e comerciantes das imediações dos pontos de ônibus são importantes para a atividade repressiva e preventiva da Operação Gêmeos, conforme o Operador responsável.

Os comandantes e operadores acreditam no policiamento comunitário e no seu pressuposto de organizar a prevenção do crime através da comunidade. Eles dão ênfase à vigilância pública<sup>74</sup> desenvolvida pela comunidade e às informações originadas desta vigilância para tornar mais efetiva as ações da Polícia Cidadã e das Operações de Abordagem. Entretanto, enfatizam que a dificuldade em se integrar com a comunidade ocorre pela falta de organização do próprio cidadão, que não consegue se desvencilhar dos interesses individuais em favor dos interesses coletivos.

## **7.2 - A prioridade das ações preventivas sobre as repressivas contra a criminalidade**

No âmbito policial, as discussões sobre a prevalência das ações preventivas sobre as repressivas, ou vice-versa, são infundáveis. As ações preventivas repousam, *grosso modo*, na minimização dos riscos de vitimização através das agências estatais e com o apoio da comunidade. Assentam-se, também, em políticas públicas (educação, trabalho, cultura, saúde, urbanismo, etc.) que reduzam as taxas de criminalidade. As ações repressivas têm como fulcro a saturação do policiamento em áreas de risco, o controle intenso sobre os indivíduos e a criação de unidades especializadas para o enfrentamento de certos tipos de crimes (MONET, 2001).

A partir das duas últimas décadas do século XX, as ações preventivas têm sido consideradas como a panacéia para resolver o problema de insegurança pública que assolou a Europa e os Estados Unidos (MONET, 2001). O Brasil, e por extensão a Bahia, como já foi visto, também

---

<sup>74</sup> A vigilância pública é um dos três elementos do programa de Vigilância de Bairro que originou o policiamento comunitário (SKOLNICK & BAYLEY, 2002).

adotou esta ação de policiamento como o tipo ideal para resolver os problemas de segurança pública. A polícia comunitária, por priorizar estratégias preventivas, passou a ser o modelo disseminado e requerido pelo governo federal. O governo baiano, para implantar a Polícia Cidadã, reestruturou a Polícia Militar a partir do final da década de 90 e a organizou para agir de forma preventiva na redução e controle da criminalidade. Entretanto, concomitantemente, foram implementadas as Operações de Abordagem em Salvador voltadas para os transportes coletivos. As Operações Gêmeos e Jericó aumentaram o controle sobre a população juntamente com a Operação Munzuá, aumentando, assim, as estratégias repressivas. Este paradoxo mostra uma dualidade de estratégias, Polícia Cidadã e Operação de Abordagem, mostrando a dificuldade de equacionamento dos problemas relacionados com as ações preventivas comparadas com as ações repressivas.

Para o Comandante da 9ª CIPM/Pirajá, as ações preventivas são importantes e exigem um maior envolvimento da polícia para conquistar a confiança dos cidadãos. Por exemplo, naquela área, procura-se através da Ronda Escolar realizar atividades integrativas e educativas nas escolas dos bairros com o objetivo de coibir o uso de drogas por parte dos estudantes. Algumas palestras também são realizadas nas associações de bairro para discutir e orientar medidas que auxiliam na segurança dos indivíduos nas comunidades.

O Comandante da 11ª CIPM/Barra também considera as ações preventivas eficientes, mas são dificultadas pela ausência de melhores meios materiais e pela pouca presença de policiais na rua: policiamento a pé e policiamento de quarteirão. A presença de polícia na rua aumenta a sensação de segurança, diz ele. Entretanto, ressalta que, apesar das dificuldades, busca-se atender às solicitações dos moradores e observar os indicadores das estatísticas criminais em cada região para a realização do policiamento preventivo na área.

A falta de efetivo policial para o policiamento comunitário é também ressaltada pelo Comandante da 37ª CIPM/Liberdade: uma maior presença de policiais na rua diminui a criminalidade e reduz a necessidade das ações repressivas, afirma ele. A 37ª CIPM/Liberdade, no que se refere à prevenção, por exemplo, apesar das deficiências materiais garante melhoria dos serviços interagindo com as associações de bairros. Realiza ações educativas orientando as pessoas como

se comportarem em situações de risco, realiza a Ronda Escolar para evitar o aliciamento de jovens pelos traficantes de drogas e dispõe do policiamento a pé em áreas de maior incidência de crime, como no centro comercial. Apesar de tais ações preventivas, de forma geral, ainda prioriza o policiamento repressivo na maior parte da circunscrição policial dessa CIPM por causa do pequeno efetivo disponibilizado, principalmente aquele destinado ao policiamento a pé. Isto pode ser ilustrado pelo seguinte depoimento:

Na característica atual da nossa área de responsabilidade, exemplo, Lima e Silva, exemplo, Rua do Pero Vaz, exemplo, Conde de Porto Alegre, Saldanha Marinho, Marquês de Maricá, General Argolo, sim, a presença do homem a pé é uma presença forte devido à condição de ver e ser visto. A mobilidade empregada pelos meios motorizados nos dá uma maior condição de deslocamento, entretanto, o contato é muito mais raro, é muito mais rápido. Assim, acredito que seja o policiamento a pé o mais eficaz na prevenção (Major PM Comandante da 37ª CIPM/Liberdade).

Os comandantes das CIPMs enfatizam a ausência de um efetivo mais condizente com o espaço geográfico policiado, dificultando a integração com a comunidade e a própria ação preventiva. Para eles, o policiamento a pé, através das relações face a face, possibilita um maior conhecimento dos problemas locais por parte dos policiais, pela observação direta e pelo contato com o cidadão.

Ainda que os comandantes das Companhias Independentes entendam que a ação preventiva é mais eficaz para a redução dos riscos, ressaltam as dificuldades para implementá-la devido a problemas de recursos materiais e humanos, bem como pela reduzida participação do cidadão através do Conselho Comunitário. Com isso justificam a concomitância das ações repressivas, sem deixar de aplicar algumas medidas preventivas como a Ronda Escolar e as palestras nas escolas para alertar sobre os problemas do consumo e tráfico de drogas.

A análise acima é reforçada pelo Coordenador de Operações da Polícia Militar e Operador da Operação Munzuá, para quem o trabalho preventivo do policial fardado com o policiamento a pé é a melhor atividade desempenhada pela PM. Entretanto, alerta que o problema está no número reduzido de policiais militares nas ruas e no aumento populacional em Salvador nos últimos anos, principalmente nas áreas periféricas, o que têm dificultado as ações preventivas. Com isso, as

ações ostensivas das Operações de Abordagem e as atividades de hora extra<sup>75</sup> tornam-se necessárias para suprir, de certa forma, a carência de efetivo das Companhias Independentes na realização do policiamento a pé e preventivo. A saber:

Hoje nós precisaríamos para completar o efetivo, só na capital, de três mil e duzentos policiais. Essa defasagem fez com que não houvesse o acompanhamento populacional. Hoje nós precisamos de efetivo. E dentro dessa necessidade, já que demora para que o policial seja formado, seja qualificado [...], nós estamos apelando para outros tipos de serviços que são as operações onde empregamos os policiais nas horas de folga, sendo remunerado (Coronel PM Coordenador de Operações da PM e Operador da Operação Munzuá).

Para o Operador da Operação Jericó, o equilíbrio entre as ações preventivas e repressivas seria o ideal para as atividades de policiamento, entretanto, dentro da realidade atual, onde não há uma participação efetiva da comunidade, as Operações de Abordagem se apresentam como a alternativa mais viável para o enfrentamento das questões de segurança pública. Corroborando os entendimentos dos operadores das Operações Munzuá e Jericó, o Operador da Operação Gêmeos, entende que as ações repressivas são indispensáveis dentro da conjuntura atual, pois a PM enfrenta dificuldades para implementar a Polícia Cidadã e as ações preventivas. Considera ainda que a ação de parar e revistar também tem uma finalidade preventiva: a interpelação e a revista em locais suspeitos de pessoas suspeitas são ações policiais que evitam possíveis crimes. Entretanto, esclarece ele, é pela falha de uma maior ação preventiva que as ações repressivas se destacam.

Os comandantes e os operadores entrevistados acreditam na estratégia preventiva para reduzir a criminalidade, porém observam que as dificuldades enfrentadas pela Polícia Cidadã justifica a ação repressiva como forma de evitar os avanços da criminalidade. A falta de efetivo para a realização do policiamento a pé é o mais importante empecilho. A proporção de policial para o número de habitantes, principalmente nas áreas da 9ª CIPM/Pirajá (na proporção de 1PM/6.097hab) e na 37ª CIPM/Liberdade (na proporção de 1PM/4.469hab) regiões de grande concentração populacional e espaço urbano desordenado, demonstra a realidade atual para a implementação mais efetiva da ação preventiva, lembrando que o policiamento a pé é a

---

<sup>75</sup> A Polícia Militar utiliza-se de algumas operações remuneradas de forma extra, com o policial em horário de folga, para aumentar o efetivo de policiais a pé em algumas áreas da cidade. As Operações Centro Histórico e Corredor Turístico são exemplos de policiamento a pé distribuídos na área do Pelourinho e da orla marítima de Salvador.

modalidade ressaltada pelos teóricos do policiamento comunitário para estreitar o relacionamento entre polícia e cidadão, bem como para criar um sentimento de segurança nas ruas (SKOLNICK & BAYLEY, 2002).

### **7.3 - A melhoria da confiança do cidadão na PM e a implantação da Polícia Cidadã**

A Polícia Cidadã, através da integração do policial com a comunidade, estabeleceu como premissa a conquista da confiança da população em relação aos serviços prestados pela Corporação. Com a redemocratização no Brasil desde os anos oitenta, a credibilidade da instituição policial encontrava-se muito baixa ficando em 18ª lugar, com um índice de 31,15%, muito abaixo da confiança no Exército, com 66,73% (FEDERICO, 1999). O processo de modernização pela qual passou a Polícia Militar da Bahia a partir do final da década de 90 aumentou as expectativas de melhoria da confiança e, conseqüentemente, do apóio à PM em suas investidas para diminuir a violência e a criminalidade. Entretanto, aproximadamente dez anos depois de implementada a Polícia Cidadã, as expectativas de aumento da confiança da população na PM é vista por parte de alguns oficiais de forma moderada por causa dos problemas enfrentados para viabilizar de forma efetiva o policiamento comunitário.

Para o Comandante da 9ª CIPM/Pirajá, a questão da confiança do cidadão na PM é bastante relativa, pois dependerá da proximidade entre o cidadão e a polícia. Nas áreas de maior integração através de uma associação de bairro ou de um Conselho Comunitário aumentou a confiança na polícia. Entretanto, nos locais mais periféricos, nas invasões, onde a polícia age de forma repressiva, não há confiança. Para o Comandante, a estrutura urbana nos locais periféricos, com a desorganização urbana, contribui significativamente para a forma como a polícia adentra estes locais, pois há uma sensação de insegurança por parte dos próprios policiais e, conseqüentemente, isto influencia na forma mais agressiva de intervenção nessas áreas, aumentando o conflito entre polícia e população.

A questão da confiança é vista de forma mais otimista pelo Comandante da 11ª CIPM/Barra. Afirma que houve um crescimento da confiança na polícia e isso está relacionado com a elevação do atendimento às solicitações da população, ou seja, o aumento do poder de resposta policial às



demandas tem contribuído para a melhoria da confiança.

O Comandante da 37ª CIPM/Liberdade também entende que houve uma melhoria na confiança do cidadão na Polícia Militar após a implantação da Polícia Cidadã na região. Entretanto, há alguns problemas. Afirma que os pressupostos que levaram à implantação da Polícia Cidadã precisam ser revistos. O Comandante considera que ela está vinculada à capacidade de oferecimento por parte da Polícia Militar de um maior policiamento, principalmente o policiamento a pé que permite uma maior interação com a comunidade. Seu depoimento informa que:

A vida é bastante dinâmica e o projeto (Projeto Polícia Cidadã) que hoje é um programa ficou um determinado período estagnado, precisa ser revisto, precisa ser re-estruturado para que a gente possa tomar uma nova caminhada (Major PM Comandante da 37ª CIPM/Liberdade).

Observa-se que a visão mais otimista em relação ao aumento da confiança é a do comandante da 11ª CIPM/Barra, área nobre da cidade e de concentração de indivíduos mais afluentes. De forma inversa encontra-se a visão mais pessimista, a do Comandante da 9ª CIPM/Pirajá; e de forma mais moderada, a do Comandante da 37ª CIPM/Liberdade. São justamente as áreas de maior densidade demográfica de Salvador e de maior concentração de pobreza, com sérios problemas de infra-estrutura urbana. As intervenções policiais nos espaços públicos degradados apresentam, conforme o Comandante da 9ª CIPM/Pirajá, características mais repressivas, engendrando problemas de integração, pois o que existe são ações recíprocas de desconfiança de ambos os lados, onde a polícia não confia na comunidade e esta não confia na polícia.

Outro dado sobre confiança, conforme os comandantes e operadores, são os serviços de emergência. Segundo o Operador da Operação Munzuá, determinados serviços como o atendimento telefônico 190 influenciam na melhoria da confiança quando o público é bem atendido e as respostas preenchem as expectativas, diz o Coronel. Ou seja, uma resposta rápida às demandas de emergência dos cidadãos ajuda na ampliação da confiança da população na PM. Esta relação entre o tempo/resposta e o aumento da confiança do cidadão na polícia, entretanto, já foi desmistificada por pesquisadores de polícia quando do estudo de algumas polícias norte-americanas, observando que a melhoria na velocidade do atendimento aos chamados de

emergência nem elevou a satisfação do cidadão e nem aumentou a probabilidade de prender o criminoso (SKOLNICK & BAYLEY, 2001).

No entanto, o elemento confiança sofre pressão de ordem mais ou menos estrutural. Na definição de políticas públicas de segurança, a priorização de medidas repressivas para uma situação de quebra da ordem impede, em parte, a confiança da população na polícia, diz o Operador da Operação Jericó. Isto porque a participação da PM na repressão política e social durante o Regime Militar (1964-1984) criou uma barreira entre a PM e a população que ainda não foi transposta. Outro elemento estrutural é a corrupção: o envolvimento de policiais no crime organizado e a violência policial de ações paralelas (grupos de extermínio, etc) também contribuem para reduzir a confiança da comunidade na Corporação, prejudicando os efeitos das ações positivas da Polícia Cidadã e, conseqüentemente, a relação mais geral de confiança entre polícia e sociedade.

Para o Operador da Operação Gêmeos, as Operações de Abordagem, apesar de causarem certo constrangimento à população, vêm diminuindo os eventos criminais nos transportes coletivos e, conseqüentemente, têm um efeito positivo de aceitação popular. Sobre as Operações de Abordagem, o Operador da Operação Jericó entende que, apesar de se apresentarem como um tipo de ação policial repressiva, elas denotam que a polícia está trabalhando, ou seja, que está preocupada em coibir os delitos; isto favoreceria a ampliação da confiança na polícia.

A observação feita pelo Comandante da 9ª CIPM/Pirajá sobre as intervenções policiais nas áreas periféricas indica que nelas há uma maior concentração de risco e que os moradores são mais perigosos. Esta visão está de certa forma embasada na estrutura de poder da sociedade (BITTNER, 2003; REINER, 2004), mas, sem dúvidas, o processo de urbanização e de segmentação social e econômica engendrado pela evolução urbana, fragmentando o espaço urbano das grandes metrópoles e promovendo segregação social, inclusive apresentando as novas “classes perigosas”, estabeleceu um sentimento de insegurança no interior dos bairros pobres (PEDRAZZINI, 2006), tanto para os moradores como para aqueles que adentram esses bairros, inclusive a polícia.

#### **7.4 - Os problemas de segurança e sua amplitude**

A diminuição dos riscos reais ou imaginários e o gerenciamento dos riscos reais e do medo se constituem nos elementos direcionadores das novas políticas públicas de segurança na sociedade do risco para aumentar a sensação de segurança (BAUMAN, 2003; SILVA, 2003). Os teóricos das estratégias de policiamento comunitário e orientado para a solução de problemas, observando que apenas a ênfase dada pela polícia profissional às ocorrências criminais não reduzem o medo do cidadão, passaram a direcionar as ações policiais para atender às ocorrências que não estavam vinculadas ao crime, mas que também ocasionavam o medo e a insegurança. Nessa nova percepção, o gerenciamento do medo passou a fazer parte das atividades policiais (GOLDSTEIN, 2003).

A Polícia Militar da Bahia, através da Polícia Cidadã, busca aumentar a sensação de segurança da população através do controle do crime e da resolução dos problemas que causam o medo. A utilização de táticas e tecnologias para reduzir e prevenir o crime e melhorar a qualidade de vida das comunidades se constituem nos objetivos principais da Polícia Cidadã. Para alcançá-los o Projeto Polícia Cidadã estabeleceu: a) a criação de uma cultura pró-qualidade na prestação de serviços, com a parceria da população e b) a priorização das ações preventivas para aumentar a sensação de segurança da comunidade. Entretanto, muitos problemas de segurança persistem dentro do cenário de Salvador.

O homicídio e o tráfico de drogas, por exemplo, são destacados pelo comandante da 9ª CIPM/Pirajá como problemas persistentes de segurança. Para ele, o tráfico de drogas não pode ser reduzido e controlado somente pela polícia, pois, tanto as ações repressivas como as ações preventivas não surtem efeitos para este tipo de delito. Há a necessidade de se ter medidas macro para resolver problemas de cunho social como, por exemplo, o desemprego e a desigualdade social. Em relação ao número de crimes contra a pessoa, o Comandante da 9ª CIPM/Pirajá diz que a densidade demográfica e a ausência do Estado com políticas públicas efetivas possibilitam os conflitos causadores dos delitos contra a pessoa.

Para o comandante da 11ª CIPM/Barra, os pequenos furtos, envolvendo menores e moradores de

rua, e o tráfico de drogas são os principais problemas de segurança que persistem na área da Companhia. Conforme o Comandante, não há políticas efetivas para resolver os problemas dos menores; há o descumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente; não existe nenhum órgão oficial ou organizações não-governamentais de atendimento ao menor na área de atuação da Companhia. O uso e o tráfico de drogas, diz ele, é um problema social que acaba se transformando em um problema policial, pois em muitas situações a polícia assume a condição de assistente social ao convocar pais de jovens usuários para uma conversa na sede da CIPM, alertando-os sobre a situação. Para combater o tráfico de drogas, a PM tem direcionado o policiamento para os pontos de drogas identificados através das denúncias anônimas (Disk Denúncia) ou através da própria investigação policial, porém os resultados não são tão bons. Declara:

O menor. Não existe nenhuma política efetiva para tratar o assunto. O código é claro, mas as ações são omissas. Nós não temos aqui na área nenhum referencial para o atendimento ao menor. O Conselho Tutelar fica na Barroquinha e quando procurado ninguém vem aqui. Não tem nenhuma entidade, Ong., que trabalhe com menor aqui. [...] A questão das drogas, acho um problema muito mais profundo que envolve a família, a sociedade. A droga hoje, o consumo, não é um caso só de polícia (Major PM Comandante da 11ª CIPM/Barra).

O tráfico de drogas é também apontado pelo comandante da 37ª CIPM/Liberdade como o principal fator de insegurança na circunscrição policial de sua responsabilidade. Este tipo de crime desencadeia outros crimes, inclusive o homicídio. Ele ressalta que só no mês de novembro de 2006 oito homicídios foram registrados com fortes indicativos de estarem vinculados ao tráfico de drogas.

Os três comandantes das companhias são unânimes em destacar o tráfico de drogas como o principal problema da insegurança. O bairro da Barra é um ponto turístico que agrega prostituição e consumo de drogas. Os bairros localizados na área da 9ª CIPM/Pirajá e da 37ª CIPM/Liberdade são grandes pontos de distribuição de drogas onde os conflitos entre facções rivais são muito comuns, gerando pânico entre os moradores. Nesses locais, o tráfico de arma também é intenso e as mortes violentas por uso de arma de fogo aumentam as estatísticas do crime contra a pessoa. Homicídio, roubo, furto e delinquência são também apontados como problemas causadores de insegurança no contexto urbano atual.

O tráfico de drogas também é considerado pelos gestores e operadores das Operações de Abordagem como o problema mais sério enfrentado na área de segurança atualmente. Todavia, apontam outros problemas que não foram solucionados com a Polícia Cidadã. Para o Coordenador de Operações da PM e da Operação Munzuá, a polícia sozinha não diminuirá a criminalidade. A integração com a comunidade e com os outros órgãos da justiça criminal é de fundamental importância para conter o aumento da criminalidade; também é necessário investir no policiamento investigativo. A impunidade também é apontada como problema, principalmente aquela relacionada à delinqüência juvenil, um problema de segurança pública persistente. Segundo ele, o menor infrator não é devidamente sancionado pelo seu ato, o que permite um retorno à criminalidade, tornando-se, assim, um cliente contumaz da polícia. A impunidade promove a apatia policial porque o agente percebe que seu trabalho é vão. Para o Coordenador:

Hoje, a delinqüência no Brasil começa aos treze anos. O delinqüente com dezessete anos já é uma delinqüente contumaz. [...] A Polícia Militar executa, ela prende, mas muitas vezes chega à Delegacia, quando não é um ato que tenha as formas legais, não tenha a consistência para um flagrante, esse cidadão volta para a rua e vai cometer o mesmo crime. Nós temos alguns policiais que já conhecem os menores, e já estão cansados de levá-los (apreendidos) e eles retornam para o mesmo bairro e continuam a praticar o ato ilícito (Coronel PM Coordenador de Operações da PM e Operador da Operação Munzuá).

Para o Coordenador da Operação Jericó, a Polícia Cidadã foi projetada para trabalhar com um efetivo ideal, um número de viaturas ideal, com equipamentos ideais, etc. Entretanto, a realidade é outra. As Companhias Independentes de Polícia Militar estão carentes de recursos materiais e humanos. A manutenção da estrutura burocrática e administrativa dos Batalhões (serviço de transporte, almoxarifado, secretaria, corregedoria setorial) pelas próprias CIPMs contraria a política de aplicação do efetivo total na operacionalização da Polícia Cidadã, pois deslocam efetivos para atividades meio, tendo que dividir seus recursos humanos com os serviços operacionais e administrativos. Os problemas de gestão também são referendados pelo Operador da Operação Jericó, pois a descentralização prevista pelo Projeto Polícia Cidadã é sobreposta pela centralização das ações de policiamento ostensivo.

A formação do Conselho Comunitário de Segurança, diz o Operador da Operação Gêmeos, se apresenta como o principal problema da Polícia Cidadã, pois a constituição deste conselho nas regiões sofre pressões dos políticos e de autopromoção que vão de encontro aos interesses do

próprio Conselho Comunitário. Para ele:

A maioria do pessoal está querendo se promover politicamente à frente dos conselhos. Com isso, vem prejudicando a principal função dos conselhos comunitários que é dar apoio à Polícia Militar nas informações para que a Polícia Militar, em conjunto com o cidadão, tome as providências (Major PM Operador da Operação Gêmeos).

A amplitude dos problemas de segurança elencados pelos comandantes e operadores da Polícia Cidadã e das Operações de Abordagem no âmbito externo são aqueles que passaram a preocupar os cientistas sociais, políticos e a sociedade de forma geral a partir da década de 80, em especial a questão do tráfico de drogas e a elevação das taxas de homicídio, tanto no Brasil (PINHEIRO, 1997; LEEDS, 1998; ZALUAR, 1998, 2002; CANO, 2000, 2002; NASCIMENTO, 2002; LEMGRUBER, 2002) como na Bahia (LANIADO, 2000; ESPINHEIRA, 2000; RIBEIRO, 2000; RODRIGUES, 2002; OLIVEIRA, 2005b). Destacam-se também os problemas no âmbito interno da polícia, como a falta de recursos materiais e humanos que inviabilizam as próprias diretrizes estabelecidas pelo Projeto Polícia Cidadã.

### **7.5 - Das ações específicas e gerais para a redução dos riscos**

Uma questão polêmica no âmbito policial é a escolha das estratégias de policiamento. Um exemplo é a escolha entre ações preventivas ou repressivas pois não há consenso sobre a utilização de estratégias específicas ou gerais para reduzir os riscos de vitimização (SHERMAN, 2003). As Operações de Abordagens como visto priorizam as ações repressivas, mas fazem uso das estratégias reativas e proativas de forma mais ou menos equilibrada. Utilizam-se da estratégia reativa quando atendem, em grande parte, às demandas originadas da população atingida pelos assaltos a coletivos, mas usam também estratégias proativas quando, por iniciativa própria, realizam uma operação pente-fino destinada a apreender armas, drogas e veículos roubados ou mesmo quando prendem indivíduos em situação de delito e outras irregularidades. Entretanto, elas podem ser consideradas como ações de policiamento que priorizam estratégias específicas por direcionar suas atividades para crimes de assaltos a ônibus e relacionados com o tráfico de drogas.

Para alguns teóricos do policiamento, as estratégias gerais são justificadas quando os delitos não

são identificáveis facilmente e os criminosos também. Já as estratégias específicas são justificadas quando os delitos e os criminosos são identificáveis. A utilização de uma ou de outra dependerá do alvo a ser escolhido: transgressores, lugares, horários ou vítimas (SHERMAN, 2003). A escolha das estratégias específicas e gerais também direciona para o dilema da escolha entre ações proativas e reativas. Estas ações implicam na questão: quem mobiliza a polícia em suas ações, o público ou a própria polícia? A ação proativa, como já foi visto na seção 1.3, é aquela iniciada pela polícia e os alvos são selecionados por ela. A ação reativa é aquela iniciada pelo cidadão e eles selecionam os seus alvos (SHERMAN, 2003). As Operações de Abordagem utilizam-se tanto das ações reativas como proativas. As demandas originadas da sociedade solicitando policiamento em determinados pontos de ônibus, por exemplo, originam ações reativas através da Operação Jericó. Por outro lado, os operadores das Operações de Abordagem selecionam os pontos onde ocorrerão as revistas de veículos e as interpelações de pessoas de acordo com os objetivos traçados, tomando-se uma posição proativa.

As ações específicas direcionadas para determinados crimes apresentam, conforme o Comandante da 9ª CIPM/Pirajá, resultados satisfatórios para a redução dos riscos gerais. A ostensividade das Operações Gêmeos e Jericó, que visam coibir os assaltos a coletivos, bem como da Operação Munzuá, que visa mais especificamente à apreensão de armas, drogas e veículos irregulares, inibe possíveis ações delituosas nos locais e nos instantes em que estão sendo realizadas. Ou seja, a ostensividade das Operações previne outros delitos como, por exemplo, assaltos a transeuntes e a casas comerciais, homicídios e agressões físicas, nos momentos da sua ocorrência.

Para o Comandante da 11ª CIPM/Barra, as ações específicas são eficientes quando são realizadas de forma estratégica, observando os locais de incidência ou de probabilidade de ocorrência, evitando o máximo de constrangimento à população. Para ele, as Operações de Abordagem, da maneira como estão sendo desenvolvidas, vêm gerando um mal-estar à comunidade. Por exemplo, na Barra, diz ele, não é necessária a intensificação das abordagens a coletivos, pois não há muitas ocorrências nessa área (os assaltos relâmpagos e o roubo de veículos são os mais frequentes). Portanto, uma abordagem por mês, e não três por semana, seria o suficiente, diz ele. As abordagens a veículos, consideradas importantes pelo referido oficial, geram o problema do

constrangimento do cidadão e a possibilidade do policial ser enquadrado no crime de abuso de autoridade. Ele cita que alguns policiais estão respondendo processo por causa destas intervenções em veículos conduzidos por juízes e advogados. Os policiais geralmente se defrontam com situações em que há uma recusa por parte do abordado em sair do veículo. Os condutores mais instruídos sobre a legislação alegam que o policial é responsável apenas pela fiscalização da documentação do veículo e não pela revista do mesmo e do condutor baseados em uma presunção de porte ilegal de arma ou de drogas. Se as Companhias Independentes dispusessem de recursos materiais e humanos para a plena realização do policiamento comunitário, direcionando suas ações de policiamento à redução da criminalidade, inclusive aquelas destinadas para os crimes contra os transportes coletivos, dispensariam as Operações de abordagens, conclui ele.

As ações específicas realizadas pelas Operações de Abordagem contribuem, segundo o Comandante da 37ª CIPM/Liberdade, de certa forma, para a redução do crime em geral. Entretanto, observa ele, é no momento de parar e revistar que a prevenção ocorre, não impedindo, assim, que o delito aconteça depois que a abordagem cessou. Ele entende que essas Operações proporcionam um maior resultado em sua circunscrição policial e são importantes, apesar de entender que em determinados momentos elas causam uma aceitabilidade popular e em outros um repúdio; elas precisam ser repensadas como, por exemplo, a Operação Munzuá. Afirma:

Vejo que a Munzuá é uma operação importante, é uma abordagem sistêmica em toda a cidade, mas vejo também que ela precisa ser estruturada de uma maneira diferenciada. Todo mundo já sabe! Conte aí, se teve terça vai ter quinta, se teve quinta vai ter sábado, se teve quarta vai ter sexta, se teve sexta vai ter domingo (Major PM Comandante da 37ª CIPM).

Esta previsibilidade permite que os criminosos se organizem e ajam nos momentos em que as operações não estejam sendo executadas. A superposição de policiamento nos momentos da troca de turno, por exemplo, impossibilita as lacunas deixadas no momento da passagem dos serviços. Uma solução, entretanto, é dificultada pela falta de efetivo e de recursos materiais. Para ele:

Na Liberdade eu estou com 150 policiais ativos, onde eu tenho férias, eu tenho Junta Médica, eu tenho presos da Justiça, isso tudo fazendo parte do global de 150. Ora, eu não vou contar com 150 para a atividade de policiamento, tá certo! Eu vejo que o recurso humano é um dos principais fatores para a melhoria da atividade de polícia ostensiva, que é a nossa responsabilidade (Major PM Comandante da 37ª CIPM).



Verifica-se, através da percepção dos oficiais gestores e operadores da Polícia Cidadã, o apoio inicial às ações específicas realizadas pelas Operações de Abordagem, mas, num momento posterior, este apoio é substituído por críticas à forma e à limitação dessas operações. A previsibilidade, o constrangimento e a reduzida capacidade de proporcionar um maior tempo de proteção aos cidadãos são os pontos críticos das Operações de Abordagem estabelecidas pelos comandantes da Polícia Cidadã.

As ações que visam os crimes específicos são, conforme os operadores das Operações de Abordagem, eficientes na redução dos crimes gerais. Para o Coordenador de Operações da PM e Operador da Operação Munzuá, as ações específicas contribuem para a redução dos crimes mais gerais. Acrescenta que nos dias em que ocorre a Operação Munzuá, por exemplo, nos vários locais da cidade, durante as cinco horas de atuação, há uma redução dos eventos criminais.

No cenário atual, diz o Operador da Operação Jericó, as Operações de Abordagem são necessárias, mesmo causando constrangimento e sendo consideradas por alguns como ilegais, pois oferecem uma sensação de segurança para a população pela sua ostensividade/visibilidade. Todavia, há a necessidade de uma constante avaliação para mensurar os resultados obtidos de forma a reorientá-la para angariar melhores respostas para o atendimento das demandas por serviços de segurança.

O caráter específico das Operações de Abordagem reflete positivamente nos crimes gerais pela sua ostensividade e por se constituir também num policiamento ordinário, diz o Operador da Operação Gêmeos: a Operação Gêmeos faz o rádio-patrolhamento na cidade e atua em outros tipos de delitos que não são e não estão ligados a assaltos a ônibus. Para ele, a ostensividade previne a ocorrência de delitos e a prisão de assaltantes de ônibus que atuam em uma determinada área, tranquilizando durante certo período aquele local. Os operadores destacam a importância das Operações de Abordagem e sua estratégia específica para a redução de determinados delitos, enfatizando também os reflexos dessa ação nos crimes mais gerais. Entretanto, observam que o reflexo é apenas momentâneo, pois perdura no instante em que as Operações são realizadas. Esta verificação parece confirmar a limitação das Operações de Abordagem em relação à repressão e à prevenção dos crimes gerais. Desta forma, infere-se que

outras estratégias policiais devem ser desenvolvidas pela PM para garantir de forma perene a segurança dos cidadãos nos espaços públicos sem deixar de incrementar ações proativas e gerais através da própria Polícia Cidadã.

### **7.6 - O caráter ostensivo das Operações de Abordagem**

A polícia como profissão tem interesses corporativos e profissionais específicos. Entre os interesses profissionais está a repressão ao crime, ou melhor, entre os interesses profissionais é a repressão ao crime o mais valorizado, como acentua Monjardet (2003). A Polícia Militar da Bahia, considerando esta valorização, não está economizando esforços para demonstrar à sociedade o seu empenho em conter a escalada da criminalidade. A ostensividade das Operações de Abordagem é um exemplo bem claro de demonstração pública do trabalho policial nos últimos anos. O número de pessoas interpeladas e de veículos revistados em Salvador pela PM, conforme visto em capítulo anterior, é considerável. Entretanto, este tipo de tática – parar e revistar –, conforme Reiner (2004), apesar de reduzir o crime, paga um preço muito caro por aumentar a hostilidade da população, pois as taxas de acerto na identificação de criminosos são muito reduzidas.

A ostensividade das Operações de Abordagem, segundo o Comandante da 9ª CIPM/Pirajá, reflete positivamente na prevenção do crime, apesar de considerar que isto ocorre somente no momento em que estão sendo realizadas as Operações. Entretanto, alerta ele, há a necessidade de se reavaliar essas Operações e criar novas estratégias de policiamento para coibir a criminalidade, observando a própria dinâmica do crime.

Para o Comandante da 11ª CIPM/Barra, as operações continuam utilizando formas antigas de policiamento. Para ele, é ainda um policiamento tradicional, além de utilizar equipamentos obsoletos. Faz-se necessário a criação de novos métodos de abordagem e a utilização de novos instrumentos e novas tecnologias. Pelos registros apresentados em relação às prisões, apreensão de armas e de drogas, estas operações apresentam uma eficácia ínfima: são preventivas no sentido da visibilidade, do impacto momentâneo, mas são de pouca eficácia nos resultados, conclui ele.

A ostensividade das operações, segundo o comandante da 37ª CIPM/Liberdade, preenche as lacunas existentes no policiamento realizado pelas CIPMs. A presença da viatura da Operação Gêmeos na área da CIPM e dos efetivos deslocados para a realização de abordagens na área da Companhia como, por exemplo, a Operação Jericó, exercem, segundo ele, uma ação preventiva. Ou seja, a ostensividade das Operações, além de reforçar o policiamento na área da 37ª CIPM/Liberdade, possibilita uma ação preventiva. Avalia que:

Se me colocarem seis viaturas da Operação Gêmeos aqui eu vou adorar [...] vou preencher uma área onde eu deveria ter quatro viaturas circulando ordinariamente [...]. Eu preciso ter este retorno, e este retorno é dado pela presença da Gêmeos (Major PM Comandante da 37ª CIPM).

Não há unanimidade em relação à aplicação das Operações de Abordagem e quanto à questão da ostensividade entre os comandantes da Polícia Cidadã. As Operações são percebidas pelos operadores como possibilidades de ação repressora da criminalidade e precisam ser revistas estrategicamente, pois já estão apresentando, pelo longo período de sua aplicação, um desgaste que compromete a sua eficácia. O número de intervenções policiais e os resultados obtidos são visto com ressalvas pelo Comandante da 11ª CIPM/Barra. Já a ostensividade é vista pelos operadores das Operações de Abordagem como positiva. Parar e revistar é uma tática percebida pelo Operador da Operação Munzuá como necessária, apesar de saber que nem sempre conta com a simpatia popular, principalmente quando a ação é agressiva e desrespeita o cidadão; a forma inadequada de abordar é que causa a antipatia popular. Há, segundo ele, uma necessidade de preparar melhor o policial para esta atividade, treinando-o para exercer de forma técnica esta ação. A ação de parar e revistar necessita da discricionariedade policial no momento da seleção dos que serão interpelados a partir de critérios para evitar abusos. Para o Operador da Operação Munzuá, as abordagens se constituem num “mal necessário” e continuarão para conter os avanços da criminalidade, pois o constrangimento que elas causam é justificado por não haver uma outra forma de identificar criminosos.

As atividades coordenadas entre as CIPMs que fazem fronteiras com o auxílio de levantamentos investigativos surtiriam mais efeitos positivos na detecção e detenção de criminosos; contribuiriam bem mais com a prevenção nas localidades consideradas de riscos do que as operações ora desencadeadas pela PM e evitariam, inclusive, determinados transtornos à

população. As ações policiais investigativas e de inteligência, que não são ostensivas, surtiriam um melhor resultado no combate, por exemplo, ao narcotráfico do que as ações ostensivas das Operações de Abordagem.

Ao considerar as operações como um mal necessário, o Coordenador de Operações da PM e Operador da Operação Munzuá resume muito bem o seu significado dentro do contexto operacional da PM. A impossibilidade de utilizar uma estratégia mais eficaz e menos constrangedora de policiamento justifica as interpelações e as revistas. A ausência de ações policiais investigativas e de inteligência para conter os avanços da criminalidade, conforme o Operador da Operação Jericó, ratifica o entendimento de que as Operações de Abordagem são necessárias apesar de reconhecer sua ineficácia em relação ao narcotráfico.

### **7.7 - Os reflexos das Operações de Abordagem na atuação da Polícia Cidadã**

Como já foi observado no decorrer deste trabalho, a Polícia Cidadã é uma ação de policiamento que busca, ao mesmo tempo, ser mais eficaz para a redução e a prevenção da criminalidade e menos distante do público e dos interesses coletivos; ou seja, a Polícia Cidadã procura desenvolver novas alternativas para a redução da violência criminal buscando o respaldo da comunidade, valorizando os valores democráticos e constitucionais da participação para o enfrentamento dos problemas relacionados com segurança pública. Por outro lado, as Operações de Abordagem se apresentam como uma ação de policiamento para coibir determinados tipos de delito que causam insegurança a determinados segmentos sociais como, por exemplo, os usuários de transportes coletivos de Salvador. Remetendo a análise a estas duas ações de policiamento, a primeira como política institucional da PM para melhorar sua imagem e ser mais eficiente, e a segunda como estratégia de policiamento para coibir determinados delitos, pergunta-se: quais os reflexos positivos e negativos das Operações de Abordagem na atuação da Polícia Cidadã?

Para o Comandante da 9ª CIPM/Pirajá, as Operações de Abordagem refletem positivamente na Polícia Cidadã, pois, no momento em que ocorrem, há maior segurança para a população. Entretanto, alerta ele, se a Polícia Cidadã estivesse em pleno funcionamento não haveria a necessidade destas operações. Elas existem devido às lacunas deixadas pela não implementação

completa do projeto original da Polícia Cidadã.

O Comandante da 11ª CIPM/Barra diz que a positividade está na falta de opção que a população tem de outras medidas para combater a criminalidade, tornando as Operações de Abordagem a única alternativa possível. Para ele, a comunidade “engole” estas operações por falta de opção: “é melhor ter na rua esses homens despreparados, fazendo abordagens, do que não ter nada”. O aspecto negativo das operações, segundo ele, é que elas não trabalham com as informações (dados) como deveriam, não há um planejamento adequado, os indicadores não são utilizados, propiciando uma má distribuição destas ações, inclusive, na área da CIPM: “não adianta”, diz o Comandante, “eu encher a cidade de Munzuá em um local que a comunidade não sofre muito, eu vou constranger aquela comunidade”. Conclui afirmando que a rotinização das Operações de Abordagem tem gerado uma insatisfação dos policiais e uma falta de credibilidade da população.

Quando as Operações de Abordagem visam apreender armas, drogas ou infratores, ou seja, quando elas agem de forma preventiva, diz o Comandante da 37ª CIPM/Liberdade, tornam-se necessárias e a comunidade precisa delas. Entretanto, quando elas assumem um caráter repressivo, expondo a população ao risco, tornam-se prejudiciais. Para o oficial, existem problemas na execução dessas operações. No momento da abordagem os policiais, geralmente, não observam os princípios doutrinários prescritos no Manual de Abordagem da Polícia Militar. Um outro problema é o desvio do policial da CIPM de suas atividades de policiamento comunitário para a realização da Operação Munzuá. O comandante ressalta, ainda, que a centralização da Coordenadoria de Operações sobre os locais e horários da Operação Munzuá desconsidera os indicativos que estabelecem as prioridades da CIPM. “É importante a Munzuá? é.”, diz ele, “mas é importante que nos dêem uma flexibilização de onde empregar a Munzuá, porque isso vai nos dar uma maior visualização da ação preventiva da polícia e não somente o lado estático, como está sendo realizado hoje”. A observação dos indicadores é preponderante para a montagem da Operação, conclui o comandante da 37ª CIPM/Liberdade.

Observa-se, através dos comandantes da Polícia Cidadã, que as Operações de Abordagem apresentam aspectos positivos e negativos. O principal aspecto positivo é que estas Operações suprem as lacunas deixadas pela implantação parcial da Polícia Cidadã, principalmente a falta de

efetivo. No entanto, o emprego das operações reflete negativamente na Polícia Cidadã, segundo eles, quando elas priorizam ações repressivas, não atendem às necessidades da CIPM e não utilizam as informações necessárias para o estabelecimento de estratégias eficientes.

Sobre os reflexos das Operações de Abordagem na atividade de Polícia cidadã, os operadores dessas operações expressam pensamentos coerentes com aqueles apresentados pelos comandantes. Para o Operador da Operação Munzuá o ideal era não ter abordagem alguma, mas as circunstâncias não deixam margem para opções. As interpelações e as revistas policiais causam constrangimentos, principalmente aquelas que submetem os indivíduos a posições consideradas humilhantes como, por exemplo, se posicionar de pernas abertas ou de joelhos. Segundo o Coronel Operador da Operação Munzuá, estes são os aspectos negativos das abordagens e não são compatíveis com os princípios da Polícia Cidadã.

Para o Operador da Operação Jericó, as Operações de Abordagem não são necessariamente antitéticas em relação à Polícia Cidadã. São necessárias para resolver, inclusive, problemas anteriores à própria Polícia Cidadã como, por exemplo, em áreas dominadas por traficantes. Os espaços dominados pela violência devem ser primeiramente ocupados pela polícia através de medidas repressivas e depois com ações preventivas. Entretanto, ressalta ele, para que as ações policiais atendam às expectativas interna e externa, faz-se necessário planejamento com início, meio, fim e manutenção. Para tanto, a profissionalização das ações de abordagem para a detecção dos infratores e, conseqüentemente, para oportunizar a implantação da Polícia Cidadã e das ações preventivas, se apresenta como fator principal para o sucesso da polícia. Em suma, para ele as Operações de Abordagem são ações que complementam as ações de policiamento implantadas pela Polícia Cidadã.

Ainda sobre os aspectos positivos e negativos das operações e seus reflexos na Polícia Cidadã, o Operador da Operação Gêmeos entende que a ostensividade das operações gera uma sensação de segurança para a população, logo, é um aspecto positivo. Já o aspecto negativo está no constrangimento ao qual a comunidade é submetida com as ações de abordagem. Entretanto, ressalta ele, não há outra forma de detectar o meliante a não ser através da revista a pessoas.

Pode-se dizer que, entre os comandantes e operadores, não há uma unanimidade com relação à compatibilidade entre as Operações de Abordagem e a Polícia Cidadã. Para o Coordenador de Operações da PM e Operador da Operação Munzuá, elas são antitéticas, mas para o Operador da Operação Jericó elas complementam a ação da Polícia Cidadã. Para o Comandante da 37ª CIPM/Liberdade, os aspectos positivos e negativos vão depender da estratégia utilizada (preventiva ou repressiva). Já o Comandante da 9ª CIPM/Pirajá entende que as Operações atuam nas lacunas deixadas pela Polícia Cidadã.

As percepções dos comandantes e operadores das duas ações de policiamento ora desenvolvidas pela Polícia Militar da Bahia mostram, *grosso modo*, que o real sentido para enfrentar a (in)segurança encontra-se longe de ser desvelado. As visões declaradas apresentam alguma discordância sobre a aplicabilidade das Operações de Abordagem, mas indicam que o policiamento comunitário realizado pela Polícia Cidadã é ainda muito incipiente e apresenta diversos problemas para a sua efetivação dentro do atual contexto. Os problemas internos, relacionados com a escassez de recursos materiais e humanos, e os externos, relacionados com a falta de uma melhor organização da sociedade para co-participar da elaboração e implementação de políticas de segurança nos bairros, dificultam o bom desenvolvimento das ações preventivas idealizadas pelo Projeto Polícia Cidadã. Com isso, as Operações de Abordagem, de certa forma, encontram justificativa no interior da organização policial e se apresentam, momentaneamente, como uma forma de resposta mais imediata para atender às demandas por segurança.

## CONCLUSÃO

Nesta investigação sociológica observaram-se, para fins descritivos e analíticos, dois fatores histórico-sociais importantes que motivaram a reestruturação da Polícia Militar da Bahia na segunda metade da década de 90 e que levaram à adoção do modelo de Polícia Cidadã como política pública de segurança. O primeiro, foi à redemocratização iniciada a partir dos anos oitenta, obrigando as instituições estatais a se adequarem ao novo contexto político brasileiro. O segundo, foi à elevação das taxas de criminalidade e violência, também a partir da década de oitenta, fazendo com que os órgãos de segurança pública, especialmente a polícia, avaliassem seus métodos para reduzir e/ou conter os avanços da violência criminal.

Todavia, problemas externos e internos vêm dificultando a implementação da proposta idealizada em torno da Polícia Cidadã na capital baiana. Como problema externo destaca-se a falta de cultura cívica da própria população soteropolitana para organizar-se e engajar-se na nova política de policiamento onde a participação da comunidade é de vital importância para a identificação e administração dos problemas de segurança nos bairros. Esta falta de organização pode ser constatada nas entrevistas dadas pelos comandantes da Polícia Cidadã quando indicam as dificuldades para compor os Conselhos Comunitários de Segurança em suas áreas, bem como no quantitativo de Conselhos Comunitários de Segurança já instalados em Salvador: de 26 CIPMs, apenas 16 têm conselhos funcionando. Como problema interno destaca-se o reduzido efetivo do policiamento comunitário que soma, aproximadamente, quatro mil policiais para atender a uma população de quase três milhões de habitantes. Esta escassez de efetivo prejudica a disponibilização do policial nas ruas e, conseqüentemente, a própria relação e integração com a comunidade no espaço público do bairro, onde o policiamento a pé, realizado por meio de rondas, conversando com os comerciantes e moradores, permite identificar os problemas do bairro e administrar os pequenos conflitos, além de obter informações necessárias. Com isso, a estratégia da Polícia Cidadã não vem conseguindo atender às expectativas da população e da própria polícia, obrigando a Polícia Militar da Bahia a recorrer, como estratégia alternativa, às Operações de Abordagem nas ruas de Salvador para tentar conter os inúmeros problemas referentes à insegurança pública revelada nas taxas de criminalidade.



As Operações de Abordagem, entretanto, apresentam uma lógica que difere e contraria a lógica do policiamento comunitário. Enquanto a primeira visa especificamente o crime e o criminoso, resgatando uma prática do policiamento tradicional, priorizando as ações repressivas, a segunda visa o cidadão e os seus problemas, priorizando as ações preventivas. Os policiais que atuam na atividade de parar e revistar, são guiados pela suspeição e desconfiança em relação ao indivíduo abordado. Já os policiais que atuam no policiamento comunitário são guiados pelo princípio da integração e da construção de confiança em relação ao público. A pesquisa indicou alguns contrastes entre as duas ações policiais sistematizados a seguir:

- a) As Operações de Abordagem, mais especificamente as Operações Jericó e Munzuá, com a participação do efetivo das Companhias Independentes de Polícia Militar, desviam momentaneamente os policiais da sua tarefa para a *manutenção da paz*, visando salvaguardar a ordem, a tranqüilidade, a igualdade e a justiça, conforme os pressupostos do Projeto Polícia Cidadã, para as atividades direcionadas prioritariamente ao *cumprimento da lei* cujo objetivo principal é a prisão de infratores.
- b) O redirecionamento do efetivo policial das Companhias Independentes para atividades de parar e revistar, como as Operações Jericó e Munzuá, dificulta a construção e consolidação de uma cultura pautada em privilegiar os valores democráticos e constitucionais (os direitos fundamentais devem ser garantidos pela polícia) pois os “interrogatórios de campo” violam os direitos do cidadão prejudicando as diretrizes estabelecidas pelo Projeto Polícia Cidadã.
- c) O elevado número de interpelações nas áreas das Companhias Independentes, principalmente contra indivíduos tipificados pela suspeição (lugar, situação e características da pessoa), dificulta e até mesmo impossibilita uma aproximação da polícia com os grupos socialmente enquadrados na condição de marginalizados, conforme a estrutura de poder e o sentido do preconceito e da discriminação social, que no caso de Salvador está direcionado mais para os jovens, negros, pobres e moradores das periferias.
- d) A previsibilidade das Operações de Abordagem, com horários, dias e locais pré-

determinados, parece pouco influenciar na diminuição das taxas de assaltos a coletivos e demais delitos contra o patrimônio. A rotinização tem gerado uma insatisfação por parte dos policiais e uma falta de credibilidade por parte da população. Ademais, as operações têm demonstrado pouca eficácia na redução dos crimes contra a pessoa tal como o homicídio e a agressão física. Isto reflete negativamente nas ações de policiamento comunitário, pois a não diminuição dos riscos de vitimização é problemática para todo o sistema policial.

Apesar dos contratos citados, a ostensividade das Operações de Abordagem demonstra o trabalho da Polícia Militar para conter a criminalidade, bem como preencher, conforme declarações dos comandantes e operadores do policiamento, as lacunas deixadas pela Polícia Cidadã. Esta por sua vez esbarra em problemas internos, como a escassez de recursos materiais e recursos humanos, e em problemas externos, como a baixa participação das comunidades. Além das dificuldades internas citadas para a plena efetivação da Polícia Cidadã é importante destacar a ausência de mecanismos que possibilitem aferir o desempenho do policiamento executado pelas Companhias Independentes de Polícia Militar. Ou seja, a Linha de ação IV (Gestão de excelência – Indicadores), do Projeto Polícia Cidadã, não está sendo colocada em prática pelos comandantes das CIPMs.

Esta ausência de aferição do desempenho policial e dos índices de redução do medo, da desordem e da vitimização, entre outros, impossibilita avaliar a eficácia do policiamento desenvolvido pelas CIPMs. Nas unidades estudadas (9ª CIPM/Pirajá, 11ª CIPM/Barra e 37ª CIPM/Liberdade) apenas se observou o preenchimento do Relatório Estatístico Comparativo Anual/Mensal (RECAM) que só registra as *ocorrências policiais*, prioritariamente as ocorrências criminais, e precariamente a *quantidade de ações policiais*, deixando de registrar as ocorrências de serviços (informações sobre endereços, procedimentos relacionados à segurança de estabelecimentos comerciais e residenciais, auxílio a idosos e crianças, etc.) e uma parcela significativa das ocorrências não-emergenciais tais como brigas domésticas, discussões entre vizinhos, conflitos no trânsito, eventos com doentes mentais, som alto, jogos de futebol em locais não apropriados, etc. Outros indicadores elencados pelo Projeto Polícia Cidadã como, por exemplo, *índice de satisfação da população* e *taxa de impacto visual* não são computados pelas CIPMs, dificultando uma

avaliação mais compreensiva das as ações da Polícia Cidadã. Ademais, a falta de indicadores dificulta um melhor planejamento e aplicabilidade do efetivo policial na área e a elaboração de ações proativas e preventivas.

Os resultados das intervenções policiais apresentados nesta pesquisa demonstram a complexidade de e as dificuldades para avaliar o desempenho da Polícia Cidadã e das Operações de Abordagem. A falta de uma melhor institucionalização das políticas públicas e de uma cultura de coleta e análise de dados na Corporação requereu um esforço significativo desta pesquisa para a computação dos números e indicadores da ação policial nos anos de 2004, 2005 e 2006. A ausência de um centro de estatística na Coordenadoria de Operações e/ou no Comando de Policiamento da Capital direcionou a presente pesquisa empírica para as coordenadorias das três Operações de Abordagem e para as três Unidades de Planejamento das CIPMs em tela, onde os quantitativos das ações de policiamento nem sempre estavam atualizados, quer pela insuficiência de recursos materiais, quer pela carência de recursos humanos e pela própria falta de qualificação técnica e específica para os registros necessários para a avaliação e memória da Corporação.

As percepções dos comandantes e operadores das ações de policiamento em Salvador indicam divergências sobre o atual sentido das políticas públicas de segurança, apesar de haver unanimidade em afirmar que a ação preventiva deve ser a tônica do policiamento desenvolvido pela Polícia Militar. Todavia, observam que para coibir e controlar o crime a Polícia Cidadã necessita do apoio das ações de policiamento ostensivo das Operações de Abordagem, já que aquela ainda está aquém das expectativas desejadas para garantir a segurança dos cidadãos. Também consideram que as Operações de Abordagem devem passar por uma reavaliação. A discordância sobre a condição antitética ou não das Operações de Abordagem em relação à Polícia Cidadã indica também uma falta de convergência em relação à melhor política de policiamento para a Corporação no contexto de democratização e de elevado riscos de segurança.

A não confirmação de que as interpelações e revistas reduzem os crimes e promovem uma maior sensação de segurança para a população, conforme constatação nesta pesquisa (Tabela 2 e Gráfico 9) que mostra não haver uma interferência direta na elevação ou diminuição de roubos a coletivos com a intensificação das ações de parar e revistar no período estudado, coloca em

questionamento as Operações de Abordagem. Porém, a persistência dos crimes contra os transportes coletivos e os seus usuários, oscilando no quantitativo, impulsiona a intensificação das interpelações de pessoas em pontos de ônibus e no interior dos coletivos.

A crença da maioria dos integrantes da Corporação na Polícia Cidadã e na ação preventiva como sendo mais eficaz na redução e controle da criminalidade, bem como na garantia dos direitos civis, permite inferir que a persistência do Projeto Polícia Cidadã, observando as experiências vivenciadas ao longo desses nove anos, ainda representa uma política de segurança mais adequada para atender às demandas por segurança da população. Para tanto, conforme as considerações de críticas dos depoentes nas entrevistas realizadas, se faz necessário enfrentar as seguintes questões:

- a) investir na formação de policiais militares visando à adesão aos valores democráticos da participação, do respeito aos direitos fundamentais, das virtudes de cidadania como forma de facilitar o entrosamento dos policiais às estratégias de policiamento comunitário e orientado para a solução de problemas.
- b) capacitar policiais para implementar políticas públicas e avaliar os processos de policiamento preventivo nas Companhias Independentes de Polícia Militar como forma de orientar os comandantes nas elaborações de estratégias preventivas em suas áreas de atuação.
- c) aumentar o efetivo policial e de equipamento em geral (veículos, recursos de comunicação, informatização, etc.) para o desempenho das atividades de policiamento comunitário, em especial o policiamento a pé, para minimizar os problemas relacionados em relação ao número de policiais por habitantes e por área geográfica de cobertura.
- d) criar um Centro de Implementação e Avaliação dos Processos de Policiamento (CIAP) realizados pela Corporação para coordenar os dados e estudos sobre as estratégias de policiamento ostensivo e de segurança pública, subsidiando as autoridades competentes e a sociedade nas formulações de políticas públicas de segurança no Estado.

Esta pesquisa possibilitou constatar os resultados da reestruturação da Polícia Militar da Bahia iniciada na segunda metade da década de 90 e que permitiu a adoção do modelo de Polícia Cidadã como política pública de segurança, em princípio, prioritário. Possibilitou ainda observar as especificidades das duas estratégias ora adotadas pela Corporação, bem como os resultados alcançados e os contrastes existentes entre ambas. Ademais, a pesquisa identificou alguns problemas para a implementação da Polícia Cidadã em Salvador e o estágio atual desta ação de policiamento em áreas de contrastes, tal como altíssima densidade demográfica e elevado nível de pobreza em duas áreas, bem como em uma área nobre da cidade. O estudo sobre as Operações de Abordagem também permitiu desvelar os resultados obtidos com as interpelações e as revistas no período estudado.

Conclui-se que o pressuposto desta pesquisa foi confirmado em parte quando se constatou que há uma priorização do atendimento das demandas relacionadas com a criminalidade através das Operações de Abordagem, inclusive redirecionando o efetivo destinado ao policiamento comunitário para aquele fim, apesar de reconhecer que a falta de efetivo das Companhias Independentes para o desenvolvimento da ação preventiva ocasiona medidas mais repressivas para o controle da criminalidade. Entretanto, esta justificativa não inviabiliza o pressuposto de que a Polícia Cidadã está com sua visibilidade em baixa e de que as Operações de Abordagem contrariam o propósito de integração entre polícia e comunidade, principalmente porque tende a reproduzir a estrutura de poder da sociedade, agindo de forma discriminatória nos momentos das intervenções contra uma parcela da população, o que contradiz uma das funções nucleares do papel da polícia que é proteger e fortalecer a cidadania por meio do incremento da segurança para a sociedade como um todo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ADORNO, Sergio; CARDIA, Nancy. “Dilemas do controle democrático da violência: execuções sumárias e grupos de extermínio. São Paulo, 1980-1989”. In: **Violências no tempo de globalização**. Org. TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. São Paulo: Hucitec, 1999.

ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado**. Brasil: Martins Fontes, 1974.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

BAHIA. **Lei nº 7251 de 09 de janeiro de 1998**.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do Direito Penal**: introdução à sociologia do direito penal. 3ª ed. Rio de Janeiro: Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade**: a busca por segurança no mundo atual. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

\_\_\_\_\_. **Globalização**: as conseqüências humanas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.

BAYLEY, David H. **Padrões de Policiamento**: Uma Análise Internacional Comparativa. 2. ed. 1. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006 (Série Polícia e Sociedade; nº 1)

BEATO, Cláudio. “Reinventando a polícia: a implementação de um programa de policiamento comunitário”. In: **Policiamento Comunitário**: experiência no Brasil 2000-2002. São Paulo: Página Viva, 2002.

BELLI, Benoni. **Tolerância Zero e democracia no Brasil**: visões da segurança pública na década de 90. São Paulo: Perspectiva, 2004.

BICUDO, Hélio Pereira. **Violência**: o Brasil cruel e sem maquiagem. São Paulo: Moderna, 1994. (Coleção polêmica)

BITTNER, Egon. **Aspectos do Trabalho Policial**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003 (Série Polícia e Sociedade; nº 8).

BLAU, Peter M. “O estudo da organização formal”. In: **A Sociologia Americana**. Org. PARSONS, Talcott. São Paulo: Cultrix, 1968.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

\_\_\_\_\_. **Elogio da serenidade e outros escritos morais**. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

BORGES, Alberto S. P et al. **150 anos da Polícia Militar da Bahia**. Salvador: EGBA, 1975.

BORGES, André. “Governo estadual, competição política e mudança institucional: lições comparativas da reforma da gestão escolar no Brasil”. In: **Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros**. (Orgs) SOUZA, Celina e DANTAS NETO, Paulo Fábio. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

BRODEUR, Jean-Paul. “Policiamento ‘Sob-Medida’: Um Estudo Conceitual. In: **Como Reconhecer um Bom Policiamento: Problemas e Temas**. BRODEUR, Jean-Paul. (Org). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002. (Série Polícia e Sociedade; 4)

CANO, Ignácio. “A importância do microdesarmamento na prevenção da violência”. In: **Insegurança Pública: reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana**. Org. OLIVEIRA, Nilson Vieira. São Paulo: Nova Alexandria, 2002.

\_\_\_\_\_. “O Controle da Atividade Policial: o Uso da Força Letal”. In: **1ª Conferência Internacional sobre Controle Externo da Polícia: Brasil – Canadá**; Org. MARIANO, Benedito Domingos. Osasco, SP: JM Edições, 2000.

CARDIA, Nancy. “O medo da polícia e as graves violações dos direitos humanos”. In: **Tempo Social; Rev. Sociol. USP**. São Paulo, 9 (1). 249-265, maio de 1997.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CASTEL, Robert. **Insegurança social: O que é ser protegido?** Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em Rede**. 7ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

CEDEC. **Mapa de Risco da Violência: Cidade de Salvador**. São Paulo: CEDEC, 1997.

CHEVALLIER, Jean-Jacques. **História do pensamento político: Da Cidade-Estado ao apogeu do Estado-Nação monárquico**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

CHEVIGNY, Paul. “Definindo o papel da polícia na América Latina”. In: **Democracia, violência e injustiça: O não-Estado de Direito na América Latina**. (Orgs) MÉNDEZ, Juan E.; O’DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

DA MATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. 3 ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

DA SILVA, Jorge. **Segurança pública e polícia: criminologia crítica aplicada**. Rio de Janeiro:

Forense, 2003.

DE MASI, Domenico. “A sociedade pós-industrial”. In: **A sociedade pós-industrial**. DE MASI, D. (org). 4ª ed. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2003.

DESPOSATO, Scott. “Preferência dos eleitores e incentivos dos legisladores em ambientes eleitorais diversos: o caso dos estados brasileiros”. In: **Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros**. (Orgs) SOUZA, Celina e DANTAS NETO, Paulo Fábio. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

ESPINHEIRA, Gey. “Os tempos e os espaços do crime”. In: Oliveira, N. de; Ribeiro, L.M.S; Zanetti, J.C. (Orgs). **A outra face da moeda: violência na Bahia**. Salvador: Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Salvador, 2000.

\_\_\_\_\_. “Sociabilidade e Violência: criminalidade na vida cotidiana do Subúrbio Ferroviário de Salvador”. In: **Sociabilidade e Violência: criminalidade na vida cotidiana do Subúrbio Ferroviário de Salvador**. Salvador: Ministério Público do Estado da Bahia, Universidade Federal da Bahia, 2004.

FALLETI, Tulia G. “Efeitos da descentralização nas relações à medida em que intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada”. In: **Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros**. (Orgs) SOUZA, Celina e DANTAS NETO, Paulo Fábio. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

FAORO. Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 12ª ed. São Paulo: Globo, 1997.

FEDERICO, Vicente. **Um caso de Polícia: reorganização, capacitação profissional e Polícia comunitária na PM da Bahia**. Salvador: Escola de Administração da UFBA, 1999.

GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

\_\_\_\_\_. **Sociologia**. 4ª ed. Rio Grande do Sul: ARTMED, 2005.

GOLDSTEIN, Herman. **Policiando uma Sociedade Livre**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. (Série Polícia e Sociedade; nº 9)

GREENE, Jack R. “Avaliando as Estratégias Planejadas de Mudança no Policiamento Moderno: Implementando o Policiamento Comunitário”. In: **Como Reconhecer um Bom Policiamento: Problemas e Temas**. BRODEUR, Jean-Paul. (Org). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002. (Série Polícia e Sociedade; 4)

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre a facticidade e validade, volume II**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**.



15ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2006.

HUGGINS, Martha K. **Polícia e política**: relações Estados Unidos/ América Latina. São Paulo: Cortez, 1998.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KAHN, Túlio. “Policiamento Comunitário em São Paulo: a visão dos policiais”. In: **Policiamento Comunitário**: experiência no Brasil 2000-2002. São Paulo: Página Viva, 2002.

KANT DE LIMA, Roberto. “A administração dos conflitos no Brasil: a lógica da punição”. In: **Cidadania e violência**. Organizado por Gilberto Velho e Marcos Alvito. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; Editora FGV, 2000.

\_\_\_\_\_. “Política de segurança pública e seu impacto na formação policial: considerações teóricas e propostas práticas”. In: **Política de Segurança Pública**: dimensões da formação e impactos sociais. (Orgs). ZAVERUCHA, Jorge; BARROS, Maria do Rosário Negreiros. Recife, PE: Editora Massangana, 2002.

LANE, Roger. “Polícia Urbana e Crime na América do século XIX”. In: TONRY, M e MORRIS, N. **Policiamento moderno**. São Paulo: EDUSP, 2003. (Série Polícia e Sociedade; nº 7).

LANIADO, Ruthy Nadia. “Políticas Públicas e Desempenho Institucional em Relação à Criminalidade”. In: **Organizações & Sociedade**. Salvador: Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, v.7, n. 17, janeiro/abril, 2000.

\_\_\_\_\_. **Troca e reciprocidade no campo da cultura política**. Trabalho apresentado no XXV Encontro anual da ANPOCS. Caxambu, outubro de 2001.

LEEDS, Elizabeth. “Cocaína e poderes paralelos na periferia urbana brasileira: ameaça à democratização em nível local”. In: ZALUAR, A e ALVITO, M. (Orgs). **Um século de Favela**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

LEMGRUBER, Julita. “Controle da criminalidade: mitos e fatos”. In: **Insegurança Pública**: reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana. Org. OLIVEIRA, Nilson Vieira. São Paulo: Nova Alexandria, 2002.

LIMA NETO, Fernando Cardoso. “Limiares da Sociabilidade Suburbana”. In: **Sociabilidade e Violência**: criminalidade na vida cotidiana do Subúrbio Ferroviário de Salvador. Salvador: Ministério Público do Estado da Bahia, Universidade Federal da Bahia, 2004.

LINZ, J. J e STEPAN, A. **A Transição e Consolidação de Democracia**: A experiência do sul da Europa e da América do Sul. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LOPES, Regina Trindade. “Desconstrução da Violência no Bairro de Escada: um Novo Olhar sobre o Subúrbio”. In: **Sociabilidade e Violência**: criminalidade na vida cotidiana do Subúrbio

Ferrovário de Salvador. Salvador: Ministério Público do Estado da Bahia, Universidade Federal da Bahia, 2004.

MALVAR FILHO, Jaime de Almeida; REIS, Hilton Teixeira dos; SANTOS, Antonio César da Silva. **Operações Extraordinárias em Salvador: Relação Custo X Benefício para a PM.** In: Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Segurança Pública, promovido pela Universidade do Estado da Bahia em parceria com a Academia de Polícia Militar da Bahia. Salvador, 2004.

MANSO, Bruno Paes. “Ação e discurso: sugestão para o debate da violência”. In: **Insegurança Pública: reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana.** Org. OLIVEIRA, Nilson Vieira. São Paulo: Nova Alexandria, 2002.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MASTROFSKI, Stephen D. “Policiamento Comunitário e Estrutura da Organização Policial”. In: **Como Reconhecer um Bom Policiamento: Problemas e Temas.** BRODEUR, Jean-Paul. (Org). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002. (Série Polícia e Sociedade; 4)

MÉNDEZ, Juan E. “Problemas da violência ilegal”. In: **Democracia, violência e injustiça: O não-Estado de Direito na América Latina.** (Orgs) MÉNDEZ, Juan E.; O’DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MENKE, Ben A.; WHITE, Mervin F. e CAREY, William L. “Profissionalização da Polícia: Em Busca de Excelência ou de Poder Político?” In: **Administração do Trabalho Policial: Questões e Análises.** (Org) GREENE, Jack R. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002. (Série Polícia e sociedade; nº 5).

MONET, Jean-Claude. **Polícias e Sociedades na Europa.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001 – (Série Polícia e Sociedade; nº 3).

MONJARDET, Dominique. **O que faz a polícia: Sociologia da Força Pública.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003 – (Série Polícia e Sociedade; nº 10).

MONKKONEN, Eric H. “História da Polícia Urbana”. In: TONRY, M e MORRIS, N. **Policiamento moderno.** São Paulo: EDUSP, 2003. (Série Polícia e Sociedade; nº 7).

MOORE, Mark Harrison. “Policiamento Comunitário e Policiamento para a Solução de Problemas”. In: TONRY, M e MORRIS, N. **Policiamento moderno.** São Paulo: EDUSP, 2003. (Série Polícia e Sociedade; nº 7).

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. “Violência urbana: o eixo da conjuntura social brasileira no final do século XX”. In: **Política de Segurança Pública: dimensões da formação e impactos sociais.** (Orgs). ZAVERUCHA, Jorge; BARROS, Maria do Rosário Negreiros. Recife, PE: Editora Massangana, 2002.

O'DONNELL, Guillermo. "Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina: uma conclusão parcial" In: **Democracia, violência e injustiça: O não-Estado de Direito na América Latina**. (Orgs) MÉNDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

OLIVEIRA, Antonio Santos. **OS FAZEDORES DE PAZ: A polícia cidadã dos oficiais policiais militares da Bahia**. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo – USP. São Paulo, 2005a.

\_\_\_\_\_. "O Policiamento e a Democracia". In: **Organização & Sociedade**. Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, v.12, n 33, abril/junho, 2005b.

PAES-MACHADO, Eduardo; LEVENSTEIN, Charles. "Assaltantes a bordo: violência, insegurança e saúde no trabalho em transporte coletivo de Salvador, Bahia, Brasil". **Cadernos de Saúde Pública**, Set./ Out. 2002, vol. 18, n° 5, ISSN 0102-311X. In: [http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2002000500014](http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2002000500014) (consultado em 20/07/06).

PAIM, Jairnilson Silva et al. **Distribuição espacial da violência: mortalidade por causas externas em Salvador (Bahia), Brasil**. Rev. Panamericana de Salud Pública. Nov. 1999, vol. 6, n° 5, p. 321-332.

PAIXÃO, Antonio Luiz; BEATO, Cláudio. "Crimes, vítimas e policiais". In: **Tempo Social**; Rev. Sociol. USP. São Paulo, 9 (1). 233-248, maio de 1997.

PEDRAZZINI, Yves. **A violência das cidades**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

PIERUCCI, Antônio Flávio. **Ciladas da diferença**. 2 ed. São Paulo: USP, Curso de Pós-Graduação em Sociologia: Ed. 34, 2000.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. "O Estado de Direito e os não-privilegiados na América Latina". In: **Democracia, violência e injustiça: O não-Estado de Direito na América Latina**. (Orgs) MÉNDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_. "Governo democrático, violência e estado (ou não) de direito". In: BETHELL, L. (Org). **Brasil: fardo do passado, promessa do futuro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. "Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias". In: **Tempo Social**; Rev. Sociol. USP. São Paulo, 9 (1): 43-52, maio de 1997.

POLÍCIA. In: **Dicionário de Política**. BOBBIO, N.; MATTENCI, N.; PASQUINO, G (Org). 8ª ed. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1995.

POLÍCIA. In: **Dicionário do pensamento social do século XX**. OUTHWAIT, W;

BOTTOMORE, T (Orgs). Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed, 1996.

**PROJETO POLÍCIA CIDADÃ**, UFBA/PMBA, 1998.

RAMOS, Silvia; MUSUMECI, Leonarda. **Elemento Suspeito**: Abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro. (Coleção Segurança e Cidadania, 2) Editora Civilização Brasileira e CESeC, 2005.

REINER, Robert. **A Política da Polícia**. São Paulo: EDUSP, 2004. (Série Polícia e Sociedade; nº 11).

\_\_\_\_\_. “A pesquisa policial no Reino Unido: uma análise crítica”. In: TONRY, M e MORRIS, N. **Policiamento moderno**. São Paulo: EDUSP, 2003. (Série Polícia e Sociedade; nº 7).

REIS, Dyane Brito. “A marca de Caim: as características que identificam o ‘suspeito’, segundo relatos de policiais militares”. In: **Caderno CRH**, Salvador, n. 36, p. 181-196, jan/jun. 2002.

REISS JR, Albert. “Organização da polícia no século XX”. In: TONRY, M e MORRIS, N. **Policiamento moderno**. São Paulo: EDUSP, 2003. (Série Polícia e Sociedade; nº 7).

RESENDE, José Roberto G. “Atividade policial e controle externo”. In: **1ª Conferência Internacional sobre Controle Externo da Polícia: Brasil – Canadá**; Org. MARIANO, Benedito Domingos. Osasco, SP: JM Edições, 2000.

RIBEIRO, Lutz Mulert Souza. “Pesquisa sobre Crimes de Homicídios na Bahia”. In: OLIVEIRA, N. de; RIBEIRO, L.M.S; Zanetti, J.C. (Orgs). **A outra face da moeda: violência na Bahia**. Salvador: Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Salvador, 2000.

RODRIGUES, Maria da Conceição Casulari Roxo da Motta. **Policiamento e Violência Urbana**: Significados dos efeitos da força letal entre policiais militares em Salvador. Dissertação apresentada ao Mestrado em Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2002.

ROSENBAUM, Dennis P. “A Mudança no Papel da Polícia: Avaliando a Transição para o Policiamento Comunitário”. In: **Como Reconhecer um Bom Policiamento**: Problemas e Temas. BRODEUR, Jean-Paul. (Org). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002. (Série Polícia e Sociedade; 4)

SANTOS, José Raimundo. “Subúrbio Ferroviário: um Lugar Marginal”. In: **Sociabilidade e Violência: criminalidade na vida cotidiana do Subúrbio Ferroviário de Salvador**. Salvador: Ministério Público do Estado da Bahia, Universidade Federal da Bahia, 2004.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Paradoxos do liberalismo**: teoria e história. 3 ed. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

\_\_\_\_\_. **Razões da desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SHEARING, Clifford D. “A Relação entre Policiamento Público e Policiamento Privado”. In: TONRY, M e MORRIS, N. **Policiamento moderno**. São Paulo: EDUSP, 2003. (Série Polícia e Sociedade; nº 7).

SHERMAN, Lawrence W. “Combatendo o Crime: A Polícia e o Controle do Crime”. In: TONRY, M e MORRIS, N. **Policiamento moderno**. São Paulo: EDUSP, 2003. (Série Polícia e Sociedade; nº 7).

SILVA, Ana Lúcia da. “Entre as armas da fome e as armas de fogo”. In: Oliveira, N. de; Ribeiro, L.M.S; Zanetti, J.C. (Orgs). **A outra face da moeda: violência na Bahia**. Salvador: Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Salvador, 2000.

SILVA, João Apolinário da. **Transformações urbana, socioeconômica e da criminalidade em salvador (1980-2000)**. Dissertação apresentada ao Mestrado em Análise Regional, Universidade Salvador – UNIFACS. Salvador, 2004.

SKOGAN, Wesley G. “Participação da Comunidade e Policiamento Comunitário”. In: **Como Reconhecer um Bom Policiamento: Problemas e Temas**. BRODEUR, Jean-Paul. (Org). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002. (Série Polícia e Sociedade; 4)

SKOLNICK, Jerome H. e BAYLEY, David H. **Nova Polícia: Inovações na Polícia de Seis Cidades Norte-Americanas**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001. – (Série Polícia e Sociedade; n.2)

\_\_\_\_\_. **Policiamento Comunitário: Questões e Práticas através do mundo**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002. – (Série Polícia e Sociedade; n.6).

SOARES, Luiz Eduardo. **Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública no Rio de Janeiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUZA, Benedito C. de. **A Polícia Militar na Constituição**. São Paulo: Editora Universitária de Direito, 1986.

SOUZA, Celina. “Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa”. **Dossiê**. Caderno CRH, Salvador, nº 39, p. 11-24, jul/dez, 2003.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. **Salvador: transformações e permanências**. Ilhéus, Ba: 2002.

VELHO, Gilberto. “Violência, reciprocidade e desigualdade: uma perspectiva antropológica”. In: **Cidadania e violência**. Organizado por Gilberto Velho e Marcos Alvito, 2ª ed. rev. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

WACQUANT, Loïc. **As Prisões da Miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

\_\_\_\_\_. “O retorno do recalçado: violência urbana, “raça” e dualização em três sociedades

avançadas”. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. nº 24, ano 9, fevereiro de 1994.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília, DF: Ed. UNB, 1999. Vol. 2.

\_\_\_\_\_. “Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal”. In: **Sociologia da Burocracia**. Org. CAMPOS, Edmundo. 4 ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

YOUNG, Jock. **A sociedade excludente: exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente**. Rio de Janeiro: Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

ZALUAR, Alba. “A globalização do crime e os limites da explicação local”. In: **Cidadania e violência**. Organizado por Gilberto Velho e Marcos Alvito, 2ª ed. rev. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

\_\_\_\_\_. “Crime, medo e política”. In: ZALUAR, A e ALVITO, M. (Orgs). **Um século de Favela**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

\_\_\_\_\_. “Violência: questão social ou institucional?” In: **Insegurança Pública: Reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana**. Org. Nilson Vieira Oliveira. São Paulo: Nova Alexandria, 2002.

ZAVERUCHA, Jorge. **Frágil democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

\_\_\_\_\_. **FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002)**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

# ANEXOS

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

### QUESTIONÁRIO

#### POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA EM SALVADOR: ESTRATÉGIAS, CONTRASTES E RESULTADOS

Unidade \_\_\_\_\_ Localização \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_ Posto: \_\_\_\_\_

Cargo \_\_\_\_\_ Tempo no Cargo \_\_\_\_\_ Tempo de PM \_\_\_\_\_

- 1) A Polícia Cidadã introduziu a participação do cidadão na identificação dos problemas do seu bairro. Como o Sr. Entende esta participação no direcionamento das ações de policiamento nos bairros?
  
- 2) A Polícia Cidadã prioriza as ações preventivas contra a criminalidade. Na sua opinião, esta política é mais ou menos eficiente do que a que prioriza uma ação reativa em relação à criminalidade?
  
- 3) No seu entender, houve ou não uma melhoria na confiança do cidadão na PM com a implantação da Polícia Cidadã?
  
- 4) Que problemas de segurança persistem apesar da Polícia Cidadã? Como resolve-los?
  
- 5) De que forma as Operações de Abordagens para inibir crimes contra os transportes coletivos e outros veículos são eficientes comparativamente com as ações gerais na redução dos riscos?
  
- 6) As Operações de Abordagens têm o caráter de uma tática de ação preventiva em relação à criminalidade, no entanto perduram há mais de oito anos. Qual a sua utilidade de prevenção?
  
- 7) De que forma as Operações de Abordagens que visam o criminoso refletem (positivamente ou negativamente) na atuação da Polícia Cidadã que visa à comunidade?