

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS – CEPPAC
DOUTORADO

**A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE ORDEM PÚBLICA
NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA DOS DISTRITOS
FEDERAIS DO BRASIL E DO MÉXICO**
(1980 – 2005)

DOUTORANDA: Cristina Zackseski

PROFESSORA ORIENTADORA: Elizabeth Cancelli

Brasília, novembro de 2006.

“A política da liberdade é a política de conviver com o conflito”.

Ralf Dahrendorf

*Dedico este trabalho à memória
de Maria Neusa de Oliveira
e Alessandro Baratta.*

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais Nelson e Leonir Zackseski, por tudo o que já fizeram e ainda fazem por mim.

Ao meu marido, Alexandre Bernardino Costa, e aos seus pais, Luiza e Orlando Costa, por fazerem parte de minha vida e por confiarem no meu trabalho.

A todas as pessoas do Instituto Nacional de Ciências Penais (INACIPE) do México, que por duas vezes me receberam e me proporcionaram todas as condições para a realização da coleta de dados da parte mexicana do trabalho. Agradeço especialmente a Miguel Angel Ontiveros Alonso e Javier Donde Matute, diretores de pesquisa dos períodos em que lá estive; a Fernando Tenório Tagle, pela acolhida na chegada ao México e pelo precioso material produzido sobre segurança a que sempre disponibilizou o acesso; a Ricardo Gluyas Millán, pelo incentivo; a Luis González Placencia, pelas valiosas dicas e entrevistas; a David Ordaz Hernandez, pelas “excursões” a Tepito e ao *Reclusório Sul*; a Katherine Mendoza, pela gentileza e acessibilidade na troca de informações.

Aos professores da Universidade Nacional Autônoma do México (UNAM – FES – Acatlán - Estado do México), Augusto Sánchez Sandoval, Diretor da Pós-Graduação em Direito, pelo constante estímulo acadêmico e sinceridade na comunicação, e Guadalupe Leticia García García, pelos dados cuidadosamente reunidos para ajudar-me.

Aos professores, colegas e funcionários do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC - UnB), especialmente à minha orientadora, Elizabeth Cancelli, e às colegas com as quais estive no México, Janaina de Cássia Carvalho (2004) e Mônica Aparecida Rocha (2006).

Ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), por ter me proporcionado condições de trabalho que me permitiram a realização desta pesquisa, especialmente ao Diretor da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais (FAJS), Paulo Thompson Flores, à minha companheira de Assistência Pedagógica, Bistra Stefanova Apostolova, aos Coordenadores de Pesquisa e Monografia, Antônio Umberto de Souza Jr. e Luiz Eduardo de Lacerda Abreu, aos companheiros do Grupo de Pesquisa “Ciência e Controle Social”, Roberto Armando Ramos de Aguiar e Carolina Sarkis Vieira, e também às funcionárias da Assistência Pedagógica, Janaina Faustino e Luiza Fernandes.

A Arthur Trindade Maranhão Costa, pelo entusiasmo acadêmico que me levou ao CEPPAC e pelo diálogo que temos sobre o tema desta tese.

Aos policiais brasileiros e mexicanos que me disponibilizaram informações.

SUMÁRIO

RESUMO	7
RESUMEN	8
ABSTRACT	9
INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO I - A CRIMINOLOGIA CRÍTICA E A POLÍTICA CRIMINAL ALTERNATIVA DIANTE DO DESAFIO DA SEGURANÇA URBANA	19
1.1. AS RESPOSTAS À INSEGURANÇA URBANA: GARANTISMO E EFICIENTISMO PENAL	19
1.1.1. <i>O Eficientismo Penal</i>	22
1.1.2. <i>O Garantismo Penal</i>	28
1.2. A TOLERÂNCIA COMO DIFERENÇA ENTRE OS MODELOS	32
1.3. AMBIENTE URBANO E QUALIDADE DE VIDA: PONTOS DE CONTATO	43
1.4. OS PROBLEMAS DO CONCEITO DE ORDEM PÚBLICA NA LEI PENAL E NA POLÍTICA CRIMINAL	53
CAPÍTULO II - DEMOCRACIA E REFORMA DO ESTADO EM DOIS PAÍSES AMERICANOS... 67	67
2.1. A TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E O CONTEXTO ECONÔMICO	67
2.2. A POLÍTICA INTERNACIONAL E O DESENVOLVIMENTO HUMANO	74
2.3. A PRIVATIZAÇÃO DO CONTROLE PENAL	96
CAPÍTULO III - BRASIL E MÉXICO: AS REFORMAS NOS SISTEMAS DE JUSTIÇA CRIMINAL	107
3.1. MÉXICO: MUDANÇAS NA ORDEM JURÍDICA RELACIONADAS AO CONTEXTO SÓCIO-ECONÔMICO	109
3.1.1. <i>A militarização da segurança pública</i>	110
3.1.2. <i>O Sistema Nacional de Segurança Pública mexicano</i>	116
3.2. BRASIL: A CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	136
3.2.1. <i>O controle militarizado sobre a ordem pública</i>	142
3.2.2. <i>O Sistema Nacional de Segurança Pública brasileiro</i>	144
CAPÍTULO IV - BRASÍLIA E CIDADE DO MÉXICO: A SEGURANÇA NOS DISTRITOS FEDERAIS.....	154
4.1. A ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DOS DISTRITOS FEDERAIS NO BRASIL E NO MÉXICO.....	154
4.1.1. <i>O Distrito Federal brasileiro</i>	158
4.1.2. <i>O Distrito Federal mexicano</i>	172

4.2. A POLÍTICA DE SEGURANÇA DO DISTRITO FEDERAL MEXICANO.....	177
4.2.1. <i>A consultoria do Grupo Giuliani</i>	185
4.2.2. <i>As reformas na lei penal</i>	202
4.2.3. <i>A Lei de Cultura Cívica</i>	207
4.2.4. <i>Os reflexos da intolerância na situação penitenciária</i>	216
4.2.5. <i>O linchamento de San Juan Ixtayopan – Tláhuac</i>	225
4.3. A POLÍTICA DE SEGURANÇA DO DISTRITO FEDERAL BRASILEIRO.....	232
4.3.1. <i>O Governo do Partido dos Trabalhadores na Segurança Pública</i>	234
4.3.2. <i>A segurança sem tolerância</i>	241
4.3.3. <i>O caso da NOVACAP</i>	247
4.3.4. <i>Os planos de segurança do período 2000 - 2005</i>	258
CAPÍTULO V - POLÍTICA URBANA E SEGURANÇA CIDADÃ.....	277
5.1. CAPITAL SOCIAL E CONFIANÇA NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA.....	277
5.2. AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA NA PERSPECTIVA DAS REDES DE CIDADES.....	282
5.3. SEGURANÇA COMUNITÁRIA: POLÍCIA E AMBIENTE URBANO.....	289
5.4. CIVISMO, CONFIANÇA E DESIGUALDADE NA TEORIA PENAL E NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA.....	305
5.5. INDICADORES DE SEGURANÇA OU DE QUALIDADE DE VIDA?.....	316
5.5.1. <i>Condições de tráfego e mobilidade</i>	322
5.5.2. <i>Acesso à moradia e vulnerabilidade territorial</i>	329
5.5.2. <i>Possibilidades de emprego e ilhas de segurança</i>	342
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	356
REFERÊNCIAS.....	376

Resumo

Neste trabalho observa-se a (re)construção do conceito de ordem pública, outrora vinculado aos problemas de segurança dos Estados Nacionais e ao universo dos sistemas de justiça criminais, a partir de sua inserção no âmbito das políticas urbanas de segurança. São analisadas as políticas de segurança das capitais de dois países americanos, Brasil e México, procurando-se identificar as noções de ordem contidas nos documentos e discursos produzidos pelos seus governos, articulando esta análise a um panorama global de interferências da política mundial nos projetos e estratégias de segurança locais.

Resumen

En este trabajo se observa la (re)construcción del concepto de orden pública, otrora vinculado a los problemas de seguridad de los Estados Nacionales y al universo de los sistemas de justicia criminales, a partir de su inserción en el ámbito de las políticas urbanas de seguridad. Son analizadas las políticas de seguridad de las capitales de dos países americanos, Brasil y México, buscando identificar las nociones de orden contenidas en los documentos y discursos producidos por sus gobiernos, articulando este análisis a un panorama global de interferencias de la política mundial en los proyectos y estrategias de seguridad locales.

Abstract

In the past, the concept of public order was often related to National States security issues or to the universe of criminal systems of justice. The present Ph.D dissertation focuses the development of such concept within the scope of urban policies of security. This work analyses the policies of security adopted in the capital cities of two American countries, Brazil and Mexico, in the attempt to identify the notion of public order contained in documents and speeches produced by its governments. The analysis is associated to a global panorama of world-wide politics interference in local security projects and strategies.

Introdução

As políticas de segurança – tanto internas quanto externas – estão no centro das relações de poder dentro das sociedades e entre elas. Todavia, normalmente também são a área em que a sociedade civil, o governo e as suas instituições de vigilância têm menos a dizer¹.

A partir desta afirmação, que consta do “*Relatório do Desenvolvimento Humano das Nações Unidas*” referente ao ano de 2002, e que tratou do tema da democracia, podemos perceber a relevância e a atualidade desta pesquisa. A primeira indagação que nos ocorre, no entanto, é: por que as políticas de segurança estariam no centro das relações de poder das sociedades? A segunda torna-se menos importante, de acordo com critérios acadêmicos e não políticos, mas é ainda assim pertinente: por que a sociedade civil e os governos (para destacar os atores com maior grau de responsabilidade) têm tão pouco a dizer sobre este assunto, já que ele se revela importante nos dias de hoje?

Vivemos em um momento onde a globalização e a velocidade que nela está embutida, com a superação das distâncias e, até mesmo, das realidades corpóreas, são aspectos não mais passíveis de desconsideração². As sociedades apresentam-se como hipercomplexas e os grandes centros urbanos ganham especial relevância nos estudos contemporâneos sobre o controle dos conflitos³, mas no início do Século XX a Teoria

¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório do Desenvolvimento Humano*. Aprofundar a democracia num mundo fragmentado. Lisboa: PNUD, 2002, p. 89.

² Neste sentido BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as conseqüências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

³ De acordo com Glass (*apud* Peter Ward) o urbano é como um espelho da história, da estrutura de classes e da cultura. Ward também invoca Simmie, que sustenta serem as cidades os lugares onde os resultados dos conflitos econômicos e políticos, do passado e do presente, deixam suas marcas mais visíveis. Para o próprio Peter Ward: “Lo urbano es la síntesis de la forma histórico-social y los objetivos específicos de una sociedad, conformada a través del conflicto entre diferentes grupos con diferentes intereses. (WARD, Peter. *México megaciudad: desarrollo y política, 1970 – 2002*. México: Porrúa, 2004, p. 370).

Ecológica da Escola de Chicago já apontava os problemas provocados pelo crescimento desordenado das cidades.⁴

A Escola de Chicago é uma referência obrigatória quando se trata de relacionar a existência de conflitos ao ambiente urbano, mas o reconhecimento desta importante referência não significa que utilizaremos tal escola como referencial teórico, e sim que consideramos significativos para as Ciências Sociais e para a Criminologia contemporânea os resultados das pesquisas desenvolvidas nos Estados Unidos no início do Século XX.

Utilizaremos, então, o referencial teórico da Criminologia Crítica, que se desenvolveu sobre a base da Sociologia Criminal norte-americana, com os desdobramentos posteriores decorrentes da “recepção alemã do *Labelling Approach*”⁵ e da inserção, neste âmbito teórico, da perspectiva macrosociológica proveniente da sociologia do conflito⁶. Neste longo trajeto percorrido pela Criminologia o próprio sistema de controle social, especialmente o sistema penal, transforma-se em objeto privilegiado de estudo, pois nesta perspectiva teórica não se pode pretender estudar os desvios sem que sejam estudados

⁴ É conhecida como Escola de Chicago a elaboração teórica desenvolvida no início do Século XX, no Departamento de Sociologia da Universidade de Chicago (fundação batista criada por William Rainey Harper com recursos provenientes da fortuna de John Rockefeller). Segundo Sérgio Salomão Shecaira: “(...) a escola desenvolveu trabalhos nas ciências humanas, com estudos dos movimentos sociais mais relevantes do período, análise de grupos sociais, seitas, comportamento das multidões, opinião pública, psicologia de massas, psicologia social, comportamentos patológicos ligados à urbe, criminalidade e crime.” (SHECAIRA, Sérgio Salomão. Importância e atualidade da Escola de Chicago. In. *Discursos Seditiosos*, n. 9/10, Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2000, p. 150.)

A partir destes estudos se desenvolve uma corrente de pensamento que é fundamental para a Criminologia atual, denominada Interacionismo Simbólico. André-Jean Arnaud refere-se a mesma como uma corrente da sociologia americana introduzida no começo da década de 1960, cujas origens estão no pensamento do filósofo George Mead. Sua visão foi reelaborada por Herbert Blumer, que estabeleceu os seguintes princípios: os seres humanos agem em relação às coisas (objetos, pessoas, instituições, valores, situações) com base no significado que essas coisas têm; os significados são gerados pelas interações; durante os encontros com as coisas o indivíduo faz uso da interpretação, que modifica os significados atribuídos. Assim, autores como Howard Becker e outros formados por Herbert Blumer, oferecem, nos anos 1960, uma alternativa à interpretação clássica do desvio como violação da norma. Para ele o comportamento desviante é obra de, pelo menos, duas pessoas: uma produz o ato e a outra o qualifica. (ARNAUD, André-Jean *et alli*. *Dicionário enciclopédico de teoria e sociologia do direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 419).

⁵ Sobre este assunto ver BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2000, capítulo VIII.

⁶ Idem, capítulo IX.

também os processos de definição e seleção dos comportamentos desviantes.

Para Alessandro Baratta, quando ao lado da “dimensão da definição” a “dimensão do poder” é levada em conta na construção de uma teoria, estamos diante do menor denominador comum de todo o pensamento que podemos alinhar sob a denominação de Criminologia Crítica⁷. Esta, como qualquer outra visão criminológica, tem repercussões no âmbito da Política Criminal, sendo identificada à Criminologia Crítica a chamada Política Criminal Alternativa, que confere especial relevância a mecanismos preventivos relacionados a outros subsistemas sociais e às políticas correspondentes, além de se preocupar com a redução dos problemas causados pela ação do próprio sistema penal. Neste sentido, nosso interesse de pesquisa está centrado em um tipo específico de Política Criminal, que é a Política de Segurança, mas sem que ela seja entendida como estando restrita ao universo policial, e sim envolvendo outros atores e configurando-se numa forma de controle mais próxima das comunidades. As políticas de segurança contemporâneas possuem dimensões locais (urbanas) e também globais. Por exemplo: em 1990 já haviam sido adotadas pela Assembléia Geral das Nações Unidas as “*Diretrizes de Riad*” para a prevenção da delinquência juvenil (Resolução 45/112, de 14/12/1990) de acordo com as quais:

⁷ (Idem, p. 211.) Desloca-se a investigação das causas para as condições em que as etiquetas são atribuídas a comportamentos e a sujeitos e também para o funcionamento da reação social informal e institucional (processo de criminalização). A análise dos processos de definição e de reação se estende à distribuição do poder de definição e de reação na sociedade, à desigualdade de distribuição e aos conflitos de interesse que estão na origem destes processos. (Neste sentido BARATTA, Alessandro. Sobre a criminologia crítica e sua função na política criminal. Relatório apresentado no IX Congresso Internacional de Criminologia. Viena, 1983, p. 147.)

De acordo com Roberto Bergalli a Criminologia Crítica é formada por três correntes: o realismo de esquerda, de Jock Young; o abolicionismo radical de Louk Hulsman e o direito penal mínimo de Alessandro Baratta. (BERGALLI, Roberto. Presentación. El nuevo paradigma criminológico de la exclusión social. In. YOUNG, Jock. *La sociedad excluyente: exclusión social, delito y diferencia em la Modernidad tardía*. Madrid: Marcial Pons, 2003, p. XIII) Nossa trajetória acadêmica fez com que o Direito Penal Mínimo fosse a influência teórica mais forte.

Las políticas locales de seguridad necesariamente deben provenir de articulaciones entre el sector privado, público, las distintas instancias del sistema de justicia penal, los servicios sociales, de salud, de educación y de la planificación urbana, teniendo en cuenta que la nueva organización de los gobiernos locales debe responder a las preocupaciones de los ciudadanos así como generar una reflexión y análisis de cómo impactan sobre la criminalidad las decisiones que se toman en los distintos sectores.⁸

Uma de nossas preocupações é demonstrar em que termos o tema da segurança fez parte da agenda política do final do Século XX e como continua dela fazendo parte no início do Século XXI. O debate em torno da segurança é reinventado nos anos 1980, sendo redefinidos os seus termos, e se consolida na agenda política nos anos 1990⁹, quando começam a ser formuladas, também, políticas nacionais de segurança pública. Nossa pesquisa compreende, então, os últimos vinte e cinco anos de desenvolvimento desta agenda, nos quais são percebidos os conflitos e as conseqüências das alterações propostas

⁸ UN-HABITAT. *Foro Iberoamericano y del Caribe sobre Mejores Prácticas*. Serie Aprendiendo de la Innovación. Córdoba, Argentina, 2004, p. 15.

⁹ O destaque que tiveram a história e o debate sobre violência e segurança ocorridos nestas duas décadas é comum na literatura sobre o assunto. Para citar somente um exemplo destacamos um tipo de discurso que diz respeito a um dos países estudados: “En los últimos veinte años, el panorama delictivo em México se há transformado de manera profunda. El número de ilícitos reportados a las autoridades, que había presentado un incremento sustancial durante los años ochenta (principalmente debido a actividades vinculadas con el narcotráfico) experimento un aumento sin precedentes a mediados de los años noventa. En apenas una década, México pasó de ser una sociedad con criminalidad média, a presentar una incidencia delictiva particularmente alta, y cuyos indicadores de violencia la ubican entre la diez naciones más violentas del mundo. Este notable incremento está estrechamente asociado con variables sociales (como la urbanización y el aumento de la drogadicción) y económicas (como el desempleo, la distribución del ingreso y el descenso en las expectativas a raíz de la crisis financiera de 1994 – 1995.” (ZEPEDA LEUCONA, Guillermo. *Crimen sin castigo: procuración de justicia penal y ministerio público en México*. México: Fondo de Cultura Económica/CIDAC, 2004, p. 13 – 14).

Fernando Piñera Sánchez diz, inclusive, que o problema da segurança aparece explicitamente no México no “Sistema Nacional de Planeación”, que foi estabelecido no “Plano Global de Desarrollo” do período 1980 – 1982. (PIÑERA SÁNCHEZ, Fernando. Irrenunciabilidad del Estado al fin esencial de la seguridad pública. In. SANCHEZ SANDOVAL, Augusto (Coord.). *Política Criminal: la reducción del Estado nacional y las Políticas transnacionales de Seguridad*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Programa de Posgrado en Derecho, 2003, p. 92).

nesta área, sendo perceptíveis também algumas mudanças no controle sobre sua elaboração e implementação.

Também é este o contexto de ampla discussão sobre a reforma do Estado, do seu papel e do papel da sociedade civil no controle social¹⁰. De acordo com o documento das Nações Unidas “*Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía*” (2001), “(...) el desarrollo de estrategias de cogestión requiere repensar la administración centralizada del Estado y, más particularmente, el concepto de orden y el funcionamiento de la administración de justicia y de la policía.”¹¹ Sendo assim, a proposta que apresentamos é de uma discussão acerca do conceito de **ordem pública** a partir do cotidiano das grandes cidades e das formulações políticas voltadas a padrões conhecidos hoje como de “qualidade de vida”¹². O conceito de **ordem pública** surge, normalmente, associado ao exercício do poder no âmbito dos Estados Nacionais, mas:

(...) ora se fala em confiabilidade da justiça, ora em acautelar-se o meio social, ora na periculosidade do acusado, ora no clamor público, ora na gravidade do crime, ora na segurança do próprio ofendido. Enfim, **a ordem pública é ainda hoje um conceito extremamente ambíguo e, por isso, preocupante motivo de insegurança jurídica.**[grifos nossos]¹³

¹⁰ “Para Stanley Cohen, por **controle social** pode-se entender um conjunto de meios pelos quais uma sociedade responde aos indivíduos ou grupos sociais que, de alguma maneira, **colocam em risco a ordem estabelecida**”. Para o mesmo autor “(...) o controle social pode se expressar como uma parte do aparato coercitivo do Estado ou como parte oculta da política social”. [grifos nosso] (apud DORNELLES, João Ricardo. *Conflito e segurança: entre pombos e falcões*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003, p. 20.)

¹¹ CHALOM, Maurice; LÉONARD, Lucie; VANDERSCHUEREN, Franz; VÉZINA, Claude. *Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía*. Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT), Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidade (CIPC); Ciudades más Seguras. Chile: SUR, 2001, p. 19.

¹² Note-se que tanto o programa norte-americano de Tolerância Zero é conhecido como Programa de Qualidade de Vida como também esta é a tônica das políticas da Nova Prevenção européia.

¹³ ALMEIDA, Gabriel Bentin de. Afinal, quando é possível a decretação da prisão preventiva como garantia da ordem pública? In. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, n. 44. São Paulo: RT, 2003, p. 71 e 72.

A exposição do problema do conceito de **ordem pública** nos remete, justamente, ao principal campo de interesse desta tese, que é o da Política Criminal, pois ela está afeta tanto às condições de segurança e confiabilidade daquilo que se pratica na administração da justiça, quanto às condições de defesa social através do sistema penal e das formas de reação deste sistema e da sociedade (controle social formal e informal) ao que é percebido como grave e punível. Portanto, esta problemática está também relacionada às representações de crime e criminoso que são compartilhadas pela opinião pública e que direcionarão, em determinado contexto histórico, o alarme social e a elaboração de políticas de segurança que atendam aos problemas percebidos naquele momento e lugar como essenciais e que, sendo assim, serão acolhidos pelo Direito.

De acordo com Joseph Lahosa **ordem pública** é uma expressão que nos remete ao universo jurídico, vocacionado a políticas de natureza repressiva, que se abre atualmente no contato com a perspectiva da segurança cidadã, que o coloca em contato com a realidade social¹⁴, e como diz Oscar Correias:

Para describir las normas que necesariamente integran el orden propio de un tipo de sociedad o, como se decía, de *formación económico social*, se requiere conocer las relaciones sociales que integran la descripción de esa sociedad. Dicho de otro modo: una sociedad se describe describiendo las relaciones que sus integrantes establecen entre sí para reproducir su vida material y cultura. Conocer una sociedad, entonces, es conocer esas relaciones.¹⁵

¹⁴ LAHOSA, Joseph *apud* BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel. *Policía y seguridad en México*. Colección investigación n. 4. México: INACIPE, 2005, p. 217.

¹⁵ CORREAS, Oscar. Las ideologías jurídicas de la posmodernidad. In. SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto (Coord.). Ob. Cit., 2003, p. 315.

Utilizaremos, então, o exemplo de dois países americanos – Brasil e México¹⁶ – para tentar ilustrar as modificações havidas nas políticas de segurança, com o intuito de descobrir os conceitos de **ordem pública** que as orienta. Isso significa destacar as visões de sociedade, de Estado e de democracia que são apresentadas no discurso que os governos locais destes dois países têm para o controle da desordem¹⁷. Houve, durante o período escolhido, uma racionalização do controle que se desenvolveu a partir de critérios mínimos de legalidade e institucionalização, que são freqüentemente referidos como pressupostos do Estado de Direito.

Um ponto de destaque nesta análise que estamos iniciando é a observação da influência de um modelo norte-americano de controle da criminalidade, que motivou opções político-criminais no Brasil e no México durante os últimos anos do Século XX, conhecido como Tolerância Zero. Partimos da hipótese de que o conceito de **ordem pública** que orienta as políticas de segurança no Brasil e no México desempenha uma função deslegitimadora do discurso dos Direitos Humanos e da participação cidadã, uma

¹⁶ Em 1997 Brasil, México e Colômbia eram os países que apresentavam o mais alto risco de incidência delitiva do continente segundo estudo publicado pela CEPAL em 2001. (MASCOTT SÁNCHEZ, Maria de los Ángeles. *Seguridad pública: incidencia delictiva y sensación de inseguridad*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, p. 14).

¹⁷ Na visão de Dennis Rosembaun a desordem “(...) embora não seja fácil de definir, é algo que os ‘moradores locais’ vão ‘reconhecer quando a virem ou ouvirem’ (isto é, vários comportamentos e condições físicas que violam as normas sociais da comunidade local)”. Para o autor a desordem acaba minando “(...) a habilidade da comunidade de exercer o controle sobre o comportamento daqueles que utilizam a área e aumenta a oportunidade de comportamento criminoso.” (ROSEMBAUN, Dennis. A mudança no papel da polícia: avaliando a transição para o policiamento comunitário. In. BRODEUR, Jean-Paul. *Como reconhecer um bom policiamento*. São Paulo: Edusp, 2002, p. 35 e 36.)

Uma reflexão útil para este trabalho sobre os conceitos de ordem e desordem é a de Jorge Zaverucha, pois para ele: “Ordem não é um conceito neutro e sua definição operacional em todos os níveis do processo de tomada de decisão política envolve escolhas que refletem as estruturas políticas e ideológicas dominantes. Portanto, a noção de (des)ordem envolve julgamentos ideológicos e está sujeita a estereótipos e preconceitos sobre a conduta (in)desejada de determinados indivíduos.” (ZAVERUCHA, Jorge. *FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia – 1999>2002*. Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 64.)

Tais observações são ratificadas por Theodomiro Dias Neto que diz: “**O conceito de ‘desordem’ é utilizado para aglutinar variados comportamentos sociais problemáticos, pequenas infrações, ‘irritações cotidianas’ (Stangl, 1996) e sinais de decadência física do território, em geral presentes em áreas pobres, desorganizadas socialmente e diversificadas no plano ético e racial.**” (DIAS NETO, Theodomiro. *Segurança urbana: o modelo da nova prevenção*. São Paulo: RT, 2005, p. 111 – 112).

vez que a guerra contra o crime adquire maior relevância política se comparada às ações dos governos locais destinadas à inclusão dos habitantes das cidades e a incentivar comportamentos conforme a lei.

O objetivo desta tese é, portanto, descrever a forma de recepção local da agenda internacional da segurança do período 1980 – 2005, bem como o alcance e o significado desta recepção na redefinição do papel do Estado como responsável pelas condições de segurança na contemporaneidade, levada em consideração a dinâmica política internacional da construção de alternativas ao modelo de segurança vigente na perspectiva de poder dos Estados Nacionais. A partir desta descrição, pretendemos traduzir as transformações ocorridas para o conceito de **ordem pública**.

Iniciaremos este trabalho com a exposição de vertentes teóricas profundamente comprometidas com o tema da segurança e da **ordem pública**. Apresentaremos no primeiro capítulo os modelos de maior destaque na Política Criminal contemporânea, suas semelhanças e diferenças. Também serão explorados neste capítulo os principais problemas do conceito de **ordem pública**, na medida em que ele se relaciona às transformações ocorridas na teoria criminológica e na prática político-criminal. Dar-se-á destaque às falas de autores brasileiros e mexicanos sobre o problema.

No segundo capítulo serão colocadas questões relativas às diferentes transições democráticas ocorridas no Brasil e no México, bem como o contexto internacional em que se desenvolvem iniciativas de reforma do Estado, sem perder de vista o problema da segurança e os aspectos relacionados às definições de **ordem pública**. Trata-se de uma análise da política internacional, que é utilizada como pano de fundo para a compreensão das transformações havidas nos Estados Nacionais.

No terceiro capítulo concentraremos a análise nos sistemas de justiça criminal do Brasil e do México. Dar-se-á ênfase às políticas nacionais de segurança, que podem ser compreendidas a partir da formação dos Sistemas Nacionais de Segurança Pública, que têm entre os seus objetivos declarados a implementação de controles democráticos sobre as opções políticas locais, mas que também são permeados por perspectivas autoritárias de segurança e **ordem pública**.

No quarto capítulo analisaremos as opções político-criminais de dois territórios definidos. Num primeiro momento descreveremos a organização político-administrativa dos distritos federais estudados. Num segundo momento acompanharemos a história política recente destes territórios, assim como as interferências políticas externas que podem ser identificadas nos discursos e nos documentos de governo de tais localidades.

No quinto e último capítulo retomaremos a discussão teórica sobre política urbana e segurança cidadã, apresentando as limitações das capitais brasileira e mexicana na implementação de políticas destinadas a melhorar a qualidade de vida das populações urbanas. Por fim, relacionaremos os principais elementos que compõem o conceito de **ordem pública** na contemporaneidade, com vistas a concretizá-lo, de maneira a provocar uma modificação da compreensão sobre os objetivos que podem ser alcançados pelas políticas públicas locais que estão envolvidas nesta noção de ordem.

Capítulo I - A Criminologia Crítica e a Política Criminal Alternativa diante do desafio da segurança urbana

Este capítulo tem por objetivo situar a discussão atual sobre segurança a partir do referencial teórico da Criminologia Crítica. Serão expostas as opções político-criminais que mais se destacam na contemporaneidade, na medida em que estão vinculadas à teoria criminológica e à discussão sobre segurança urbana, introduzindo-se, a partir desta perspectiva, a análise das duas localidades escolhidas para estudo.

1.1. As respostas à insegurança urbana: Garantismo e Eficientismo Penal

No âmbito jurídico-penal as discussões sobre segurança urbana das últimas décadas têm sido pautadas por duas vertentes principais de Política Criminal¹⁸, que podem ser denominadas Eficientismo Penal e Garantismo Penal. A primeira está frequentemente associada à Política Criminal norte-americana, cujo programa de maior projeção na mídia, que também tem despertado grande interesse na esfera política e no ambiente acadêmico, é o programa Tolerância Zero de New York. Este programa está relacionado à teoria penal tradicional que aposta na prevenção de crimes pela ação dos mecanismos formais de controle social. A segunda vertente pode ser associada à Política Criminal européia,

¹⁸ “Política Criminal - Teoria e prática do sistema penal e, mais amplamente, das diferentes formas do controle social. (...) Isto é afirmar que o direito penal continua muito presente, como o núcleo mais duro ou o lugar de maior tensão, e também de maior visibilidade. Mas as práticas penais não são únicas no campo da política criminal onde elas se encontram como envolvidas por outras práticas de controle social não penais (sanções administrativas, por exemplo), não repressivas (prevenção, reparação, mediação, por exemplo), e, às vezes, não estatais (formas repressivas das milícias privadas, protestantes, do tipo Anistia Internacional, ou disciplinares, evocando certos tipos de regulação profissional).” (ARNAUD, André-Jean *et alli*. Ob. Cit. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 602 – 603).

vinculada ao Fórum Europeu pela Segurança Urbana (FESU)¹⁹, e, especialmente, ao “*Progetto Città Sicure*” da Região italiana de Emília-Romagna²⁰, nos quais se desenvolve uma Política Integrada de Segurança Urbana, cujo aporte teórico tem sido chamado de Nova Prevenção, que significa uma prevenção não penal da criminalidade.²¹ Suas características são resumidas por Theodomiro Dias Neto em quatro conceitos-chave: interdisciplinariedade, interagencialidade, participação e descentralização²², sendo que estes conceitos serão expostos no decorrer de nossa análise.

Existem, contudo, outros modelos e movimentos de Política Criminal que podem ser associados a projetos e países distintos, mas estas vertentes que apresentamos têm implicações diretas nas políticas locais de segurança da atualidade, algumas vezes no discurso, outras vezes nas práticas, e servem como pontos de partida para as discussões que realizaremos nesta tese. Fernando Tenório Tagle resume a diferença entre as vertentes principais dizendo que:

El garantismo penal que caracteriza as políticas inclusivas, como es el caso de la orientación denominada derecho penal mínimo, adopta por ello mismo la posición inversa del proyecto neoyorquino *broken windows* conocido por ‘cero tolerancia’. El

¹⁹ Criado em 1987, é uma organização não governamental ou uma associação de coletividades territoriais de caráter internacional, com sede em Paris, que atua com o objetivo de sensibilizar os governos a conceder auxílios logísticos, econômicos e programáticos às municipalidades, assim como agilizar a promoção de ações integradas de prevenção dirigidas à segurança urbana e financiadas pela Comunidade Européia. Através da rede de cidades *SécuCités*, o Fórum reúne coletividades territoriais européias que participam de programas temáticos de cooperação, estimulando políticas locais, nacionais e comunitárias. (FORLIVESI, Lucia; TASCÓN-MENNETRIER, Clotilde e PARAINÉ, Claudine. Identikit di SécuCités. In. *Progetto Cittàsicure*, anno 1, nº 1, marzo/aprile, 1995, p. 8.)

²⁰ Conforme Alessandro BARATTA. *O conceito de segurança na Europa*. Rio de Janeiro: UCAM, 2000. *Mimeo*.

²¹ A Nova Prevenção como resposta alternativa à criminalidade de rua já foi objeto de estudo em nível de Mestrado. Naquele trabalho apresentamos a definição de Philippe Robert para esta nova estratégia. Ele a identifica como “(...) a ação dirigida a reduzir a frequência de determinados comportamentos, criminalizados ou não pela lei penal, recorrendo a soluções diversas da sanção penal” (*apud* Giuditta CREAZZO. *Le politiche di nuova prevenzione: lo stato dell’arte*. In. *Quaderni di Cittàsicure*, anno 2, nº 7, giugno, 1996, p. 13.)

²² DIAS NETO, Theodomiro. Ob. Cit., 2005, p. 104.

garantismo penal plantea, al contrario del proyecto citado, cero tolerancia no hacia la ciudadanía, sino a violaciones de la autoridad a los derechos fundamentales.²³

Esta explicação encontra-se perfeitamente de acordo com o que foi estabelecido pelo Fórum Europeu pela Segurança Urbana no “*Manifiesto de las ciudades*”, que prevê a tolerância zero para com a marginalização, uma vez que os resultados no Programa Tolerância Zero de New York não são considerados favoráveis:

Constatamos que las ciudades se han convertido en laboratorios de democracia y de experimentación de las nuevas políticas que, de modo concreto y eficaz, han aportado soluciones a algunos problemas de seguridad que los poderes centrales no son capaces solucionar. La prevención y la seguridad son dos capítulos fundamentales para el gobierno, para la reducción de la marginación urbana y social y para la protección efectiva de los derechos individuales y colectivos. La participación de los habitantes constituye una parte indisoluble de este nuevo enfoque de las autoridades locales. Otras experiencias como la “tolerancia cero”, no han supuesto resultados satisfactorios que a menudo han sido contraproducidos para la vida social y política de las ciudades. Las políticas de participación deben implicar a todos los ciudadanos, independientemente de su nivel de su renta y independientemente que sean o no destinatarios de políticas de integración y de protección.²⁴

É necessário esclarecer que as duas vertentes de Política Criminal referidas estão relacionadas a concepções teóricas distintas. A primeira delas está inserida num ambiente de discussão ainda fortemente influenciado pelo Paradigma Etiológico²⁵ no qual a tarefa da Criminologia é auxiliar ao Direito Penal, pois parte das definições de crime já dadas por este, para só então se dedicar a buscar suas causas, estudando a pessoa do delinquento do

²³ Quando o Direito Penal Mínimo é mencionado, esclarece que tal corrente de pensamento “(...) que forma parte de la política criminal alternativa contemporánea, se consolida a mediados del decênio de 1980 com las aportaciones de Alessandro Baratta y Luigi Ferrajoli. (TENORIO TAGLE, Fernando. *Cultura, sistema penal y criminalidad*. Ciudades Seguras I – Sección de obras de Política y Derecho. México: FCE, 2002, p. 21.)

²⁴ FÓRUM EUROPEU PELA SEGURANÇA URBANA. *Manifiesto de las ciudades: seguridad y democracia*. Nápoles, 2000.

²⁵ Corresponde ao estágio inicial da Criminologia como ciência, a partir dos estudos da Escola Positiva Italiana (Século XIX).

ponto de vista físico, psíquico ou social. Durante a maior parte do Século XX a pesquisa criminológica esteve restrita a este tipo de investigação até ser substituída total ou parcialmente, a partir da década de 1960, por outro paradigma denominado Paradigma da Reação Social²⁶, após os resultados de pesquisas em Ciências Sociais que converteram o Direito Penal e o funcionamento do próprio Sistema de Justiça Criminal em principal objeto de estudo da Criminologia²⁷. Desta forma a análise criminológica passa a concentrar-se nas funções práticas desempenhadas por tal sistema e a revelar os limites da capacidade operacional do mesmo. Esta mudança teórica repercutiu na construção dos dois modelos de Política Criminal que serão descritos a seguir.

1.1.1. O Eficientismo Penal

A Política Criminal identificada com o Paradigma Etiológico, denominada Eficientismo Penal²⁸, opera como instância interna ao sistema e preocupa-se em

²⁶ Neste sentido ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Do paradigma etiológico ao paradigma da reação social: mudança e permanência de paradigmas na ciência e no senso comum. In. *Seqüência*. Florianópolis: UFSC, 1995, p. 24 - 36. A autora explicita a crise de paradigmas em Criminologia demonstrando, tanto as limitações do Paradigma Etiológico, quanto a sobrevivência do mesmo na ciência penal e no senso comum. Não há dúvida de que existam resíduos deste paradigma, até mesmo em projetos mais identificados com o Paradigma da Reação Social. **Esta, inclusive, foi uma das críticas desenvolvidas nas conclusões de nosso trabalho de Mestrado, desenvolvido a partir do estudo do *Progetto Città Sicure*.**

²⁷ Neste sentido a referência principal é a obra *Criminologia crítica e crítica do direito penal*, de Alessandro BARATTA (Ob. Cit., 1999), utilizada pelos criminólogos críticos contemporâneos como sistema conceitual para a apresentação destas mudanças. Nela o autor descreve o desenvolvimento do que chama de Ideologia da Defesa Social dizendo que esta ideologia foi elaborada no percurso da construção dos sistemas penais modernos, durante os séculos XVIII e XIX. Ele também apresenta os princípios desta ideologia e a eles opõe teorias predominantemente sociológicas, que se desenvolveram (principalmente) nos Estados Unidos, durante o Século XX, no âmbito do que chama de Criminologia Liberal Contemporânea, ou seja, daquilo que não é ainda a Criminologia Crítica, mas que se transforma em uma crítica criminológica a partir da Teoria do Etiquetamento, às quais se somam as Teorias Conflituais e uma visão materialista do controle social.

²⁸ “O efficientismo penal é uma nova forma do direito penal de emergência que se expressa através de políticas criminais repressivas e criminalizam os conflitos sociais com fundamento nos discursos da ‘lei e ordem’. É uma forma de fundamentalismo penal criminalizador dos conflitos sociais, uma anormalidade do direito penal que substitui a mediação política nas relações sociais por um direito penal de emergência, com caráter contra-insurgente.” “O efficientismo, através de sua ‘política de resultados’, trata de diminuir as garantias jurídicas, fazendo retornar a formas de controle pré-modernas”. (DORNELLES, João Ricardo. Ob. Cit. Rio de

desempenhar a tarefa de “conselheira da sanção penal”. Isso significa que ela se incumbe de ajustes internos no funcionamento do sistema para adaptá-lo a novos problemas com a mesma lógica e/ou dar ao sistema uma nova aparência de funcionamento, sendo exemplos deste tipo de ajuste, no Brasil, a radicalização da resposta repressiva a delitos considerados hediondos – Lei 8072/90²⁹ – ou seja, delitos que são classificados pelas reações repulsivas que provocam³⁰ - e a instituição dos Juizados Especiais Criminais pela Lei 9909/95, que utiliza um critério eminentemente positivista para classificar condutas como de menor potencial ofensivo – aquelas cuja ameaça de punição *in abstracto* não seja maior do que um ano³¹. Ambos diplomas legais têm sido objeto de críticas: o primeiro por negar perspectivas

Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 46 e 49).

²⁹ Segundo Samyra Naspolini esta lei viola o princípio da resposta não contingente, segundo o qual: “A lei penal deve ser uma resposta somente aos problemas sociais gerais e duradouros, não devendo direcionar-se a situações atípicas e excepcionais”. (NASPOLINI, Samyra Haydêe. *O minimalismo penal como política criminal de contenção da violência punitiva*. Dissertação de Mestrado. Florianópolis: UFSC, 1995, p. 62).

³⁰ “Figurativamente a palavra [hediondo, que na língua espanhola, de onde se origina, quer dizer fedorento] adquiriu três sentidos: 1º. Repugnante, repulsivo, nojento (que evoca seu odor etimológico); 2º. Pavoroso, medonho, horrendo; 3º. Abjeto, depravado, vicioso. Os dois primeiros sentidos exprimem uma reação subjetiva perante o objeto hediondo, de aversão no primeiro e de receio no segundo: dessa forma, não exprimem propriamente uma condição ou qualidade do objeto, senão os sentimentos que ele desperta, inconstantes, mutáveis e dependentes de determinações históricas concretas. (...) O terceiro sentido contém uma reprovação moral, que pode incidir sobre elementos tão díspares quanto o meio empregado ou a qualificação do dano.” (ZAFFARONI, Eugênio Raúl; BATISTA, Nilo *et alli*. *Direito penal brasileiro I*. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 322 e 323).

³¹ Art. 60 – Considera-se infrações penais de menor potencial ofensivo, para os efeitos desta Lei, as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 1 (um) ano, excetuados os casos em que a lei preveja procedimento especial.

Este parâmetro foi modificado pela Lei 10.259/2001, dos Juizados Especiais Federais, que em seu artigo 2º assim estabelece: “Compete ao Juizado Especial Federal Criminal processar e julgar os feitos de competência da Justiça Federal relativos às infrações de menor potencial ofensivo.

Parágrafo único. Consideram-se infrações de menor potencial ofensivo, para os efeitos desta Lei, os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a dois anos, ou multa.”

Observe-se que o parâmetro existente para que condutas sejam consideradas “de menor potencial ofensivo” é um parâmetro auto-referenciado, quer dizer, tem como definição e limite o que a própria lei estabelece como ameaça de pena *in abstracto*. Sendo assim, são crimes de menor potencial ofensivo aqueles a que a lei penal tiver cominado como limite máximo *in abstracto* a pena de 2 anos, numa legislação que não expressa a menor preocupação com homogeneidade e/ou equilíbrio entre as diversas condutas definidas como crime e a ameaça de pena atribuída a cada uma delas.

No México a gravidade ou não de um delito também é estabelecida a partir do referencial numérico de ameaça de pena descrita na lei penal:

“En un sentido amplio la ley mexicana clasifica a los delitos en grave y no graves.

Existen dos maneras de determinar la gravedad: (1) Por un listado; (2) Por una regla que establece la gravedad del delito si la pena de prisión es mayor a un determinado número de años.” (LÓPEZ PORTILLO, Ernesto.

de cidadania aos condenados³², pelas diversas acusações de inconstitucionalidade³³ e, além disso, por tornar caótica a já complicada administração penitenciária brasileira³⁴; o segundo especialmente por ressuscitar crimes e contravenções esquecidos e estender a resposta penal a questões que não se resolvem nesta esfera, ficando muitas vezes suspensas (na melhor das hipóteses), vindo a significar uma verdadeira ampliação da tutela penal a bens e interesses anteriormente direcionados a outros sistemas.³⁵

No México a escalada repressiva iniciou-se praticamente no mesmo momento em que surgiram as referidas leis brasileiras, no final dos anos 1980 (3 de janeiro de 1989), quando foi reformado o Código Penal de 1931 ampliando-se para 50 anos o limite máximo da pena de prisão para os casos de seqüestros. Ou seja, uma das motivações do endurecimento também coincidiu - o problema dos seqüestros, que no Brasil foi um dos propulsores da citada Lei dos Crimes Hediondos.

Datos mundiales sobre los sistemas de justicia criminal. México, 2003, p. 3-4. *Mimeo.*)

³² Esta é a posição, por exemplo, do ex-ministro da Justiça, José Carlos Dias, manifestada em entrevista à Folha de São Paulo no dia 27 de janeiro de 2002. (SILVA, Fernando de Barros e. Dias vê retrocesso político na segurança. In. *Folha de São Paulo*, p. 10.)

³³ Rosivaldo Toscano dos Santos Júnior resume os questionamentos da doutrina penal a cerca dos aspectos inconstitucionais desta lei dizendo sobre: “(...) a impossibilidade de liberdade provisória (o que gera o cumprimento antecipado da pena), a proibição de indulto e a obrigatoriedade da apelação integralmente em regime fechado (violando o princípio da individualização da pena)”. (SANTOS JÚNIOR, Rosivaldo Toscano. *As duas faces da política criminal contemporânea.* In. www.buscalegis.ccj.ufsc.br)

³⁴ Sobre as teorias da pena, que incluem a Prevenção Geral Negativa, que é a contramotivação pela cominação da pena em abstrato, e sobre a impossibilidade de alcance de tal função mediante a atuação do sistema penal ver ZACKSESKI, Cristina. Da prevenção penal à nova prevenção. In. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, nº 29. São Paulo: RT, 2000, p. 167 – 192.

³⁵ De acordo com Eugênio Raúl Zaffaroni, Nilo Batista *et alli*, “(...) o fenômeno mais comum no exercício do poder punitivo (...) é a produção de emergências. Pode-se afirmar que a história do poder punitivo é a das emergências invocadas em seu curso, que sempre são sérios problemas sociais. A esse respeito falou-se, com acerto, de uma emergência perene e contínua, o que é facilmente verificável: o poder punitivo pretendeu resolver o problema do mal cósmico (bruxaria), da heresia, da prostituição, do alcoolismo, da sífilis, do aborto, da rebelião, do anarquismo, do comunismo, da dependência de tóxicos, da destruição ecológica, da economia informal, da corrupção, da especulação, da ameaça nuclear etc. Cada um desses conflitivos problemas dissolveu-se, foi resolvido por outros meios ou não foi resolvido por ninguém, mas nenhum deles foi solucionado pelo poder punitivo. Entretanto, todos suscitaram emergências em que nasceram ou ressuscitaram as mesmas instituições repressoras para as quais em cada onda emergente anterior se apelara, e que não variam desde o século XII até a presente data”. (ZAFFARONI, Eugenio; BATISTA, Nilo *et alli*. Ob. Cit., 2003, p. 68).

Na avaliação de Guadalupe Leticia García García o período que vai de 1988 até 2000 é o período de maior destaque no endurecimento das leis penais mexicanas do Século XX:

En el ámbito penal, se asistió a una de las etapas más impresionantes de endurecimiento del derecho represivo. La producción legislativa de reformas y creación de conductas ilícitas de este sexenio y del siguiente, serían las más significativas del siglo XX.

Existieron reformas en delitos tales como electorales (justificación ante partidos políticos de oposición), secuestro (justificación ante la elite), relativos a servidores públicos, sexuales, falsificación, estableció el catálogo de delitos graves, etcétera.³⁶

A literatura sobre segurança no México apresenta de forma clara e concomitante o agravamento da crise econômica e o endurecimento da resposta do Estado à criminalidade. No relato de Gabriela Pérez García as respostas foram as seguintes: “Ante la presión pública, el gobierno federal y sus contrapartes locales empezaron a experimentar con un sin número de estrategias desde el aumento en las penas para algunos de los delitos, hasta la participación de las fuerzas armadas en las tareas de entrenamiento, vigilancia y disminución del delito.”³⁷ A mesma autora considera que “a pesar destes esforços” ainda existe muito a ser feito, mas no mesmo documento faz considerações sobre os limites do poder do Estado:

Los Estados democráticos contemporáneos presuponen la existencia de un estado de derecho que no sólo regula la convivencia entre los ciudadanos, sino que también limita el poder

³⁶ GARCIA GARCIA, Guadalupe Leticia. *Derecho ejecutivo penal: análisis de la aplicación de la pena en México*. México: Porrúa, 2005, p. 125 e 126.

³⁷ PÉREZ GARCÍA, Gabriela. *Diagnóstico sobre la seguridad pública en México*. Centro de Análisis e Investigación Fundar. Abril, 2004, p. 7 – www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/PDF - Acesso em 18 de julho de 2006.

del Estado para ejercer la violencia. Se supone que éste no usará la represión, **ni buscará el orden público a cualquier costo**. Existen condiciones y pasos que deben seguir. En el caso mexicano, todos estos quedan incluidos dentro de la Constitución, los códigos penales, los códigos de procedimientos penales y otras legislaciones que esbozan los derechos y obligaciones del ciudadano frente al Estado. Es importante subrayar este último punto porque la existencia de seguridad no significa necesariamente la vigencia del estado de derecho, ni que esta seguridad vaya acompañada de justicia. Es por ello vital recalcar que no es suficiente que una política garantice seguridad. Si ésta no genera justicia, ni adhesión a las leyes de la nación y pasa por alto los derechos humanos y las garantías constitucionales, es una política que no cumple con su cometido. La seguridad tiene que ir de la mano de la justicia y el estado de derecho. Las políticas que no responden a esta necesidad no son congruentes con la normatividad que regula el respeto a los derechos de la población.³⁸ [*grifos nossos*]

Apesar de todas as denúncias sobre o funcionamento desigual, injusto e violento do Sistema Penal³⁹, durante toda a última década do Século XX e também neste início de Século XXI podemos acompanhar uma tendência para que se resolvam penalmente os conflitos existentes. É o caso, por exemplo, do assédio sexual, que foi criminalizado no Brasil em 2001⁴⁰ sem que haja comprovação alguma que tal ameaça punitiva seja necessária e útil para controlar o problema, além do que o problema do assédio cinge-se à esfera trabalhista e está relacionado às relações desiguais neste ambiente.⁴¹

Uma possibilidade de explicação para a inflação da justiça penal, de acordo com Lúcia Bolívar Osuna, pode ser o aumento dos níveis de pobreza do qual resultam diversas

³⁸ *Idem*, p. 10.

³⁹ A bibliografia sobre o assunto é extensa. Citaremos apenas alguns exemplos: ZAFFARONI, Eugênio Raúl. *Criminologia: Aproximación desde um margen*. Bogotá: Temis, 1988. LARRAURI, Helena. *La herencia de la criminología crítica*. México: Siglo XXI, 1991. GONZÁLES VIDAURRI, Alicia; SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto. *Criminologia*. México: Porrúa, 2005. ANIYAR DE CASTRO, Lola. *Criminologia da libertação*. Rio de Janeiro: Revan, 2005. KARAM, Maria Lúcia. *De crimes, penas e fantasias*. Rio de Janeiro: Luam, 1993. BATISTA, Nilo. *Punidos e mal pagos: violência, justiça, segurança pública e direitos humanos no Brasil de hoje*. Rio de Janeiro: Revan, 1990. BERGALLI, Roberto *et alii*. *El pensamiento criminológico I: un análisis crítico*. Bogotá: Temis, 1983. TAYLOR, Ian; WALTON, Paul; YOUNG, Jock (Orgs.). *Criminologia crítica*. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

⁴⁰ Artigo 216 – A) do Código Penal, acrescentado pela Lei nº 10.226/2001.

⁴¹ Nos Estados Unidos este problema é tratado na esfera cível.

formas de criminalização (v. g. invasão de terras rurais e terrenos urbanos, desemprego, subemprego, prostituição infantil etc.). Para a Criminologia Crítica, orientada pelo Paradigma da Reação Social, os fatores indicados tradicionalmente como causas do crime no âmbito do Paradigma Etiológico funcionam, antes de tudo, como condições de criminalização de condutas e de seleção dos indivíduos que serão introduzidos num status criminal. Além disso, se há uma relação entre pobreza e violência, tal relação encontra-se invertida na dogmática penal e no senso comum, pois é a violência que tem potencial para causar pobreza⁴². No entanto, Lígia Bolívar Osuna lembra oportunamente que não é preciso haver lei que criminalize determinadas condutas para que a elas seja dirigida uma resposta do sistema de administração da justiça. Suas palavras são as seguintes: “Más allá de la existencia de un sustento normativo, persiste una maquinaria que sigue ‘combatiendo’ el delito desde una visión estereotipada que se expresa en la criminalización de los social y económicamente excluidos”⁴³.

Os resultados destes ajustes acima mencionados são percebidos pelos “operadores do sistema” e têm sido observados no plano teórico pela visão politico-criminal oposta, denominada Garantismo Penal, no qual a Política Criminal pressupõe um diálogo interdisciplinar e não se destina a operar como instância interna e legitimadora de definições e seleções efetuadas em outras esferas e sistemas⁴⁴, estabelecendo como linha de

⁴² De acordo com Gustavo Barreto Rangel, as reflexões geradas no âmbito das Nações Unidas desde 1965 em torno da problemática do delito vão no sentido de: “(...) afirmar que el mismo atenta de forma grave en contra del progreso y la seguridad individual e colectiva, acarreando, además, un fuerte impacto económico negativo, que contribuye a un desarrollo disarmónico de la colectividad. (BARRETO RANGEL, Gustavo Política de prevención social. In. *Revista Mexicana de Justicia*. N. 2, vol IX, Procuraduría General de la Republica. Procuraduria General de Justicia del Distrito Federal. Instituto Nacional de Ciencias Penales. Abril – Junio, 1991, p. 71.)

Neste sentido ver também DEL OLMO, Rosa. Ciudades duras y violencia urbana. In. *Nueva Sociedad*, n. 167, mayo – junio, 2000, p. 82.

⁴³ BOLÍVAR OSUNA, Lígia. Ob. Cit., 1999, p. 154.

⁴⁴ Neste sentido a advertência de Alessandro Baratta para que o jurista não permaneça enredado na ideologia

atuação possível a restrição dos sistemas punitivos, de acordo com princípios constitucionais e humanitários, ou seja, assumindo o papel de “conselheira da sanção não-penal”⁴⁵.

1.1.2. O Garantismo Penal

O Sistema de Justiça Criminal é composto formalmente por três subsistemas, sendo que o primeiro deles é o subsistema de segurança e a ele corresponde o tipo de Política Criminal que interessa especialmente a este estudo, pelo fato de que ele é a porta de entrada de todo o sistema de controle social formal, confirmando oficialmente boa parte da atuação do sistema de controle social informal, com as conseqüências sistêmicas e sociais que isto representa. No entanto, o Paradigma da Reação Social substitui esta visão estanque do sistema por uma abordagem na qual o seu funcionamento “(...) precisa ser observado em sua totalidade e não como se as agências oficiais fossem isoladas umas das outras. O sistema penal se apresenta como um *continuum* no qual é possível individualizar segmentos que vão desde o legislador até os órgãos encarregados do controle e assistência dos liberados.”⁴⁶ É neste sentido que a compreensão do que seja a Política Criminal é alterada para incluir elementos anteriormente desconsiderados que permitam a concretização da idéia de um Direito Penal como *ultima ratio* e uma atuação condizente com este princípio por parte do Sistema de Justiça Criminal, iniciando-se por programações que digam respeito à segurança, ou estejam afetas ao primeiro subsistema, mas que certamente dele

negativa da defesa social, perpetuando uma função de “(...) portador inconsciente de escolhas políticas que ele, continuando no mesmo divórcio da ciência social, não pode controlar.” (BARATTA, Alessandro. Ob. Cit., 2002, p. 156).

⁴⁵ BATISTA, Nilo. *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*. Rio de Janeiro: Revan, 1996, p. 36.

⁴⁶ BARATTA, Alessandro. Ob. Cit., 2002, p. 96.

não sejam exclusivas.

Alessandro Baratta apresenta no conjunto de sua obra algumas definições importantes de violência, distinguindo, inclusive, violência estrutural⁴⁷ e institucional⁴⁸. Para ele a violência, genericamente considerada, seria a supressão de necessidades reais, ao passo que estas seriam “(...) as possibilidades de existir e de desenvolver a própria existência.”⁴⁹, ou seja, qualquer situação de violação ou suspensão dos Direitos Humanos⁵⁰. Para o autor existiriam, também, Princípios Intra-Sistemáticos e Extra-Sistemáticos capazes de orientar uma atuação do sistema penal a partir da regra formal de que o Direito Penal deve ser a *ultima ratio*.

Os **Princípios Intra-Sistemáticos** indicariam os requisitos para a introdução e manutenção da tutela da justiça criminal sobre as condutas, e dividir-se-iam em Princípios de limitação formal, de limitação funcional e de limitação pessoal, também subdivididos.

Princípios de Limitação Formal: Princípio da reserva legal ou da legalidade em sentido estrito; de taxatividade; de irretroatividade; da primazia da lei penal substancial; de representação popular.

Princípios de Limitação Funcional: Princípio da resposta não contingente; da

⁴⁷ A violência estrutural seria a própria forma geral de violência “(...) em cujo contexto costumam originar-se, direta ou indiretamente, todas as outras formas de violência”. (BARATTA, Alessandro. Direitos humanos: entre a violência estrutural e a violência penal. In. *Fascículos de Ciências Penais*, n. 2. Porto Alegre: SAFE, 1993, p. 47). Esta definição pode ser complementada pela observação de Jurgen Habermas quando diz que: “Nós, no Ocidente, vivemos em sociedades pacíficas e prósperas; e, no entanto, elas comportam uma violência estrutural à qual, até certo ponto, nós nos acostumamos, isto é, a desigualdade social desproporcionada, a discriminação degradante, o empobrecimento e a marginalização.” (BORRADORI, Giovanna. *Filosofia em tempo de terror: diálogos com Habermas e Derrida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004, p. 47). Outra definição de violência estrutural, associável as primeiras seria: “(...) aquela que se constitui no âmbito das estruturas econômicas, sociais, jurídicas, culturais, causando a opressão aos homens e impedindo-os de se libertar. (STEINBERGER, Marília; CARDOSO, Ana Izabel. A geopolítica da violência urbana e o papel do Estado. In. PAVIANI, Aldo; FERREIRA, Ignez Costa Barbosa; BARRETO, Frederico Flósculo Pinheiro (Orgs.). Ob. Cit., 2005, p. 91.)

⁴⁸ A violência é institucional, para o autor, “(...) quando o agente é um órgão do Estado, um governo, o exército ou a polícia”. (BARATTA, Alessandro. Ob. Cit., 1993, p. 48.)

⁴⁹ BARATTA, Alessandro. Ob. Cit., 1983, p. 156.

⁵⁰ BARATTA, Alessandro. Ob. Cit., 1993, p. 48.

proporcionalidade abstrata; de idoneidade; de subsidiariedade; de proporcionalidade concreta ou de adequação do custo social; de implementabilidade administrativa da lei⁵¹; do respeito pelas autonomias culturais; da primazia da vítima.

Princípios de Limitação Pessoal: Princípio da imputação pessoal ou da pessoalidade; da responsabilidade pelo fato; da exigibilidade social do comportamento conforme a lei.

Os **Princípios Extra-Sistemáticos** referem-se aos critérios políticos e metodológicos utilizados na retirada das condutas do âmbito jurídico-penal e são subdivididos em Princípios de Descriminalização e Princípios Metodológicos da Construção Alternativa dos Conflitos e Problemas Sociais.

São **Princípios de Descriminalização:** Princípio da não intervenção útil; da primazia dos conflitos; da politização dos conflitos; da preservação das garantias formais.

Os **Princípios Metodológicos** são assim enumerados: princípio da subtração metodológica dos conceitos de criminalidade e de pena; de especificação dos conflitos e dos problemas; de prevenção geral; da articulação autônoma dos conflitos e das necessidades reais.⁵²

Contudo, estes princípios de intervenção mínima tornariam limitada a ação do sistema penal, assim como o poder daqueles que estão responsáveis pela sua programação, quer estejam envolvidos no momento da elaboração legislativa, quer estejam responsáveis

⁵¹ Este princípio é importante para esta tese, pois se refere especificamente ao contraponto garantista-eficientista. Partindo da constatação da seletividade estrutural do sistema penal, ou seja, da distância entre sua programação e sua efetiva ação, Samyra Naspolini expõe a questão de forma esclarecedora: “Só existem, contudo, duas possibilidades para estancar a seletividade do sistema penal: ou se adequam os recursos administrativos aos programas legislativos, ou se redimensiona a programação legislativa para que se torne compatível aos recursos administrativos. A primeira alternativa torna-se inviável se levarmos em consideração os custos econômicos e sociais desta operação gigantesca, que levaria, em último caso, a uma militarização do sistema penal e do Estado”. (NASPOLINI, Samyra Haydêe. Ob. Cit., 1995, p. 67.)

⁵² Idem, ibidem. Os mesmos princípios encontram-se na obra *Criminologia*, de Alicia GONZÁLEZ VIDAURRI e Augusto SÁNCHEZ SANDOVAL. México: Porrúa, 2005.

pela sua operacionalidade sistêmica, ou até mesmo responsáveis pelas conseqüências de sua ação. Sendo assim, o modelo conhecido como garantista, ou do Direito Penal Mínimo, ou ainda do Direito Penal da Constituição se expressa “(...) através do espaço residual que se reserva para a intervenção punitiva dentro dos limites impostos pelos dispositivos constitucionais nos marcos de uma política integral de proteção dos direitos humanos.”⁵³ O Direito Penal passa a ser visto como utilizável somente nos casos de violações de direitos mais graves do ponto de vista constitucional (e não penal), ou seja, passa a tutelar somente interesses considerado essenciais, tais como a economia, a saúde, o meio ambiente e a vida. Ademais, havendo revisões periódicas na legislação penal, pode-se proceder a descriminalização ou despenalização das condutas que já não sejam consideradas negativas a ponto de que seja inevitável a intervenção deste tipo de controle mais radical. Isso quer dizer que existem dois caminhos principais: ou as condutas deixam de ser controladas pelo Estado, pelo Direito, ou mantém-se a existência de respostas formais, transformando-se estas em respostas cíveis ou administrativas.

Estas peculiaridades se refletem, pois, na noção de segurança e de ordem relacionadas ao modelo garantista, interferindo no papel controlador exercido pelo Estado. Para João Ricardo Dornelles:

(...) a noção de segurança da cidadania não se restringe à busca de proteção contra a criminalidade e os processos de criminalização. Ao contrário, com o garantismo há uma concepção ampliada de segurança cidadã que abrange todos os direitos – civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. A noção de segurança incorpora a paz, os direitos da igualdade, da liberdade e da cidadania política, do bem estar social, da dignidade humana, do acesso aos bens culturais, e de uma ética solidária.⁵⁴

⁵³ DORNELLES, João Ricardo. Ob. Cit., 2003, p. 52.

⁵⁴ Idem, p. 53.

Trata-se, portanto, de uma alteração na base filosófica da construção de uma sociedade segura, cujo pressuposto não é a intolerância, e sim o desenvolvimento de padrões legais e políticos que permitam a prática da inclusão social e o exercício da cidadania, ou seja, uma política integral de proteção e satisfação de todos os Direitos Humanos Fundamentais.⁵⁵

1.2. A tolerância como diferença entre os modelos

A vertente eficientista (Eficientismo Penal) se desenvolve no sentido oposto ao dos princípios relacionados acima, como é capaz de ilustrar o estudo de Bernardo Romero Vázquez sobre as políticas de Tolerância Zero no México. Segundo o autor, naquele país existe uma tendência para a criação de novos tipos penais que protegem entidades abstratas e arbitrárias como a moralidade e o bem comum. Porém, esta tendência “(...) no obedece a una planteación razonable apoyada en el conocimiento cierto de las condiciones y características de la ‘criminalidad’ y de las posibilidades reales de los sistemas punitivos, sino que obedece a las demandas e intereses de los grupos que dominan en el escenario político”⁵⁶. Então o tipo de política de segurança que é implementada numa determinada realidade local tem a ver com a concepção de democracia existente, pois estas demandas a que o autor se refere podem repercutir de forma diferente na formulação das políticas de segurança, a depender dos canais existentes para a participação dos cidadãos.

No momento em que as pessoas se sentem inseguras ante a percepção da desordem,

⁵⁵ BARATTA, Alessandro. Ob. Cit., 2000, p. 5. *Mimeo*.

⁵⁶ ROMERO VÁZQUEZ, Bernardo. Las estrategias de seguridad pública en los regímenes de excepción; el caso de la política de tolerancia cero. In. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, nº 29. São Paulo: RT, 2000, p. 95.

manifestam sua insegurança reclamando da oferta pública, na maioria das vezes relacionada ao modo de resolução dos conflitos próprios do Sistema Penal: mais recursos para a polícia, legislação mais severa, aumento da quantidade e da severidade das condenações e mais vagas em penitenciárias. Outras vezes elas reivindicam um espaço privado para suprir as falhas da resposta pública.

Quanto ao primeiro tipo de reação, é natural que o reflexo da insegurança seja uma demanda no sentido de satisfazer essa necessidade. Assim, pode ocorrer uma hipervalorização das ações repressivas que é instrumentalizada pelos movimentos de cunho autoritário conhecidos como Movimentos de Lei e Ordem (Eficientismo Penal). Em geral, estes movimentos utilizam-se dos meios de comunicação de massa, cuja comunicação é predominantemente vertical, apelam para o recrudescimento dos mecanismos penais de controle alardeando um aumento generalizado da criminalidade sem bases concretas, apoiando-se no sentimento de insegurança que não está relacionado com a possibilidade real de vitimização, reclamando da impunidade e dos “avanços do inimigo interno”.⁵⁷ Na definição de ordem como valor político, apresentada no Dicionário Enciclopédico de Teoria e Sociologia do Direito, consta a expressão “*Law and order*”, “*Lei e ordem*”, evocando a manutenção do *status quo*⁵⁸. Os autores do verbete advertem para o fato da expressão ser

⁵⁷ A noção de inimigo interno está relacionada à guerra contra o crime (ZAKSESKI, Cristina. A guerra contra o crime: permanência do autoritarismo na política criminal latino-americana. In. ANDRADE, Vera Regina Pereira de (Org.). *Verso e reverso do controle penal: (des)aprisionando a sociedade da cultura punitiva. Homenagem a Alessandro Baratta*, v. 2. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2002, p. 123 – 132.) e à distinção entre a ética policial e a ética militar. Para Jean-Paul Brodeur: “A ética policial é definida pelo uso mínimo da força para resolver problemas que requerem a imposição de uma solução. A ética militar consiste no uso da força esmagadora para ganhar a supremacia total sobre um inimigo num ataque e assegurar que o inimigo inflija o menor dano possível sobre seus atacantes. (...) Ela é completamente não-apropriada para promover o respeito à lei numa sociedade, porque o que define uma sociedade é precisamente seu desejo de colocar um fim na situação de guerra, segundo a qual cada pessoa está em conflito contra cada uma das outras.” (BRODEUR, Jean-Paul. Comentários sobre Chevigny. In. MÉNDEZ, Juan E.; O’DONNELL, Guilherme; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Orgs.). *Democracia, violência e injustiça: O não-estado de direito na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000, p. 98).

⁵⁸ ARNAUD, André-Jean *et alli*. Ob. Cit.. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 554.

“(…) normalmente considerada como um *slogan* político de direita indicando um compromisso de apoio à repressão”, e também para a sua vinculação “(…) a um conceito de hierarquia e considerada elitista, oposta a uma visão igualitária das relações sociais”⁵⁹.

Para Eugênio Raúl Zaffaroni, Nilo Batista e outros, as campanhas de lei e ordem contêm uma dupla mensagem: uma que afirma que não se pune suficientemente e outra que reivindica maior repressão⁶⁰. Busca-se, então, o aumento de recursos repressivos na ilusão de que estes consigam resolver problemas irresolúveis por meio do Direito Penal, alimentando esperanças na população de que com tais recursos os problemas sejam eliminados, quando se sabe que nem com estes ou com outros recursos isso possa acontecer, dado que a criminalidade continuará existindo⁶¹.

Quanto ao segundo aspecto mencionado, existe também um interessado apoio da iniciativa privada e de uma lucrativa indústria da segurança nas iniciativas criminalizadoras⁶². É isso que, em alguma medida, está ocorrendo nas realidades locais estudadas, sendo que o Brasil está à frente do México quanto à privatização prisional, uma vez que já temos experiências concretas em pelo menos dois estados. Por sua vez o México está muito à frente do Brasil no que se refere à indústria da segurança, sendo que no ano de 2000 havia 2.300 empresas de segurança, somente no Distrito Federal, das quais somente

⁵⁹ Idem, *ibidem*.

⁶⁰ ZAFARONI, Eugênio; BATISTA, Nilo *et alli*. Ob. Cit. Rio de Janeiro: REVAN, 2003, p. 63.

⁶¹ “Sempre foi uma marcante característica do pensamento autoritário (...) acalentar a população com a cantiga da ‘sociedade isenta do crime’. O reverso da medalha (...) consiste na obstinação em produzir esta ‘purificação da sociedade’ mediante iterativos arcos dos parafusos do controle social (que não terão fim, já que a meta jamais será alcançada)”. (HASSEMER, Wilfried. *Três temas de direito penal*. São Paulo: ESMP, 1993, p. 78).

⁶² CHRISTIE, Nils. *A indústria do controle do crime*. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

Sobre o assunto ver também estudo já realizado por mim sobre a abertura do Brasil para investimentos de empresas norte-americanas de segurança e administração prisional em pelo menos dois estados da federação. (ZACKESKI, Cristina. Relações de trabalho nos presídios. In. *Revista do Ministério Público do Trabalho*, nº 23, São Paulo: LTr, março de 2002, p. 31 – 53.)

786 contavam com autorização para funcionar⁶³. Apesar da privatização de prisões e da criação de polícias privadas serem desdobramentos importantes de nosso tema, não é este o foco da pesquisa, mas certamente serão consideradas algumas informações a respeito em razão do referencial teórico utilizado que estamos expondo neste capítulo, que impossibilita a fragmentação da análise do sistema de controle social.

Esta lógica de intervenção privada também é percebida na discussão sobre as reformas policiais. Segundo William Bratton e William Andrews a reforma havida na polícia de New York nos anos 1990 teve por base teorias da administração de empresas que foram utilizadas nos Estados Unidos entre o final dos anos 1980 e o início dos anos 1990. Esta menção não é gratuita, nem irrelevante; ao contrário, permite que vejamos esta reforma como a implantação de um modelo empresarial de gestão do risco criminal, com linguagem, objetivos e estratégias próprios de organizações que se destinam ao sucesso na competitividade do mercado.⁶⁴ Um dos pontos de destaque na estratégia político-criminal da Tolerância Zero é justamente a visão empresarial, onde a segurança urbana acaba assumindo uma mentalidade empresarial, manifestada por uma linguagem da mesma natureza, havendo, inclusive, o estabelecimento de metas empresariais, como veremos na análise deste tipo de influência política nos distritos federais.

⁶³ GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe de Actividades*. Leonel Godoy Rangel, abril, 2001, p. 57.

⁶⁴ BRATTON, William & ANDREWS, William. Crimen y castigo: lo que hemos aprendido acerca del trabajo policiaco. *City Journal*, Manhattan Institute for Policy Research. Spring, 1999. (http://www.city-journal.org/html/9_2_what_weve_learned.html Acesso em 08/03/2006.)

É interessante observar a descrição que Loïc Wacquant faz do Manhattan Institute: “Consagrado como a primeira ‘fábrica de idéias’ da nova direita americana federada em torno do tríptico mercado livre/responsabilidade individual/valores patriarcais, dono de um orçamento que ultrapassa os cinco milhões de dólares, o Manhattan Institute organiza uma conferência no início dos anos 90, depois publica um número especial de sua revista *City* sobre ‘qualidade de vida’. A idéia-força reside em que o ‘caráter sagrado dos espaços públicos’ é indispensável à vida urbana e, *a contrario*, que a ‘desordem’ na qual se comprazem as classes populares é o terreno natural do crime.” (WACQUANT, Loïc. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001, p. 24 – 25).

O argumento central da Tolerância Zero é proveniente da Teoria das Janelas Quebradas - “(...) se as janelas quebradas em um edifício não são consertadas, as pessoas que gostam de quebrar janelas assumirão que ninguém se importa com seus atos de incivilidade e continuarão a quebrar janelas”⁶⁵. Trata-se da mesma idéia básica presente no senso comum sobre o consumo de drogas: crimes pequenos ou drogas leves, de sujeitos individuais predispostos, levam ao cometimento de crimes graves e ao uso de drogas pesadas. Este tipo de conclusão é decorrente de uma visão mecanicista de ciência, na qual existe possibilidade de que um fato social decorra necessariamente de outro fato social⁶⁶, ou pela variação da mesma visão que percebe a criminalidade e o uso de drogas como patologias.

⁶⁵ BELLI, Benoni. Polícia, “tolerância zero” e exclusão social. In. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 58, 2000, p. 160.

Wesley Slogan sintetiza o artigo de Wilson e Kelling sobre janelas quebradas dizendo: “cuando se deja acumular en un barrio los signos de desorden social (alcoholismo, bandas, acoso y violencia en la calle, tráfico de droga) y los de desorden físico (vandalismo, abandono de los edificios, acumulación de basuras y escombros) se socavan los mecanismos de control informal, el sentimiento de inseguridad y la delincuencia aumentan, el mercado de la vivienda se desestabiliza y todas las familias que tienen los medios para ello tratan de irse a vivir en otro lugar para escapar a la estigmatización de una zona que se hunde en una espiral de desorden.” (apud ROBERT, Philippe.. *El ciudadano el delito y el estado*. Barcelona: Atelier, 2003, p. 81).

⁶⁶ Segundo Lola Aniyar de Castro, para o positivista há um mundo físico que o homem pode enfrentar tentando conhecer suas relações de causa-efeito, sendo que seu principal interesse é obter uma metodologia que seja útil para extrair as leis que regem o mundo físico. O observador não está incluído na realidade que vai conhecer, como se fosse algo diferente daquela realidade. “Como consequência, para o positivismo é possível que o conhecimento seja objetivo”. Sobre estas bases está fundamentada a presumida neutralidade da ciência. A filosofia positivista se pretende neutra e objetiva, o que significa dizer que aquilo que o investigador descobre é a realidade. O mesmo se quer fazer em ciência social. Na visão da autora a grande fraqueza do positivismo é o abandono da análise do sujeito cognoscente no momento em que ele apreende a realidade, já que separa o observador da realidade a pretexto de sua neutralidade e objetividade. A sua atividade não é reflexiva, pois a observação sobre o mundo não reflete sobre si mesmo. Ele não se analisa, não se observa. “O positivismo generaliza sobre eventos recorrentes, analisando vários fatos isolados que se repetem no tempo e no espaço. Pretendem-se descobrir, assim, leis gerais, que seriam as leis que definiriam a realidade do mundo físico e social”. Tenta-se, assim, explicar os fatos sociais da mesma forma que são explicados os fenômenos das ciências naturais. Por isso dizemos que a concepção do positivismo é uma concepção mecanicista da vida social. Outra falha é estudar uma série de variáveis que não são mais do que uma seleção subjetiva feita pelo observador que, assim, parcela a realidade. A ideologia daquele que investiga está implícita no resultado da investigação. Este parcelamento da realidade se opõe ao que nos daria a chave do conhecimento – o conhecimento total das coisas. O positivista trabalha com a realidade oficial (a forma com que o mundo é ordenado para nós a fim de que o conheçamos) e não tem nenhum interesse em modificar a forma como este mundo está ordenado. Por isso o criminólogo positivista estuda a delinquência a partir das definições legais, que são a realidade oficial. A criminologia positivista estuda o delinquente e não a lei penal, tentando modificar aquele e não esta. (ANIYAR DE CASTRO, Lola. *Criminologia da reação social*. Rio de Janeiro: Forense, 1983, p. 2 a 5).

Existem realmente situações e comportamentos violentos no cotidiano das cidades, bem como situações e comportamentos que provocam sentimento de insegurança e alarme social, não sendo necessariamente coincidentes. Estes últimos podem ser, por exemplo, as atitudes que a palavra francesa *incivilité* traduz. O ingresso das condutas incivilizadas como um dos objetos da atividade preventiva é característico das políticas públicas de segurança urbana, assim como a participação da comunidade e a pluralidade de agências que a ela concorrem, mas a resposta necessária, quando falha a estratégia preventiva e os conflitos ocorrem, não precisa ser uma resposta punitiva, tampouco intolerante. Theodomiro Dias Neto resume a diferença citada conjugando elementos centrais da discussão que estamos apresentando:

La práctica revela que, cuando los ciudadanos son llamados a involucrarse en la discusión de problemas locales, incluso en aquellas áreas de alta criminalidad, ellos suelen destacar la relevancia de problemas tales como la falta de iluminación, basura en las calles, edificios o coches abandonados, deterioro del patrimonio público, comercio en zonas no autorizadas o exceso de ruido. Estos problemas genéricamente definidos como “incivildades” o “desórdenes”, generan mucha preocupación por sus reflejos en la calidad de vida y en la diseminación de un sentimiento difuso de inseguridad, a pesar de no aparecer como prioritarios desde el punto de vista del sistema penal.⁶⁷

Philippe Robert critica os partidários da Tolerância Zero dizendo que eles se esqueceram de uma parte fundamental da teoria ao montar seu modelo de resposta à insegurança, pois inicialmente ela combinaria “vandalismo sem castigo” a “gestão negligente”. Para ele, foi dada ênfase ao primeiro aspecto sem considerar-se suficientemente o segundo. “Lo importante no es solo que la ventana esté rota – esto puede

⁶⁷ DIAS NETO, Theodomiro. En búsqueda de un concepto de “Nueva Prevención”. In. *Revista Anthropos*, nº 204, Barcelona, 2004, p. 131.

haber sucedido voluntariamente o por accidente – sino también que se tarde en cambiarla.”⁶⁸ O autor evoca, assim, um dos conceitos-chave da prevenção integrada citado anteriormente, que é justamente a interagencialidade, pois não é a polícia que deve substituir a janela, ela deve sim manter contato com outros órgãos da administração pública para que o façam, ou ainda deve saber orientar os cidadãos para procurarem auxílio em problemas que estão fora de seu âmbito de atuação. No modelo da Tolerância Zero houve uma preocupação maior em erradicar a “gestão negligente” no que se refere à força policial. Então a diferença entre os modelos residiria no tipo de resposta ao “vandalismo sem castigo”. Existem diferenças entre uma política que leva em conta as incivildades ou desordens – Nova Prevenção - para evitá-las e uma política que as leve em conta – Tolerância Zero - para punir os seus agentes.

A Tolerância Zero é propagandeada como destaque da eficiência no combate ao crime. No entanto, da forma com que está desenhada para a responder severamente condutas de menor potencial ofensivo, visando a partir daí um efeito intimidador para formas mais graves de delinqüência (desconsiderando o princípio da proporcionalidade já referido), está dotada de capacidade para atingir, de fato, nos eventos criminais e perturbações da ordem identificadas nas camadas mais baixas. Como explica Benoni Belli, a prioridade de William Bratton quando assumiu o cargo de comissário de polícia de New York na gestão de Rudolf Giuliani em 1994 foi:

⁶⁸ ROBERT, Philippe. Ob. Cit., 2003, p. 81. Neste mesmo lugar o autor apresenta os sinais de desordem social (alcoolismo, presença de gangues, do tráfico e de violência na rua) e da desordem física (vandalismo, abandono dos prédios, presença de lixo e escombros), utilizando-se de uma síntese elaborada por Wesley Skogan. Tais elementos seriam capazes de provocar sentimento de insegurança, aumentar a delinqüência e desestabilizar o mercado imobiliário local, provocando a mudança de famílias que têm condições de viver em outro lugar. Esta mudança, evidentemente, dificulta ainda mais a recuperação da área.

(...) erradicar a prática de ‘lavagem de pára-brisas’. (...) Em seguida os alvos foram os sem-teto que improvisavam moradias debaixo das pontes Wiliamsburg e Brooklyn, os mendigos, em sua maioria localizados fora da área central de Manhattan, que deveriam ser compulsoriamente recolhidos em abrigos da prefeitura, os pichadores de muros, a prostituição e a pornografia e os alunos ‘gazeteiros’.⁶⁹

A ação do sistema penal norte-americano foi concentrada sobre indivíduos estereotipados como delinquentes-padrão, o que naquele país significa, principalmente, ter características da população negra, sendo que “(...) o fator racial é apontado por Skogan como variável mais presente na determinação dos níveis de desordem e declínio urbano, por ser uma variável que cruza com os fatores ‘instabilidade’ e ‘pobreza’, presentes principalmente nas comunidades negras e latinas das cidades norte-americanas”⁷⁰.

Diferencial de encarceramento entre negros e brancos (incluindo latinos) em número de detentos para cada 100.000 adultos

	1985	1990	1995
Negros	3.544	5.365	6.926
Branco	528	718	919
Diferença	3.016	4.647	6.007
Proporção	6,7	7,4	7,5

FONTE: Bureau of Justice Statistics, Correctional Populations in the United States, 1995, Washington Government Printign Office, 1997.⁷¹

O tipo de percepção e repercussão dos dois modelos também é diferente, pois está relacionado a sua forma de divulgação e aceitação. Se o primeiro modelo desfruta maior espaço na mídia e contém mensagens simples, amplamente aceitas pelo senso comum como as estatísticas criminais, ao segundo modelo são associadas estratégias de longo prazo, cuja visibilidade e possibilidades de acompanhamento não tem a mesma efetividade, pois sua

⁶⁹ BELLI, Benoni. Ob. Cit., 2000, p. 163 – 164.

⁷⁰ *Apud* DIAS NETO, Theodomiro. Ob. Cit., 2005, p. 112.

⁷¹ WACQUANT, Loïc. Ob. Cit.. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001, p. 94.

observação se dá por outros índices. É o que se chama de “prevenção social”, com intervenções educacionais, sociais, culturais e estruturais para dar melhores condições aos cidadãos para que participem dos processos decisórios e estejam menos vulneráveis à vitimização e à criminalização. Na “prevenção situacional” investe-se em estratégias que envolvem modificações no ambiente físico para tornar mais difícil a prática de crimes ou de incivildades. A Prevenção Integrada associa os dois tipos referidos, buscando privilegiar a prevenção de tipo social; a Tolerância Zero enfatiza as estratégias de prevenção situacional.

Retomando o aspecto da difusão dos modelos de segurança, podemos dizer que a Tolerância Zero não se restringe a uma estratégia de segurança de uma cidade norte-americana, influenciando diversos governos de outros países e cidades, como indicam as pesquisas de Loïc Wacquant⁷² e a observação de Eugênio Raúl Zaffaroni, Nilo Batista e outros de que: “(...) o crescente interesse de alguns governos centrais em reprimir atividades realizadas fora de seu território tende a propagar instituições punitivas em países periféricos, fazendo-o sob a forma de cooperação direta ou através de organismos multilaterais que financiam (sic).”⁷³

Podemos observar a influência desta lógica política que inspira projetos de segurança pelo mundo, inclusive no Brasil, como se pode notar em parte do texto do documento “*Segurança Sem Tolerância*” do Governo do Distrito Federal brasileiro transcrita abaixo:

⁷² WACQUANT, Loïc. A globalização da “tolerância zero”. In. *Revista Discursos Sediciosos*, nº 9 e 10. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2000, p. 111 – 119. Do mesmo autor: *As prisões da miséria* (Rio de Janeiro: Zahar, 2001.) e *Punir os pobres*. (Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia, 2002).

O autor destes textos trabalha com o argumento de que as mudanças políticas na esfera da segurança indicam que está havendo uma reconfiguração do papel do Estado, no que ele estaria se tornando mínimo na atenção aos direitos fundamentais, sendo potencializada sua capacidade punitiva, dada a necessidade de restringir os movimentos de pessoas indesejáveis e desinteressantes para o capitalismo global. Neste sentido ver também BAUMAN, Zygmunt. Ob. Cit., 2000.

⁷³ ZAFFARONI, Eugênio; BATISTA, Nilo *et alli*. Ob. Cit., 2003, p. 62.

Com o Programa Segurança Sem Tolerância, por exemplo, uma pessoa que estaciona em local proibido será abordada para verificação e receberá multa. A necessidade da abordagem se dá pelo fato de que está estatisticamente comprovado que uma pessoa com potencial para incorrer em um crime de maior gravidade, comete diariamente pequenas infrações que passam despercebidas pela autoridade policial, e que seriam suficientes para a sua detenção temporária, que culminaria na prevenção e inibição de um crime maior.

Cada cidadão deverá estar consciente de que agora deverá respeitar as leis, por mais simples e rotineira que seja (sic) e que ninguém estará acima dela (sic).

Punição àqueles que andarem à margem da lei. Isso é Segurança Sem Tolerância.⁷⁴

Observe-se, também como exemplo, parte do texto referente aos programas e campanhas da atual Secretaria de Segurança Pública do Governo do Distrito Federal mexicano que diz:

Quando el desorden social es ignorado o no se hace algo para corregirlo, y cuando la autoridad no responde ante la comisión de infracciones y delitos menores, los individuos perciben un clima permisivo en el que proliferan conductas antisociales y se propicia la comisión de delitos más graves. Acciones tales como la venta al menudeo de drogas, personas alcoholizadas en la vía pública, la prostitución o el graffiti, generan un ambiente de impunidad, solapado por una minoría, pero de gran malestar para el resto de los ciudadanos.⁷⁵

Na parte final desta afirmação está contido um erro comum sobre o problema criminal: atribuí-lo a uma minoria (que a Criminologia Positivista considera perigosa, anormal...) em prejuízo do restante da sociedade (sã, honesta, composta por “homens de bem”). Trata-se, pois, daquilo que Alessandro Baratta denomina como “princípio do bem e do mal”, basilar dos sistemas jurídico-penais, onde o bem é representado pela sociedade e o

⁷⁴ GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Segurança Pública. Coordenação de Planejamento de Operações. Seção de Planejamento Técnico-administrativo. Segurança Sem Tolerância. Brasília, s/d, p. 3.

⁷⁵ www.ssp.gob.mx

mal pelo criminoso. Contudo, o mesmo autor demonstra como o estrutural-funcionalismo de Emile Durkheim e Robert Merton foi capaz de desfazer tal divisão maniqueísta do problema criminal⁷⁶.

Além disso, as políticas de segregação e criminalização só se sustentam com ações na esfera do judiciário que confirmem a seleção policial orientada por tais estereótipos, abrindo-se o correspondente espaço prisional para abrigar o produto desta seleção⁷⁷. Como exemplo desta afirmação podemos citar novamente o documento “*Segurança Sem Tolerância*” do Distrito Federal brasileiro (que será objeto de uma análise mais aprofundada no capítulo IV). Trata-se do item 4.2. do referido plano de segurança que tratou da “*Ação coordenada e sistemática, em conjunto com o Poder Judiciário e o Ministério Público, para agilizar os julgamentos*”, e teve o seguinte conteúdo:

Com o aumento do policiamento nas ruas e das ações policiais como um todo, a agilidade da justiça para o julgamento destas pequenas infrações e para aplicação de penas alternativas é fundamental. Sendo assim, serão criadas 20 (vinte) Varas de Juizados Especiais, que somarão às 21 (vinte e uma) já existentes em todo o Distrito Federal.⁷⁸

Esta afirmação sobre os Juizados Especiais confirma o que já dissemos neste capítulo sobre a capacidade descriminalizadora da Lei 9099/95 que os instituiu. Trata-se de uma perspectiva de ampliação da justiça penal e não de sua redução, o que contraria frontalmente os pressupostos teóricos e práticos do Direito Penal Mínimo.

⁷⁶ BARATTA, Alessandro. Ob. Cit., 1999, capítulo IV.

⁷⁷ “Nós temos inaugurado uma média de três prisões por mês nos últimos 20 anos mas não conseguimos resolver o problema da superlotação. Entre em qualquer presídio nos EUA e você verá duplos beliches em pequenas celas, verá presos dormindo em colchões nos corredores e apertados, ombro a ombro, mesmo em grandes dormitórios.” (LOTCKE, Erick. A dignidade humana e o sistema de justiça criminal nos EUA. In. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, nº 24. São Paulo: RT, 1997, p. 40).

⁷⁸ GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Segurança Pública. Coordenação de Planejamento de Operações. Seção de Planejamento Técnico-administrativo. *Segurança Sem Tolerância*. Brasília, s/d, p. 3.

1.3. Ambiente urbano e qualidade de vida: pontos de contato

A semelhanças entre os dois modelos – garantista e eficientista - reside, antes de mais nada, no seguinte argumento: quando o ambiente é modificado, sendo dotado de melhores equipamentos e serviços, são alteradas as percepções sobre o risco e, em alguns casos, o próprio risco. Por isso a atenção deste estudo recai sobre políticas de segurança locais ou urbanas.

De acordo com Margareth Shaw: “Los alcaldes y los gobiernos locales han llegado a considerar la seguridad en sus comunidades como un *derecho humano fundamental* y un aspecto más de la *calidad de vida*.”⁷⁹ Dito de outra forma, o novo marco referencial para a segurança nas comunidades inclui “(...) reconocer que tanto la prevención del delito como la seguridad en las comunidades representan un derecho y una cuestión importante en la calidad de vida.”⁸⁰ Como resposta ao “aumento da criminalidade, da violência e da insegurança” pelo mundo a autora relata o tipo de resposta eficientista, que dá maior ênfase à repressão formal, ainda que na perspectiva do Centro Internacional para a Prevenção da Criminalidade⁸¹ (do qual ela é a analista) aposte-se na prevenção comunitária. Em suas declarações podemos observar alguns problemas da resposta eficientista, que estão entre os vários outros problemas que serão tratados a seguir:

La respuesta de la mayoría de los gobiernos, incluyendo Estados Unidos, ha sido la de endurecer sus leyes y sus sistemas de justicia, aumentando la capacidad de sus cuerpos policiales y los castigos en un esfuerzo por desestimular y reprimir el delito y la

⁷⁹ SHAW, Margarete. *El papel del gobierno local en la seguridad de las comunidades*. Monografía preparada pela analista principal do Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, s/d, p. iii.

⁸⁰ Idem, *ibidem*.

⁸¹ O CIPC é uma rede de personalidades, operadores e estruturas, que se ocupam de vários aspectos da prevenção social. A prioridade deste centro é a organização de laboratórios de pesquisa e o confronto entre experiências e projetos no quadro da Conferência das Nações Unidas. (PROGETTO CITTÀSICURE. *Il Forum Europeo*, anno 2, n. 8, maggio/giugno, 1996, p. 3).

violencia. Los gastos ocasionados por la aplicación de la ley han aumentado de manera extraordinaria. Las condenas se han hecho cada vez más fuertes. La cantidad de transgresores enjuiciados y encarcelados ha subido en forma dramática y el personal de seguridad privada ha sobrepasado en número al del sector oficial. Igualmente, los costos de mantenimiento de los sistemas de justicia penal y penitenciario se ha elevado a niveles sin precedentes. Durante este periodo la *prevención* del delito, más que la represión, ha venido cumpliendo un papel secundario. Más aún, la prevención del delito ha sido generalmente considerada como una responsabilidad de la policía. Como lo demostramos en esta monografía, un cambio en el amplio enfoque de la seguridad de las comunidades promete mejores resultados.⁸²

Então, um dos parâmetros atuais de avaliação da qualidade de vida das áreas urbanas é a segurança que aproveitam os cidadãos nos territórios determinados. Costumeiramente, os dados utilizados para tal avaliação são procedentes de estatísticas judiciais e policiais sobre os delitos, desconsiderando-se a chamada “cifra oculta” da criminalidade, composta daqueles eventos que não são registrados pelas instituições oficiais que se ocupam desta matéria⁸³. Para o caso mexicano podemos citar como exemplo do comprometimento que elas significam na visão geral sobre a criminalidade os dados obtidos nas pesquisas de vitimização, que é um dos métodos utilizados para apreciar a diferença entre a criminalidade real e a criminalidade aparente:

⁸² SHAW, Margaret. Ob. Cit., s/d, p. 1.

⁸³ Como bem lembra Vera Regina Pereira de Andrade, “(...) há várias décadas, a atenção dos criminólogos se viu atraída para um fenômeno que, num enfoque ainda não especificamente crítico do sistema penal, foi chamado de “cifra negra”, “cifra obscura” ou “zona obscura (dark number) da criminalidade, designando a defasagem que medeia entre a criminalidade real - isto é, as condutas criminalizáveis efetivamente praticadas - e a criminalidade estatística (oficialmente registrada)”.

Numa perspectiva crítica, o número representado nas estatísticas criminais a partir de várias fontes passou a representar, porém, um elemento importante na verificação da atuação do sistema penal em relação aos seus diferentes destinatários, juntamente com a análise do que se conhece como criminalidade de “colarinho branco”, demonstrando a lógica do controle social. Nesse sentido, acrescenta a autora supracitada, definindo ainda melhor o alcance ou os limites deste fenômeno: “(...) as estatísticas criminais possibilitaram também a conclusão de que a cifra negra varia em razão da classe de estatística (policial, judicial, ou penitenciária): nem todo delito cometido é perseguido, nem todo delito perseguido é registrado; nem todo delito registrado é averiguado pela polícia, nem todo delito averiguado é denunciado; nem toda denúncia é recebida; nem todo recebimento termina em condenação”. (ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *Dogmática e sistema penal: em busca da segurança jurídica prometida*. Florianópolis, 1994. Tese (Doutorado em Direito) - Curso de Pós-Graduação, Universidade Federal de Santa Catarina. p. 402 - 404).

Es interesante destacar que la tasa de acciones violentas entre los encuestados y sus familias declinó constantemente entre 1995 y el año 2000, de un 28% a un 19%. Lo anterior va en contrario a la percepción generalizada de que el delito se ha incrementado en México durante ese período.

También es importante subrayar que en mayor parte de los años en los cuales la encuesta se llevó a cabo, los encuestados que sufrieron algún hecho violento (60%) reportaron no haber realizado denuncia legal alguna por el delito.⁸⁴

Além disso, um dos problemas urbanos da atualidade é a oferta de serviços para as populações pobres, que também são as mais vulneráveis aos riscos de vitimização e criminalização. A descrição de Sueli Schiffer sobre a situação das cidades brasileiras na atualidade chama a atenção para a desigualdade que acompanha o crescimento das mesmas:

O que se observa neste início do século XXI no Brasil é a continuidade da tendência das últimas décadas de menor crescimento populacional associado à consolidação do processo de urbanização em praticamente todas as grandes regiões do país. (...) A distribuição dos serviços públicos urbanos não tem apresentado evolução capaz de suprir as carências de infra-estrutura básica, como habitação, educação e saneamento, em especial no que se refere à população de baixa renda.⁸⁵

Contudo, de acordo com o “*Informe mundial sobre a violência e a saúde*”, da Organização Mundial da Saúde, a melhoria das condições de infra-estrutura urbana, tanto física quanto socioeconômica, é uma das medidas de prevenção primária da violência, estando incluída dentre as medidas recomendadas para promover respostas de prevenção do

⁸⁴ LÓPEZ PORTILLO, Ernesto. Ob. Cit., s/r, 21/01/03, p. 6.

⁸⁵ SHIFFER, Sueli Ramos. Tendências da distribuição da população urbana e dos serviços básicos no Brasil: 1980 – 2000. Distinções com Argentina e México. In. *Cadernos Prolam*, p. 2. www.usp.br/prolam/cadernos - Acesso em 23 de março de 2006.

problema⁸⁶. Apesar disso, poucos são os projetos que consideram tal recomendação, mas as diferenças relatadas acima, que se procedem na administração dos espaços e dos serviços urbanos, têm repercussões no desenho e na implementação de políticas de segurança repressivas. Existem, inclusive, grandes confusões em torno dos conceitos com os quais trabalha-se na atualidade, não sendo precisa a distinção entre políticas garantistas e efficientistas. O problema contido na referência à qualidade de vida, quando ela é assumida como meta pelo discurso criminalizador, é o da contaminação deste espaço de discussão por discursos e práticas repressivas. Benoni Belli expõe um dos argumentos utilizados na instrumentalização desta desigualdade, no qual o pretexto é a qualidade de vida:

Na prática, a Tolerância Zero representa jogar nas malhas da justiça criminosos leves, uma vez que se pressupõe que as infrações pequenas que afetam a “qualidade de vida” constituem a ponta do iceberg. Assim, a lógica absurda constitui em julgar hoje os criminosos leves com base na suposição de que as pequenas infrações afetam a qualidade de vida constituem o chamariz natural para a ação dos bandidos mais perigosos.⁸⁷

Tais observações evidentemente não significam que políticas garantistas não contenham preocupações com qualidade de vida, e nisso consiste também a nossa discussão sobre **ordem pública**, pois os seus significados (tanto do que seja qualidade de vida, quanto do que seja ordem pública) dependem de pontos de vista teóricos, assim como dependem das realidades sócio-econômicas, culturais e normativas a que estejamos nos referindo. Por exemplo, o “*Informativo anual da Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal 2002 – 2003*” (México) apresenta como competência legal da Secretaria a manutenção da **ordem pública**, a proteção da integridade física das pessoas e de seus bens,

⁸⁶ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Sinopsis. Ginebra, 2002, p. 9 - Recomendação n.º 4.

⁸⁷ BELLI, Benoni. Ob. Cit., 2004, p. XVI.

no marco do respeito aos Direitos Humanos. Ou seja, há uma perspectiva, ao menos no discurso, de se conciliar a segurança do Estado com a segurança dos cidadãos, mas nos interessa saber se isso é possível dentro da proposta de Tolerância Zero, observando as medidas dos governos destinadas a cumprir esta tarefa, associada hoje com a tarefa de melhorar a qualidade de vida das pessoas, que também é mencionada no citado Informativo⁸⁸. Nele constam afirmações como:

Una de las estrategias claves en el combate a la delincuencia en Nueva York fue la Iniciativa por la Calidad de Vida. La Iniciativa por la Calidad de Vida tiene su antecedente en la teoría de las ventanas rotas de los criminólogos J. Wilson y G. Kelling, la cual sostiene que el tolerar infracciones y delitos menores genera un ambiente propicio para la comisión de delitos más graves.

(...)

Con este antecedente, Giuliani puso en marcha una reestructuración a fondo del Departamento de Policía en el que se reasumió la función de “mantenimiento del orden”, la cual había sido desplazada en las últimas décadas únicamente por la de “combate al crimen”.⁸⁹

A aposta contida nesta mudança de foco – do combate ao crime para a manutenção da ordem – faz parte de uma constatação que está clara na teoria criminológica sobre segurança e insegurança, que é a diferença entre a segurança objetiva e a segurança subjetiva. Os mal-estares sociais da atualidade são atribuídos à presença do desvio criminal, aonde o medo vai se associar à criminalidade por via simbólica. Conforme explica Massimo Pavarini, atrás da palavra insegurança estão localizados todos os incômodos, as dificuldades, as mudanças sociais, políticas e todas as transformações profundas que uma

⁸⁸ GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe anual de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*. Marzo 2002 – Marzo 2003, p. 4.

⁸⁹ Idem, p. 49.

sociedade assume⁹⁰. Para ele a criminalidade é um tópico clássico do Estado Social, no qual diversos fenômenos heterogêneos tidos como perigosos são agrupados como risco social em torno desse conceito.

O sentimento de insegurança das grandes cidades é reforçado pelo distanciamento dos cidadãos⁹¹, ou o que se pode chamar de “rompimento das relações verticais de comunicação”, pelo abandono dos espaços sociais⁹², e pela desconfiança dos cidadãos, uns em relação aos outros e destes com as instituições oficiais, instituições que não tem se mostrado capazes de responder aos anseios da população em desfrutar uma maior qualidade de vida, idealizada através do conceito de segurança.⁹³ O sentimento de insegurança é um indicador de desordem no cotidiano da vida urbana; ele reúne boa parte da população brasileira e mexicana em torno ao problema, dando origem às já conhecidas demandas dos

⁹⁰ PAVARINI, Massimo. *Entrevista concedida à Cristina Zackseski*. Instituto Gramsci, Bologna, Itália, em 23 de março 1996.

Quanto a essa temática, Wilfried Hassemer também distingue medo da criminalidade da própria criminalidade com as seguintes palavras: “Criminalidade e medo do crime não são como a coisa e sua imagem no espelho. Sentimentos de ameaça e insegurança não são meros reflexos de ameaças reais, mas também consequência de circunstâncias da des-solidarização e intranquilidade sociais”.

Ele adverte ainda que é o sentir-se ameaçado da população que determina as políticas de segurança pública, e acrescenta: “(...) não existe a mais remota relação causal entre ameaça e sentimento de ameaça, pelo contrário: há mais medo do crime entre grupos sociais onde a probabilidade de ser sua vítima é mais remota. A recíproca também é verdadeira.” (HASSEMER, Wilfried. Ob. Cit., 1993, p. 73).

⁹¹ Em 1844, Friedrich Engels, ao observar os londrinos nas ruas, já falava da “pulverização dos seres humanos, postos uns ao lado dos outros sem qualquer sentimento de terem algo em comum” com as seguintes palavras: “A brutal indiferença e a insensibilidade do isolamento com que cada um se concentra em seus interesses privados aparece de modo mais chocante e perturbador na medida em que esses indivíduos estão amalgamados em espaços cada vez menores. Ainda que saibamos que essa solidão e esse egoísmo empobrecedor constituem um princípio básico da sociedade atual, em nenhum lugar esse princípio se manifesta tão desavergonhadamente e com tanta desenvoltura como aqui, na multidão da grande cidade”. (KONDER, Leandro. Um olhar filosófico sobre a cidade. In: PECHMAN, Robert Moses (Org.). *Olhares sobre a cidade*, Rio de Janeiro: UFRJ, 1994, p. 76.)

⁹² “Sente-se inseguro porque abandonou os espaços e abandonou os espaços porque se sente inseguro”. O sentimento de segurança deve surgir onde as pessoas se conhecem, se encontram e ocupam pacificamente a cidade. (CATTOLI, Nadia. Bologna: vivere insieme la città. In. *Progetto Cittàsicure*, anno 1, n. 3, luglio/agosto, 1995, p. 6).

⁹³ Também Lolita Aniyar de Castro, ao abordar especificamente a realidade latino-americana, orienta seu discurso, nesse sentido, da seguinte maneira: “El sentimiento de inseguridad ciudadana ha sido reconocido por los expertos como de gran impacto en la calidad de vida, y en las actitudes de la comunidad hacia sus dirigentes.” (ANIYAR DE CASTRO, Lola. *Notas para la discusión de un control social alternativo*. S/R., p. 87).

cidadãos por estratégias repressivas, que desqualificam as políticas preventivas como respostas possíveis, uma vez que a perspectiva preventiva não tem o mesmo apelo que tem a Política Criminal de emergência.

Os projetos desenvolvidos na Região italiana de Emília Romagna nas últimas décadas pretenderam estimular a participação dos cidadãos, bem como das agências oficiais de controle e o serviço social, procurando sempre alcançar o consenso da população em torno das políticas⁹⁴. O objetivo desses projetos foi responder às demandas sociais por segurança, atingindo os problemas concernentes à criminalidade levantados pelas pesquisas, como as de vitimização, que revelam uma representação subjetiva da realidade. Foram priorizados projetos que estivessem em condições de proporcionar uma melhora na qualidade de vida dos cidadãos, ainda que não se produza, com isso, a tão esperada sensação de segurança. Sendo assim, a implementação das ações de prevenção integrada nos bairros⁹⁵ da Região Emília-Romagna compreendeu quatro etapas⁹⁶:

Primeira: verificação das necessidades de segurança;

Segunda: socialização das informações em encontros públicos com a população dos bairros;

Terceira: organização de observatórios locais, em condições de identificar os problemas e suas variações, assim como o monitoramento dos projetos;

Quarta: elaboração, implementação e avaliação dos projetos.

⁹⁴ Há que se dizer também que nesta Região se desenvolve um estudo que já pode ser considerado clássico sobre capital social (PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. São Paulo: FGV, 1992), justamente por suas características sociais, políticas e econômicas que favorecem políticas públicas cooperativas.

⁹⁵ Há um consenso nestas novas políticas preventivas de que a dimensão territorial mais indicada para o desenvolvimento de estratégias é a dos bairros (PAVARINI, Massimo. I rischi della prevenzione. In. *Sicurezza e Territorio*, Bologna, n. 2, 1992, p. 10.)

⁹⁶ AYMONE, Túlio; PEPA, Luciana; PAVARINI, Massimo. Un modelo di 'prevenzione integrata'. In. *Quaderni di Cittàsicure*, anno 2, n. 7, 1996, p. 102.

Utilizando a linguagem da medicina preventiva⁹⁷, o modelo de prevenção integrada desenvolvido por “*Città Sicure*” diferencia a prevenção primária, secundária e terciária, devendo ser feita ainda uma distinção entre as atividades orientadas a ofensores, vítimas e situações.

Com a finalidade de reduzir o risco de desvios e crimes estabeleceu-se que a prevenção de natureza primária dirige-se indistintamente a todos os sujeitos de uma comunidade, com o objetivo de conter as condições de depreciação sócio-econômicas e educacionais que possam favorecer os processos de marginalização. A prevenção secundária compreende políticas voltadas somente aos grupos de risco ou mesmo aos sujeitos identificados como potencialmente desviantes, incidindo, por exemplo, sobre seu estado de indigência. A terciária refere-se às ações voltadas à redução do risco de reincidência, ou seja, dirige-se àqueles sujeitos que já sofreram processos de criminalização, reduzindo os efeitos da marginalização social, ou mesmo elevando os níveis de controle em relação a eles.

Para a redução dos riscos de vitimização a prevenção primária é voltada a todas as pessoas, sem levar em consideração as diferenças de exposição ao risco de se tornarem vítimas, incentivando comportamentos de autoproteção. A secundária destina-se aos sujeitos identificados como vítimas em potencial, como são aqueles pertencentes a determinadas categorias profissionais, ou grupos reconhecidos como vulneráveis. A

⁹⁷ A medicina preventiva faz, normalmente, uma distinção entre prevenção primária, secundária e terciária. A prevenção primária envolve a atenção em baixar as taxas de novas ocorrências, por iniciativa de algumas medidas direcionadas ao público em geral, para conter as circunstâncias de contágio, antes que este sofra da doença. A prevenção secundária envolve algumas formas de intervenção direcionadas a grupos ou indivíduos, diagnosticados como portadores dos sintomas da doença. Nesse caso são empregadas técnicas de diagnose para identificar os grupos de risco. A prevenção terciária é direcionada àqueles que já sofrem da doença, consistindo em curá-la e prevenir as complicações e/ou recorrências. (VAN DIJK, Jan. J. M.; WAARD, Jaap de. A two dimensional typology of crime prevention projects: with an extensive overview of the literature. In. *Criminal Justice Abstracts*, September, 1991, p. 1).

terciária é direcionada àqueles que já sofreram experiências de vitimização, possibilitando o socorro e solidariedade aos mesmos no próprio bairro.

Com o objetivo de intervir sobre as situações, a prevenção primária visa reduzir as oportunidades de consumação dos delitos do ponto de vista ambiental. A secundária é voltada àqueles lugares nos quais o risco da criminalidade é maior, ou àqueles que a comunidade percebe como inseguros. A terciária é destinada a recuperar lugares onde reiteradas vezes ocorrem delitos.⁹⁸

O modelo de prevenção integrada proposto pode ser representado pelo quadro que segue:

MODELO DE PREVENÇÃO INTEGRADA

	ofensores	vítimas	situações
Primária	1	4	7
Secundária	2	5	8
Terciária	3	6	9

Em que pese se tratar de um modelo, o que já equivale dizer que existem limitações, há um resíduo do Paradigma Etiológico neste modelo, mas também há um largo espectro do problema criminal envolvido na determinação em conseguir agir antes da ocorrência de conflitos, o que já se revela como um diferencial significativo se compararmos este modelo a outros modelos restritos à órbita do Sistema Penal. Não se busca somente a queda dos índices criminais, ainda que isso seja um resultado desejado, e mais do que isso, não se busca a redução do crime pelo reforço de políticas excludentes e sim o alcance de situações harmônicas no cotidiano pela via da inclusão social da diferença. Com este objetivo colocado, ainda que seja no discurso, permite-se que haja uma perspectiva de continuidade para o desenvolvimento teórico e para iniciativas políticas nas quais os direitos

⁹⁸ Para uma explicação mais detalhada do modelo a referência principal em português é DIAS NETO, Theodomiro. *Segurança urbana: o modelo da nova prevenção*. São Paulo: RT, 2005, p. 120 – 124.

fundamentais não sejam abandonados como pontos de partida. É esta a prevenção integrada que se desenvolve na Região Emília-Romagna durante a última década do século XX.

No México houve a recepção desta perspectiva que estamos chamando de garantista na área da segurança urbana, pelo menos no plano acadêmico. Em 1998 foi elaborado no México o “*Protocolo de Investigación Ciudades Seguras*”, após diversas reuniões de pesquisadores com a equipe italiana do “*Progetto Città Sicure*”. Foi aprovado, então, um projeto para cinco anos (1999 – 2003), onde foram envolvidas quatro cidades – México, Campeche, Querétaro y Tlaxcala, selecionadas por causa da “(...) historia diversa que han experimentado desde sus orígenes y a que en la actualidad son gobernadas por administraciones de partidos políticos distintos”⁹⁹. A Universidade Autônoma Metropolitana - Unidade Azcapozalco (Cidade do México) - foi a instituição responsável pelo projeto e o titular da linha de investigação era o Professor Fernando Tenorio Tagle, tendo sido vinculadas ao projeto as universidades autônomas de Querétaro, de Tlaxcala e de Campeche.

De acordo com declaração da responsável pelo projeto em Campeche – Alma Lorena Falcón Lozada – o objetivo foi “(...) establecer las políticas adecuadas para reducir los índices delincuenciales y la solución al fenómeno criminal a través de la educación, trabajo, salud, vivienda digna y **respeto a los derechos fundamentales**”¹⁰⁰ [*grifos nossos*]. De acordo com a professora o projeto estudou “(...) las políticas de seguridad ciudadana existentes hasta hoy, ya que el tema de la prevención del delito ha estado presente a lo largo de las organizaciones estatales y en ocasiones se publicitan como una de las problemáticas

⁹⁹ TENORIO TAGLE, Fernando. *Cultura, sistema penal y criminalidad*. Ciudades Seguras I. Universidade Autônoma Metropolitana – Unidad Azcapotzalco – Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología – Sección de Obras de Política y Derecho. México: Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 9.

¹⁰⁰ Disponível no endereço www.uacam.mx/uacm.nsf/pages/ciudad em 31/05/2003.

prioritárias a encarar por las políticas gubernamentales, como ocurre este fin de siglo no sólo en México sino en todo el mundo”¹⁰¹. Além disso, o projeto pretendeu, com a base teórica do Garantismo Penal, apresentar novas opções políticas legislativas e institucionais que modificassem a realidade criminal do país.

Entretanto, pode-se observar nas declarações transcritas que algumas das questões teóricas anteriormente colocadas aparecem sob outro enfoque: as políticas sociais e o respeito aos direitos fundamentais poderiam não só reduzir a delinquência como também de solucionar o problema da criminalidade. Este é um indicativo de interferência entre dois modelos teoricamente divergentes.

1.4. Os problemas do conceito de ordem pública na lei penal e na Política Criminal

Um dos conceitos presentes nas atuais políticas urbanas de controle da insegurança é o de **ordem pública**. Consta do Dicionário Enciclopédico de Teoria e Sociologia do Direito a seguinte definição de **Ordem Pública**: “Conjunto de padrões e valores fundamentais de uma sociedade os quais não podem ser derogados sob pena de nulidade”.¹⁰² “Em geral, onde existe um desconhecimento popular em relação à lei, ou uma falha da polícia em sua tarefa, pode-se falar em ausência de **ordem pública**. Nesse sentido, o conceito equivale à existência do sistema jurídico”¹⁰³. No mesmo dicionário, no verbete “Polícia”, estão colocadas as seguintes definições:

Sentido geral: força pública destinada à manutenção da ordem pública e à repressão da criminalidade.

¹⁰¹ Idem.

¹⁰² ARNAUD, André-Jean *et alli*. Ob. Cit., 1999, p. 553.

¹⁰³ Idem, p. 554.

Sentido jurídico: conjunto de regras impostas por uma autoridade pública aos cidadãos para o conjunto dos atos da vida corrente ou para reger uma atividade determinada, dentro do **objetivo de manter uma certa ordem na cidade**, e por extensão, a implementação dessas regras¹⁰⁴. [*grifos nossos*]

É evidente a associação entre polícia e **ordem pública**. Esta associação está expressa em declarações de inspiração weberiana como a que segue: “A necessidade de criar instituições asseguradoras da ordem pública nasceu com o Estado moderno que estabeleceu o monopólio legítimo da força viabilizado pela polícia”.¹⁰⁵ Este entendimento corrobora a lógica da organização das Secretarias Estaduais de Segurança Pública brasileiras, cujas competências são:

- a) executar a política governamental para preservação da **ordem pública** e do patrimônio;
- b) manter e garantir os direitos dos cidadãos;
- c) desenvolver planos estaduais de segurança pública;
- d) fortalecer as instituições públicas estaduais e municipais;
- e) qualificar os agentes de segurança pública.

Nesta esteira, Jorge Zaverucha apresenta o conceito de **ordem pública** utilizado no Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (Decreto 88.777), que é de 1983 e segundo ele continua em vigor em nossa legislação, sendo que a definição é a seguinte: “(...) conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, de interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo Poder de

¹⁰⁴ Idem, p. 593.

¹⁰⁵ STEINBERGER, Marília; CARDOSO, Ana Izabel. A geopolítica da violência urbana e o papel do Estado. In. PAVIANI, Aldo; FERREIRA, Ignez Costa Barbosa; BARRETO, Frederico Flósculo Pinheiro (Orgs.). Ob. Cit., 2005, p. 97.

Polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum.”¹⁰⁶

Interesse público e bem comum são duas referências constantes no conceito de **ordem pública** e também são freqüentes as menções à convivência harmoniosa e pacífica. Trata-se, pois, de um conceito com conteúdo indeterminado, que se tenta explicar a partir de outros, igualmente indeterminados, e que, portanto, só são passíveis de explicitação pela observação de práticas políticas. Portanto, devem ser observados também os resultados de tais ações, quer dizer, a forma com que os distúrbios da ordem são controlados e quais as conseqüências destas ações para a democracia e para a estabilidade das instituições, pois também é muito comum que as instituições, especialmente as polícias, reclamem da falta de confiança da população. João Ricardo Dornelles denuncia a naturalização de uma idéia imprecisa de ordem e a legitimidade das ações dela decorrentes da seguinte forma:

As políticas penais de “lei e ordem”, no contexto dos sistemas contemporâneos de controle social, partindo de uma naturalização da ordem, se baseiam na noção abstrata de que os cidadãos constroem livremente, em conjunto, uma ordem social expressa de bens jurídicos que devem ser tutelados pela lei penal. Bens jurídicos que representam o consenso social. Se a lei penal aparece “naturalmente” como legítima, as ações políticas decorrentes da aplicação dessa lei penal também aparecem como legais e legítimas, afastando qualquer discussão sobre a sua natureza política.¹⁰⁷

No Brasil esta imprecisão interfere na rotina de funcionamento do sistema penal, uma vez que o Código de Processo Penal Brasileiro, em seu artigo 312, inclui, dentre os casos em que o juiz pode decretar a prisão preventiva, a garantia da **ordem pública**. Ele possui a seguinte redação: “A prisão preventiva pode ser decretada como garantia da ordem

¹⁰⁶ ZAVERUCHA, Jorge. *FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia – 1999 - 2002*. Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 151.

¹⁰⁷ DORNELLES, João Ricardo. Ob. Cit., 2003, p. 29/30.

pública, da ordem econômica, por conveniência da instrução criminal, ou para assegurar a aplicação da lei penal, quando houver prova da existência do crime e indício suficiente de autoria”. A expressão “garantia da **ordem pública**” (assim como a expressão “garantia da ordem econômica”) não tem significado exato e é uma das inúmeras situações nas quais a lei é demasiadamente vaga e imprecisa. A dificuldade em esclarecer com precisão tais significados pode corresponder, no caso específico da “garantia da **ordem pública**”, ao que não pode ser dito, pois ao dizê-lo o legislador ou o intérprete da lei poderia contrariar outros dispositivos legais, direitos fundamentais e princípios constitucionais penais expressos (em sua grande maioria) no artigo 5º da Constituição Federal de 1988.

No México a Constituição Federal contém ressalvas para a livre manifestação de idéias. Uma delas é a perturbação da **ordem pública**. Diz o artigo 6º: “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.”

No âmbito da Política Criminal existem distinções que podem ser feitas a partir dos pontos de vista teóricos apresentados. Na perspectiva eficientista a **ordem pública** significa a ausência da ocorrência de crimes (e atualmente de distúrbios da ordem e incivilidades), estando dependente de uma Política Criminal repressiva, que seria necessária para a coesão social em torno das regras e para a existência do próprio Estado. Na perspectiva garantista a situação é outra, ou seja: na medida em que há participação social na elaboração e na aplicação das regras podemos nos aproximar de uma noção de **ordem pública** que não esteja afeta à chamada razão de Estado e sim mais próxima ao sentido democrático de participação nas decisões, tal como está expresso o ideal democrático nos documentos produzidos por organismos internacionais que se colocaram o problema da insegurança

urbana e da prevenção dos conflitos na contemporaneidade¹⁰⁸. Podemos sustentar esta observação citando o “*Relatório de Desenvolvimento Humano 2002 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento*” – PNUD – no qual existe um indicador subjetivo de governabilidade¹⁰⁹ que se chama, precisamente, **Ordem Pública**, sendo que sua medição é feita a partir de um conceito médio que compreende Imparcialidade Legal e Observação Popular da Lei. Sendo assim, podemos dizer inicialmente que os dois pontos de vista teóricos estão compreendidos no indicador referido, mas que o caminho a ser percorrido na sua apreciação é diverso. Por exemplo: para Héctor Aguilar Camín a transição democrática no México não resolveu uma questão central que é o controle da violência, sendo que:

Durante os anos 90, criou-se no México uma situação propícia à violência porque a autoridade não pôde conter a que brotou em seu território. Não pôde combater essa violência porque era um Estado político em profunda mudança; havia alterado os acordos básicos para exercer a violência em nome da sociedade.

(...)

Segundo Max Weber, o Estado é a entidade que exerce o monopólio legal da violência sobre seu território. Quando os sistemas políticos se debilitam, quando perdem a legitimidade (...),

¹⁰⁸ A relação entre o autoritarismo na política brasileira a partir de 1964, da razão de Estado como justificativa para arbitrariedades e da existência da Lei e da Doutrina de Segurança Nacional no Brasil está colocada no documento que apresenta a Proposta de uma Política de Segurança Pública para o Governo Democrático e Popular. Diz o documento que, durante a ditadura militar “(...) ficou definido que o papel da segurança era a defesa do Estado nacional contra as ameaças subversivas, e que o inimigo a ser combatido estava dentro de nossas fronteiras, isto é, eram os cidadãos brasileiros.” (GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Segurança Pública & Democracia: A segurança pública como instrumento para a prática da cidadania e da organização social da liberdade*. Brasília, maio de 1997, p. 6 e 7)

¹⁰⁹ “La gobernabilidad es la disposición de la sociedad a aceptar los productos del sistema político y las decisiones de sus gobernantes y representantes políticos como vinculantes; la disposición a actuar y desarrollarse dentro de un marco institucional que se considera adecuado porque refleja los valores y las reglas de la sociedad que han sido recogidas, a través del proceso político, por sus líderes y representantes, y han quedado plasmadas en el Estado, como leyes y normas y como políticas públicas. Presupone que las autoridades públicas están siendo capaces de ejercer la acción sobre los ciudadanos respetando los criterios y principios resultantes de las vivencias y el aprendizaje colectivo – decodificándolos en normas y políticas validadas por la mayoría – y orientando su conducta con mandatos y prohibiciones fundamentadas en su consentimiento. Igualmente, presupone la percepción social de una acción efectiva del gobierno en la administración y distribución social de los recursos y beneficios públicos y en la solución de problemas que afectan a la comunidad.” (UN-HABITAT. *Foro Iberoamericano y del Caribe sobre Mejores Prácticas*. Serie Aprendiendo de la Innovación. Córdoba, Argentina, 2004, p. 10 – 11)

quando os acordos básicos de uma sociedade se transformam sem que novos acordos os substituam, então surgem nas sociedades dissensos não-negociáveis, focos de violência criminal, social ou política, cuja expressão extrema é a guerra civil.

A mudança estrutural do México tirou do Estado a legitimidade dos consensos básicos para exercer o monopólio da violência sobre seu território. Não foi uma crise total, por isso não há no México uma guerra civil. Mas foi uma crise aguda de segurança pública que por momentos chegou a tocar os fundamentos do Estado¹¹⁰.

Benoni Belli relata a situação brasileira para os mesmos anos 1990 em livro cujo objetivo principal é mostrar como o Brasil se apropriou de um discurso hegemônico na segurança pública no ocidente – o programa de Tolerância Zero da cidade de New York - que é baseado na privatização da responsabilidade pelo fenômeno criminal numa sociedade de consumidores. Em suas palavras:

Há também no Brasil a sensação de que a década de 90 foi um período de promessas descumpridas no campo da segurança e da violência, seja porque a criminalidade continuou crescendo, seja porque os modos de lidar com o problema reproduziram a brutalidade policial que caracterizou o período autoritário.

O que há de comum entre os países desenvolvidos e o Brasil não é somente a preocupação com a segurança, mas a coincidência crescente de visões de como atacar o problema. Constata-se uma progressiva aproximação dos discursos da direita e da esquerda, que passam a privilegiar o controle social como estratégia privilegiada de combate à criminalidade.¹¹¹

De fato é surpreendente esta comunhão. Na história recente do Brasil, por exemplo, é notória a violência praticada contra opositores políticos, como estudantes e intelectuais das mais variadas áreas durante a ditadura militar. Contudo, nem mesmo algumas pessoas que sofreram perseguições e experimentaram a violência da época deixam de admitir a

¹¹⁰ AGUILAR CAMÍN, Hector. *México: a cinza e a semente*. São Paulo: Bei., 2002, p. 80.

¹¹¹ BELLI, Benoni. *Tolerância zero e democracia no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2004, p. XII e XIII.

utilização da violência a pretexto do combate ao crime, ainda que se trate apenas, e na melhor das hipóteses, de uma retórica com fins eleitorais. É o caso, por exemplo, das declarações dadas pelo então candidato ao governo de São Paulo em 2002, José Genoíno (PT):

Na mesma época Genoíno endossou o mote da direita paulista, "botar a ROTA na rua", símbolo da truculência e da barbárie que o malufismo encarnou tão bem. Era a imagem que Genoíno queria como candidato ao governo de São Paulo: enérgico, duro, defensor da lei e da ordem, da ação policial violenta e decidida "contra os bandidos".¹¹²

Depois o então candidato negou que tenha usado a expressão “botar a ROTA na rua”, mas defendeu a operação “linha dura”, dizendo que:

É um sistema de segurança pública que começa com duas vertentes: a intervenção social do Estado nas áreas controladas pelo crime e a presença física da polícia. É preciso ter uma presença social e o uso da força física, intimidatória, concreta. No Brasil, nós não temos polícia comunitária. O modelo mais adequado é o da França, que se chama polícia de proximidade. Ela não entra em conflito com o bandido. Fica ali para se comunicar com a força especializada. O que articula isso? Uma central de inteligência, que não existe em São Paulo. Um sistema de rádio que não seja interceptado, um sistema de computação que integre a PM e a delegacia, um mapa do crime.¹¹³

Outro fato curioso é a contratação, pelo Governo do Distrito Federal Mexicano, considerado de esquerda, da consultoria do Grupo Giuliani, evidentemente de direita, para “endireitar” a segurança mexicana.

Estas constatações alimentam, portanto, um debate e uma dúvida atual sobre

¹¹² CARVALHO, Carlos Eduardo. A queda de José Genoíno. In. *Planeta Porto Alegre. Net.* (<http://www.planetaportoalegre.net/publicue/cgi/public/cgilua.exe/web/templates/htm/1P4OP/view.htm?infoi d=11174&user=reader&editionsectionid=96>)

¹¹³ José Genoíno. “Aprendemos com os erros”. Entrevista à Folha de São Paulo. Disponível em: http://www.genoino.org/new/oldindex.php?area=historia_interna&a=5&i=550

existência e sobre as diferenças entre direita e esquerda. Em artigo intitulado “*A esquerda punitiva*”, Maria Lúcia Karam nos leva a refletir sobre este comportamento da esquerda diante de suas preocupações com a criminalidade de massas e com o crime organizado que se seguiram à “descoberta do sistema penal” como ponto de escoamento daqueles problemas para os quais não existem soluções mágicas (instantâneas) e frases feitas, ou seja, da descoberta deste sistema como tábua de salvação no controle dos seus indesejáveis. Em suas palavras ganha destaque a contraposição entre o imediatismo e a necessidade de transformações sociais, só que de um modo mais enfático sobre outra transformação, essa sim desnecessária, que foi a da postura dos militantes de esquerda:

O abandono da utopia da transformação social, cedendo lugar a desejos mais imediatos de conquista de cargos públicos no aparelho de Estado, parece ser uma primeira explicação para o surgimento dessas novas preocupações. Mas, talvez, se deva pensar também no processo de envelhecimento e estabilização material de grande parte dos antigos militantes – em sua maioria, oriundos das classes médias -, agora temerosos e sensibilizados com a violência da criminalidade de massas, a ameaçar seus novos ideais de “paz” e tranquilidade.¹¹⁴

Sobre a realidade mexicana é oportuna a descrição de Luis González Placencia sobre as posturas dos partidos de direita e de esquerda. De acordo como o entrevistado:

(...) na eleição de 1997 todos partidos colocaram uma plataforma de segurança pública dentre as suas plataformas eleitorais. Então houve uma coisa interessante, por que o partido conservador – que é o da Ação Nacional – assume uma posição mais garantista do que o partido de esquerda. Primeiro que no PRD há uma concepção muito intolerante a respeito do delito. Há uma convicção de que tem que haver mão dura. Há também uma concepção contrária aos direitos humanos, ao discurso dos direitos humanos, porque são assumidos

¹¹⁴ KARAM, Maria Lúcia. *A esquerda punitiva*. In. *Discursos Sediciosos*. Ano 1, n. 1. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1996, p. 83.

como uma expressão do liberalismo etc., então são colocados como obstáculos para conseguir os fins da justiça. No debate de quando surgiu a possibilidade de reformar certas leis, como a da questão penitenciária e algumas outras, havia uma oposição explícita ao tema dos direitos, pois o tema dos direitos é um tema liberal.¹¹⁵

Sobre a relação entre democracia e segurança no México, Antônio Del Valle Martínez afirma que a transição democrática “(...) implica sistemas de seguridad pública participativos, donde la corresponsabilidad en el diseño, agenda, implementación y evaluación de políticas en materia de seguridad pública, permita reducir significativamente los índices de delincuencia”¹¹⁶. Tal afirmação expressa, mais uma vez, uma forma de manifestação do senso comum, tanto sobre o significado quanto sobre as expectativas em torno da democratização das políticas de segurança pública. Não é possível opor a fragilidade democrática à dureza autoritária desta maneira, sendo importantes outras observações a respeito, como as de Fernando Tenorio Tagle, também sobre a realidade mexicana, pois em sua percepção “(...) los sistemas penales se refuerzan en la medida en que las administraciones gubernamentales van perdiendo parte de su consenso (...)”¹¹⁷. Ele não coloca como um perigo a participação popular, mas adverte sobre a tentação penal dos governos que perdem legitimidade. Esta é a outra face da moeda de um pensamento, expresso por César Barreira, segundo o qual a legitimidade dos governos é medida pela sua capacidade de impor a lei e manter a ordem. “Em outras palavras, a ‘presença’ ou ‘ausência’ do governo são avaliadas e mensuradas no imaginário da população, pela capacidade de manter a ordem e a segurança pública”¹¹⁸.

¹¹⁵ GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis. *Entrevista concedida a Cristina Zackseski*. INACIPE, Tlalpan, Distrito Federal, México, em 6 de outubro de 2004.

¹¹⁶ DEL VALLE MARTÍNEZ, Antônio. *La transición democrática en los cuerpos de seguridad pública: participación ciudadana y derechos humanos*. México: Gernika, 2004, p. 89.

¹¹⁷ TENORIO TAGLE, Fernando. *Ob. Cit.*, 2002, p. 16.

¹¹⁸ BARREIRA, Cesar. Em nome da lei e da ordem: a propósito da política de segurança pública. In. *São*

É, pois, a legitimidade dos governos e a força do Estado que está em jogo quando a situação da segurança pública apresenta-se descontrolada e é curiosa a demanda por maior repressividade que resulta dela, que vai ter como ponto de referência à chamada razão de Estado e não propriamente a segurança dos cidadãos¹¹⁹. É como se os cidadãos anunciassem que a segurança pública não é de sua responsabilidade, pois vivem dentro de um sistema de regras tal somente até o ponto de não precisarem se preocupar, eles mesmos, com sua segurança pessoal e patrimonial. Esta é também uma forma de representação de sociedades tuteladas e não autônomas. Então, esta insatisfação é manifestada na inconformidade pela existência de “Estados Paralelos”, ou de um “Estado dentro do Estado”, de “Poderes Paralelos” e assim por diante, como é comum ouvir falar no Brasil em referências ao “Crime Organizado”.¹²⁰ Sendo assim colocada a questão, é como se o crime estivesse mais organizado do que o Estado, que perde legitimidade e, como diz Fernando Tenório Tagle, recorre à repressão, também como forma de atender às demandas. Além disso, existem outras questões por ele levantadas quanto à responsabilização da cidadania pela segurança e a atuação das instituições estatais. Em suas palavras:

Paulo em Perspectiva, n. 18, 2004, p. 77. Neste sentido também BAYLEY, David. H.. *Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa*. São Paulo: EDUSP, 2001, p. 17.

¹¹⁹ De acordo com Jorge Zaverucha este grau maior de comprometimento com a defesa do Estado do que com a defesa dos cidadãos está expresso, inclusive, na organização do texto constitucional que apresenta no mesmo Título V – Da Defesa do Estado e das Instituições – três capítulos: Capítulo I – Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio, Capítulo II – Das Forças Armadas, Capítulo III – Da Segurança Pública. Para ele “Nossos constituintes não conseguiram se desprender do regime autoritário recém-findo, e terminaram por constitucionalizar a atuação de organizações militares em atividades de polícia (Polícia Militar) e defesa civil (Corpo de Bombeiros), ao lado das polícias civis.” (ZAVERUCHA, Jorge. Ob. Cit., 2005, p. 72).

¹²⁰ Veja-se, como exemplo, a afirmação de Ingeez Ferreira e Nelba Penna. “A importância da violência em nossas cidades não se resume a uma questão quantitativa pelo número de pessoas atingidas – e a abrangência e a complexidade do fenômeno o que mais preocupa. É a nova faceta da criminalidade ligada ao crime organizado que gera insegurança nos cidadãos, interfere no território e torna-se um poder paralelo dentro do Estado”. (FERREIRA, Ingeez Costa Barbosa; PENNA, Nelba de Azevedo. Território da violência. In. PAVIANI, Aldo; FERREIRA, Ingeez Costa Barbosa; BARRETO, Frederico Flósculo Pinheiro (Orgs.). Ob. Cit., 2005, p. 57.)

(...) la responsabilidad de seguridad ciudadana se ha delegado *de facto* a la propia ciudadanía. También *de facto*, las instituciones estatales conservan su antigua función de custodiar el orden público, esto es, la función de proteger a las instituciones independientemente de que sus miembros, en la clandestinidad y por motivos económicos, también participen en las nuevas formas de criminalidad en redes.¹²¹

Para Héctor Aguilar Camín houve um aumento da violência e da insegurança, precisamente como decorrência da atitude negligente dos governantes durante a história mexicana de boa parte do século XX no que tange às questões criminais. Ele afirma que este descaso “(...) é uma das mais perniciosas heranças do velho regime”¹²². Este é um argumento diferente daquele utilizado no Brasil, no senso comum e nas doutrinas militares, segundo o qual os regimes autoritários possibilitaram desenvolvimento e, além disso, conseguiam conter a criminalidade - apesar dos excessos justificados pelas teorias de base positivista sobre a existência e as características (de esquerda) do inimigo interno, ou seja, de todo aquele que não compreende o que é o bem comum¹²³. O autor expõe, assim, hipótese oposta à que poderíamos apresentar quando coloca que:

O Estado que não pode oferecer segurança acaba não oferecendo nada. De pouco servem economias pujantes, inflação baixa e ambiciosos programas sociais se não há uma rede efetiva de implementação de políticas de segurança pública. A insegurança acabará destruindo, cedo ou tarde, as conquistas nos outros campos.¹²⁴

Sobre a associação entre democracia e insegurança podemos citar o documento intitulado “*Prevención del delito: adaptación a las nuevas situaciones*”, cujo conteúdo ficou definido na X Conferência das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e Tratamento do Delinquentes, realizada em Viena no ano de 2000 que diz:

¹²¹ TENORIO TAGLE, Fernando. *El sistema de justicia penal en la Ciudad de México*. Ciudades Seguras III. México: FCE, 2002, p. 67.

¹²² AGUILAR CAMÍN, Héctor. Ob. Cit., 2002, p. 83.

¹²³ Neste sentido Cristina ZACKSESKI. A guerra contra o crime: permanência do autoritarismo na política criminal latino-americana. In. ANDRADE, Vera Regina Pereira de (Org.). Ob. Cit., 2002, p. 123 – 132.

¹²⁴ AGUILAR CAMÍN, Héctor. Ob. Cit., 2002, p. 83 – 84.

Los problemas con los que se enfrenta la democracia se sortean sólo con más democracia, y esto, en términos de prevención del delito es gestión comunitaria descentralizada en seguridad. (...) Por supuesto que participación de la población no quiere decir que la población se tenga que hacer cargo de las tareas que le incumben al Estado. Participación de la comunidad en la educación o en los programas de salud no implica que el común de la gente tenga que reemplazar a los maestros o a los médicos, pero si que los ciudadanos intervengan en la definición de los problemas, aportando soluciones concretas, particularmente en el control directo del accionar de las autoridades públicas.¹²⁵

Há uma associação explícita na obra de Héctor Aguilar Camín entre a conquista de liberdades públicas e perda de segurança, ou seja, entre democracia e insegurança. Esta discussão é feita por Zygmunt Bauman no livro “*Comunidade: a busca da segurança no mundo atual*”:

A promoção da segurança sempre requer o sacrifício da liberdade, enquanto esta só pode ser ampliada à custa da segurança. Mas a segurança sem liberdade equivale à escravidão (e além disso, sem uma injeção de liberdade, acaba por ser afinal um tipo muito inseguro de segurança); e a liberdade sem segurança equivale a estar perdido e abandonado (e, no limite, sem uma injeção de segurança, acaba por ser uma liberdade muito pouco livre). Essa circunstância provoca nos filósofos uma dor de cabeça sem cura conhecida. Ela também torna a vida em comum um conflito sem fim, pois a segurança sacrificada em nome da liberdade tende a ser a segurança dos outros; e a liberdade sacrificada em nome da segurança tende a ser a liberdade dos outros.¹²⁶

Fica claro, então, que para o autor a “(...) tensão entre a segurança e a liberdade e, portanto, entre a comunidade e a individualidade, provavelmente nunca será resolvida (...). Uma boa coisa a fazer, contudo, é avaliar as chances e perigos das soluções já propostas e

¹²⁵ www.uncjin.org/Documents/10thcongress/10cStatements/argentina5.pdf

¹²⁶ BAUMAN, Zygmunt. *Comunidade: a busca da segurança no mundo atual*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003, p. 24.

tentadas.”¹²⁷ E isso estamos tentando fazer.

Este dilema “segurança x liberdade” também está presente na definição de **ordem pública** que apresenta Ricard Brotat. Este autor apresenta a noção de **ordem pública** vinculada à “*Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão*” de 1789 e sua reedição a partir da perspectiva da Nova Prevenção não penal da criminalidade e das condutas consideradas hoje como pouco ou nada civilizadas. Ademais, em sua digressão há um alerta para a redefinição do conceito (na Europa) a partir da realidade social no qual esteja inserido, que é um dos aspectos da análise das políticas que estamos estudando em dois países americanos. Para Brotat:

(...) el orden público se establece como garantía y límite de la libertad y, cómo ésta, consiste en que nadie puede hacer nada que sea perjudicial a los demás. Desde esta perspectiva (...) libertad y seguridad son dos caras de la misma moneda: sin seguridad no hay libertad (ya que la falta de ésta, inquieta el libre ejercicio de los derechos y libertades del ciudadano) y sin libertad no puede haber una autentica seguridad (ya que la seguridad sin libertad comporta un régimen autoritario). Con el tiempo, este concepto de orden público, evolucionará hacia el de seguridad ciudadana (originado en la doctrina de la *nouvelle prevencion*), mucho más amplio, y que incorpora los valores del Estado social y democrático de Derecho. Ahora bien, en general, en Europa no se ha producido un cambio de denominación, sino de contenido del concepto (...) en todo caso (...) **lo que es evidente es que el concepto de orden público ha de rellenarse en función de la realidad en la que ha de operar.** [grifos nossos]¹²⁸

Portanto, numa análise preliminar, do ponto de vista do Estado e no discurso jurídico modernos, **ordem pública** significa respeito à lei e funcionamento regular das instituições de controle. Nas políticas criminais atuais, significa a manutenção do controle sobre aquilo que as pessoas percebem como distúrbio no funcionamento das instituições que devem agir em seu favor.

¹²⁷ Idem, p. 11 e 12.

¹²⁸ BROTAT, Ricard *apud* BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel. Ob. Cit., 2005, p. 215, 216.

No entanto, existem questões relativas à democracia e à reforma do Estado que devem ser levadas em consideração para que possamos avaliar a situação atual do desenvolvimento das políticas de segurança dos países e cidades que estamos analisando. Este é o objetivo do próximo capítulo.

Capítulo II - Democracia e reforma do Estado em dois países americanos

Tanto no Brasil quanto no México as últimas décadas do Século XX foram marcadas por transições políticas e reformas estruturais. Este capítulo tem por objetivo apresentar o contexto econômico no qual elas foram realizadas, bem como os problemas do estabelecimento de regimes democráticos e a interferência de organismos internacionais, especialmente no que se refere ao sistema de justiça criminal e à política de segurança.

2.1. A transição democrática e o contexto econômico

Embora os processos de transição democrática não tenham sido simultâneos nem homogêneos nos vários países americanos, podemos situá-los a partir da década de 1970 e destacar a importância que neles tiveram as pressões e denúncias da sociedade civil¹²⁹ organizada, principalmente dos movimentos de Direitos Humanos. Tais transições foram acompanhadas ou seguidas de reformas estruturais que modificaram a economia, reduzindo o papel provedor do Estado em diversos setores e buscando maior eficiência na alocação de

¹²⁹ A sociedade civil é definida por Aldo Panfichi e Paula Valéria Muñoz Chirinos como: “(...) uma esfera de ação intermediária, situada entre o Estado e as famílias, em que grupos e associações de indivíduos se organizam de maneira autônoma e voluntária com o objetivo de defender e ampliar a vigência de seus direitos, valores e identidades, bem como para exercer o controle e fiscalizar a ação das autoridades políticas”. (PANFICHI, Aldo; MUÑOZ CHIRINOS, Paula Valéria. Sociedade civil e governabilidade democrática nos Andes e no Cone Sul: Uma visão panorâmica na entrada do Século XXI. In. DAGNINO, Evelina (Org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 305.)

Já para Ralf Dahrendorf uma sociedade civil é “(...) uma sociedade de cidadãos no sentido pleno da palavra. Ela é o produto da civilização e não da natureza. (...) As sociedades civis são invariavelmente modernas; não são necessariamente capitalistas, embora ofereçam oportunidades para iniciativa e crescimento, se forem dignas do nome; são democráticas ao menos no sentido de prover direitos básicos para todos.” Para o autor a busca de uma sociedade civil mundial “(...) é a busca de direitos iguais num contexto constitucional que domestica o poder, de modo que todos possam gozar da cidadania como uma das bases de suas chances de vida. (DAHRENDORF, Ralf. *O conflito social moderno: um ensaio sobre a política da liberdade*. São Paulo: Jorge Zahar, 1992, p. 39 e 49).

recursos produtivos. Estas foram reformas de primeira geração ou políticas recomendadas no marco do Consenso de Washington, estabelecido em 1989 a propósito do esgotamento do modelo de desenvolvimento adotado pela região, que centrava sua estratégia na substituição de importações e no protecionismo dos mercados nacionais.

A atividade estatal foi reduzida inclusive em setores essenciais, tais como saúde, educação, segurança, entre outros, tendo sido transferida a responsabilidade pelo atendimento das atividades típicas destes setores para particulares, por meio das desestatizações¹³⁰ e privatizações¹³¹.

Las reformas enmarcadas en lo que se ha denominado el Consenso de Washington, cuyos elementos clave fueron la privatización, la desregulación, la liberalización comercial y la liberalización financiera, enfocadas al fortalecimiento del mercado como asignador óptimo de los recursos, limitaron la capacidad reguladora de los gobiernos y contribuyeron a debilitar las ya deficientes redes de seguridad social y a hacer más precario e inestable el empleo.¹³²

Esta mesma situação é descrita por Antonio Azuela no caso mexicano:

En las últimas dos décadas se han producido en México transformaciones fundamentales en la relación entre estado y sociedad. La reducción de la inversión pública mediante una política de privatizaciones, la liberalización del comercio exterior y el fin del régimen de partido casi único que había predominado por

¹³⁰ “A desestatização faz conceder à iniciativa privada a oportunidade de gerir setores relevantes da atividade pública, criando o necessário espaço para que as empresas passem a considerar o Estado, não mais como gestor, senão como seu concorrente econômico, justamente nas áreas em que a concorrência deveria ser a exceção e não a regra.” (TAVARES, Juarez. A crescente legislação penal e os discursos de emergência. In. *Revista Discursos Sediciosos*, n. 4. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1997, p. 45.)

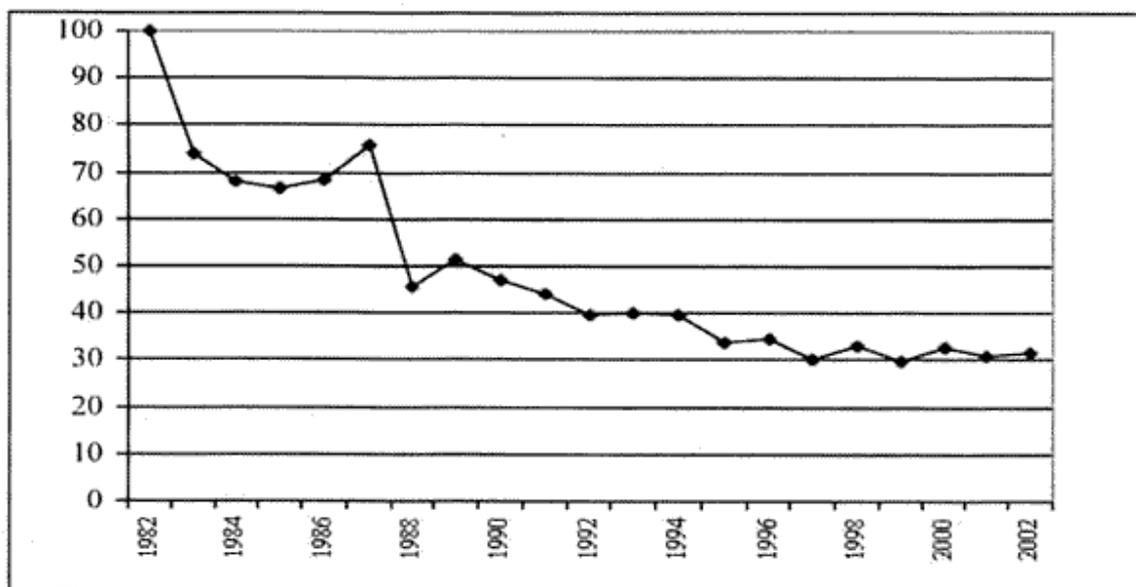
¹³¹ “As privatizações (...) não constituem fenômeno isolado nesse contexto, mas o exaurimento do próprio processo, onde não só se cede a oportunidade de gestão, como se vende por preços normalmente irrisórios (...) a uma pequena parcela das forças econômicas ativas aquilo que fora adquirido e gerido pelo Estado com recursos de toda população (...).” (Idem, *ibidem*).

¹³² UN-HABITAT. *Foro Iberoamericano y del Caribe sobre Mejores Prácticas*. Serie Aprendiendo de la Innovación. Córdoba, Argentina, 2004, p. 19.

casi siete décadas, son apenas tres de los procesos que han marcado la escena mexicana recientemente.¹³³

A partir do recorte temporal proposto nesta pesquisa, podemos dizer que o México viveu uma grave crise econômica na década de 1980, sendo que o ano de 1982 é um marco desta crise. Segundo Guadalupe Leticia García García, durante esta crise o desemprego atingiu metade da população economicamente ativa do país¹³⁴. Peter Ward também coloca esta má situação de modo genérico, dizendo que um reflexo desta crise foi a redução de empregos assalariados e a redução dos próprios salários¹³⁵, sendo que o gráfico abaixo mostra o panorama de duas décadas depois da crise que confirma esta redução.

Gráfico 4. Salarios mínimos reales 1982-2002 (1982=100)



Fuente: elaboración propia basada en Juárez (2002) y Fox (2002).

136

¹³³ AZUELA, Antonio. *Sobre las nuevas condiciones en el acceso al suelo y en la regulación urbana en México*. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México, p. 1. *Mimeo*.

¹³⁴ GARCIA GARCIA, Guadalupe Leticia. Ob. Cit., 2005, p. 117.

¹³⁵ WARD, Peter. Ob. Cit., 2004, p. 389.

¹³⁶ PARNREITER, Christof. Ciudad de México: el camino hacia una ciudad global. In. *Eure* (Santiago), v. 28, n. 85, Santiago, 2002, p. 10.

A economia mexicana anterior a 1982, de acordo com Mariclaire Acosta, estava caracterizada “(...) pela substituição de importações, por uma forte participação governamental nos setores principais e por um compromisso significativo com as políticas de bem-estar social”¹³⁷. Este contexto é descrito pela autora de maneira bastante elucidativa para o que queremos enfocar neste momento:

Em 1982 o México sofreu uma crise econômica severa causada por uma dívida externa em disparada e pela queda dos preços do petróleo (...) no mercado internacional. Em agosto do mesmo ano, o governo mexicano anunciou que não poderia cumprir o pagamento de seus débitos por falta de reserva estrangeira. A comunidade internacional dos bancos e o Tesouro dos EUA vieram em socorro, com dinheiro novo. Os pagamentos eram efetuados e novos empréstimos eram criados, de tal modo que o México tornou-se social e economicamente dominado por seus problemas de dívida externa. Para enfrentar seus pagamentos monumentais foram adotadas medidas severas de austeridade recomendadas pelo FMI e pelo Banco Mundial. Assim, os salários foram diminuídos, serviços governamentais e subsídios cortados drasticamente, as indústrias estatais privatizadas, a inflação dominada por meio de juros mais altos, custos mais elevados e menos crédito.¹³⁸

Existem muitas outras narrativas que reúnem elementos importantes para a compreensão desta crise. Martín Gabriel Barrón Cruz dá especial relevo em sua narrativa ao problema do preço do petróleo e ao problema da dívida externa do período:

¹³⁷ ACOSTA, Mariclaire. Estratégias para combater a exclusão social e o preconceito no México. In. PINHEIRO, Paulo Sérgio; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Orgs.). *Direitos humanos no século XXI*. Parte I. Rio de Janeiro: IPRI, 1998, p. 623.

¹³⁸ ACOSTA, Mariclaire. Superando a Discriminação de mulheres no México: uma tarefa para Sísifo. In. MÉNDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Orgs.). *Democracia, violência e injustiça: o não-estado de direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 181.

A referida autora foi nomeada pelo Presidente Vicente Fox, no ano de 2000, para ocupar o cargo de “Embaixadora Especial para os Direitos Humanos e a Democracia”, cargo este que no mesmo ano foi alterado para se transformar em uma Subsecretaria de Direitos Humanos e Democracia no âmbito da Secretaria de Relações Exteriores. (www.hrw.org.spanish/inf_anual/2002/mexico.html#mexico - Acesso em 09 de julho de 2006.)

La deuda externa en 1982 era superior a los 50 mil millones de dólares y rápidamente se llegaría a cerca de los 70 mil millones al reducirse el precio del petróleo de 30 a 5 dólares por barril. Al fin del sexenio [do presidente José López Portillo] se llegó a la suma de 80 mil millones de dólares ya que el gobierno fue incapaz de pagar 14 mil millones al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional, pero como no los tenía el gobierno de Estados Unidos intervino para prestárselos.¹³⁹

Do ponto de vista urbano, ou seja, com relação à metrópole mexicana, a crise iniciada em 1982 teve conseqüências que envolveram o setor produtivo e refletiram na **desorganização da cidade no que se refere à política urbana** e à gestão de diversos interesses, como aqueles dos especuladores do solo urbano e daqueles que necessitam moradia. Para Alfonso Iracheta Cenecorta:

As políticas governamentais implantadas a partir de 1982 passaram do apoio do governo a indústrias específicas destinadas ao mercado interno ao desmantelamento da estrutura produtiva de propriedade do Estado, à abertura comercial generalizada e à flexibilização no âmbito do trabalho, o que afetou a economia tradicional. A velocidade e o aprofundamento da abertura do mercado nacional afetaram gravemente o aparelho produtivo, que não estava preparado para concorrer com mercadorias estrangeiras.

Um elemento central na crise econômica mexicana durante o período 1980 – 2000 foi o crédito bancário, problema que se agravou durante a crise de 1994, em que o financiamento bancário para o setor privado foi reduzido de 40% do PIB em 1994-1995 para 27% em 1999; os investimentos diretos do sistema bancário desmoronaram de 35% para 11% neste período.

A conseqüência econômica que isso provocou na ZMVM foi a **reorientação dos investimentos para setores que ofereciam retorno de curto prazo e menor capacidade produtiva, como o imobiliário**, deixando de lado setores produtivos tradicionais, especialmente a indústria.¹⁴⁰ [*grifos nossos*]

¹³⁹ BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel. Ob. Cit., 2005, p. 407.

¹⁴⁰ IRACHETA CENECORTA, Alfonso. Governabilidade na Zona Metropolitana do Vale do México. In. RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz (Org.). *Metrópoles: Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004, p. 240.

Ao deixar de investir em setores produtivos tradicionais, a mudança no tipo de investimento para o setor imobiliário, para a construção civil, pode ser vista sob vários ângulos: é um indício da gravidade do problema de moradia, da existência de um descontrole na exploração do solo urbano pela iniciativa privada, além de ser capaz de acolher apenas temporariamente uma força de trabalho, em sua grande maioria sem qualificação, e de ter um impacto ambiental, em razão do mau uso do solo, do desperdício de materiais, do agravamento das dificuldades na administração dos recursos hídricos etc.

No Brasil a transição para a democracia ocorre na década de 1980, com diversas conquistas no campo dos direitos políticos. Benoni Belli assim descreve as transformações desta década:

A transição democrática, que aos poucos foi eliminando o chamado “entulho autoritário”, as eleições para Governadores dos Estados em 1982, a adoção de uma Constituição democrática em 1988 e a realização de eleições diretas para Presidente da República em 1989 pareciam anunciar nova fase em que os direitos políticos assegurados e exercidos pelo conjunto de cidadãos garantiriam a observância dos demais direitos inscritos na Carta Magna e nos tratados de direitos humanos.¹⁴¹

Contudo, a década seguinte, ao invés de representar a consolidação democrática brasileira, foi uma década na qual o Estado brasileiro enfrentou inúmeras dificuldades para controlar a violência ilegal, ao mesmo tempo em que foram mantidas situações de desigualdades econômicas e de baixa legitimidade das instituições democráticas, ainda segundo o autor citado. Isso tudo apesar da ratificação, pelo Brasil, de três tratados internacionais sobre Direitos Humanos em 1992, que foram: o “*Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos*”, o “*Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e*

¹⁴¹ BELLI, Benoni. Ob. Cit., 2004, p. 22.

Culturais” (adotados pela ONU em 1966) e a “*Convenção Americana sobre os Direitos Humanos*” (adotada pela OEA em 1969). Ou seja, na avaliação do autor citado esta adesão formal do Brasil à normativa internacional não produziu alteração no quadro das violações dos direitos respectivos.¹⁴² Ele considera que haja pontos comuns entre os países desenvolvidos e o Brasil; um deles é a preocupação com a segurança, o outro é a “coincidência crescente de visões de como atacar o problema”¹⁴³. Isso é o que podemos chamar de transnacionalização do controle social punitivo que se dá, em última análise, com a recepção de políticas de segurança que se impõe no mercado internacional criado e alimentado pela existência de demandas generalizadas por segurança.

Tal como no México, esta década de 1980 também foi marcada no Brasil por crises econômicas e por dificuldades na manutenção do modelo de ‘substituição de importações’. Estas dificuldades estão descritas no “*Modelo de Gestão Estratégica do Território do Distrito Federal*”, tendo sido agravadas por alguns fatores, tais como: “(...) os ‘déficits’ crescentes na balança de pagamentos do país, com a conseqüente redução dos investimentos públicos. Este quadro se intensifica a partir do crescimento da inflação, que atingiu níveis jamais vistos, entre 1986 e início dos anos 90”.¹⁴⁴ A situação econômica do período está descrita no mesmo documento:

A década de 90 do século passado deve ser considerada como uma fase de transição, com o declínio do modelo de “substituição de importações” e da excessiva interferência do estado nos setores da vida nacional. Iniciou-se, então, naquela década um novo ciclo, que se caracteriza pela liberalização dos mercados, passando alguns setores a serem regulados pelo setor

¹⁴² Idem, p. 23 e 25.

¹⁴³ Idem, p. XIII.

¹⁴⁴ GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do DF – SEDUH. *Modelo de gestão estratégica do território do Distrito Federal*. Brasília, setembro de 2004, p. 26 – 27.

privado e economia de mercado, pela alta concentração e mobilidade do capital e pela perda da capacidade de interferência direta do poder público em alguns setores da economia.¹⁴⁵

Descreveremos a seguir a situação de descompasso entre o panorama político internacional e as situações locais de desenvolvimento humano, cujos reflexos são sentidos nas políticas de segurança que analisaremos.

2.2. A política internacional e o desenvolvimento humano

Segundo Juan Méndez, tem havido “(...) uma tendência de cooperação internacional para ajudar a promover as condições da administração da justiça em países subdesenvolvidos”¹⁴⁶, para que estes alcancem padrões melhores de independência e imparcialidade dos tribunais. A influência da assistência estrangeira, no entanto, raramente tem sido usada para ações que sejam condizentes com os objetivos anunciados, ou seja, “(...) para incentivar os sistemas judiciários e procurar maneiras de dinamizar os procedimentos ineficientes e modernizar as normas jurídicas de modo a adaptar as condições dos juízes e promotores às demandas da vida cotidiana”¹⁴⁷, como relataremos a seguir.

O México está procurando inserir-se neste contexto de modernização por meio de um discurso que pode ser observado no “*Programa Nacional de Segurança Pública*” (1998). Este programa teve como um dos objetivos a elaboração de convênios internacionais de cooperação. Já foram firmados convênios internacionais com a Espanha, a França e o Reino Unido para trocar experiências sobre a profissionalização dos agentes da

¹⁴⁵ Idem, p. 28.

¹⁴⁶ MÉNDEZ, Juan. Reforma institucional, inclusive acesso à justiça: introdução. In. MÉNDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Orgs.). Ob. Cit., 2000, p. 125.

¹⁴⁷ Idem, p. 126.

segurança pública e da justiça¹⁴⁸.

De toda forma é evidente o interesse dos Estados Unidos no México, o que por certo inclui preocupações com condições de segurança. Tal interesse pode ser ilustrado pelo Projeto de Pesquisa intitulado “*The Mexico Project*”, no âmbito da “*NAFTA Trilateral Partnership Initiative*”, desenvolvido durante os anos de 1995 a 1999 e que resultou em relatórios como o “*Reporte al Grupo de Tarea – Seguridad pública y gobernabilidad democrática: desafíos para México e Estados Unidos*”, que mapeia os problemas que o México representa aos Estados Unidos (tais como o aumento dos índices criminais, a imigração ilegal, o tráfico de drogas, o crime organizado, a ineficiência na aplicação da lei etc.). Um dado significativo apresentado no relatório referido é a colocação do México em terceiro lugar entre os países do mundo que mais compram equipamentos de segurança.¹⁴⁹ “Según un estudio de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en 1998 en la Ciudad de México, había más guardias de seguridad privados que policías”¹⁵⁰.

Antes do atentado de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, Adré-Jean Arnaud referia-se às mudanças na natureza da segurança global exatamente no sentido da segurança de todos e de interferências democratizantes de organismos supranacionais em Estados Nacionais.

A natureza da segurança global mudou. Centrada tradicionalmente na segurança dos Estados, ela se orienta rumo à segurança de todas as pessoas e do conjunto dos habitantes do

¹⁴⁸ PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. In. *Revista Mexicana de Prevención y Readaptación Social*. N. 2, Nueva Época. Mayo – Agosto, 1998, p. 327.

¹⁴⁹ FONTE: *La Jornada*, 13 de junho de 1997. (CHABAT, Jorge; BAILEY, John. *Reporte al Grupo de Tarea: Seguridad pública y gobernabilidad democrática: desafíos para México y Estados Unidos*, 2000. *Mimeo*.)

¹⁵⁰ FONTE: *La Jornada*, 28 de outubro de 1998. (Idem)

planeta. Algumas idéias prevalecem, fundamentadas na construção da confiança, da cooperação, da transparência, do desarmamento progressivo, da conversão das economias de guerra e das indústrias de armamento, da desmobilização, da desmilitarização. Esses objetivos ultrapassam as fronteiras nacionais. E tanto isso é verdade que vemos intervenções cada vez mais frequentes acontecerem em questões internas dos países por motivos de segurança global.¹⁵¹

Atualmente a dimensão política global apresenta outras direções possíveis, tendo conseqüências locais ainda não controladas pela via da participação cidadã¹⁵², radicalizando-se a resposta ao crime, seja ele praticado pelos “inimigos” internos ou externos, ou seja, percebe-se uma resposta intolerante, que vai da criminalidade de rua ao terrorismo.

A política de segurança do Distrito Federal mexicano é um tipo de conformação possível a partir destas interferências; ela é o reflexo dos ajustes estruturais e da transição política, bem como no sentido da complexidade crescente das dinâmicas globais de poder. Trata-se, portanto, de uma associação entre a perspectiva democrática e sua redefinição no panorama mundial, e o medo decorrente das inúmeras ameaças que caracterizam a sociedade do risco e justificam as respostas repressivas.

No período estudado pudemos constatar a existência de mudanças na Política Criminal que estiveram e estão relacionadas às noções sobre democracia e sobre a legitimidade dos regimes democráticos atuais nas Américas, mas também houve uma

¹⁵¹ ARNAUD, André-Jean. Ob. Cit., 1999, p. 164 – 165.

¹⁵² Entende-se por participação cidadã o “(...) processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se definem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações. Esse fortalecimento dá-se, por um lado, com a assunção de deveres e responsabilidades políticas específicas e, por outro, com a criação e exercício de direitos. Implica também o controle social do Estado e do mercado, segundo parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos pelos diversos atores sociais e políticos.” (TEIXEIRA, Elenaldo. *O local e o global: Limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez, 2001, p. 30).

Para Antônio del Valle Martínez uma das mais importantes demonstrações de participação comunitária em matéria de segurança pública no México ocorreu em Lomas de Chapultepec, onde os vizinhos fundaram, no ano de 1925, uma Unidade de Vigilância Privada sustentada por eles mesmos. Esta Unidade é o que se conhece hoje como Polícia Auxiliar. (DEL VALLE MARTÍNEZ, Antônio. Ob. Cit., 2004, p. 71).

mudança de foco destas políticas decorrente do abandono da perspectiva ressocializadora no Direito Penal, passando-se para o que tem sido chamado de *Justiça Actuarial*, ou seja, para uma visão de tutela da segurança pública e preservação da ordem como técnica de gestão do risco criminal.¹⁵³ Para Alessandro De Giorgi:

El término ‘actuarial’ nos remite, em primer lugar, a los procedimientos matemáticos, em particular a la matemática aplicada a los seguros. Así es como se define el conjunto articulado de procedimientos, inferencias lógicas, técnicas argumentativas de cálculo estadístico y probabilístico aplicado a los sistemas de aseguramiento del riesgo.

Cuando nos referimos al pensamiento asegurador, pensamos en estrategias que se constituyen en torno a un conjunto de instrumentos destinados a la gestión racional y económicamente eficaz del riesgo. La práctica actuarial consiste en definitiva en la elaboración de sistemas de monetarización y redistribución de determinados factores de riesgo dentro de una colectividad individualizada o individualizable: en este caso, la colectividad de los asegurados.¹⁵⁴

Estas práticas actuariais servem, sobretudo, para manter sob controle um grande universo de indesejáveis que está presente no ambiente urbano e metropolitano, sendo esta a principal vocação da *Justiça Actuarial*. Tal justiça é, no fundo, a oficialização da seletividade do sistema penal, que sempre existiu, mas que não se torna menos nociva pela visibilidade com que surge nas atuais tendências para que o sistema penal providencie respostas coletivas aos riscos que nem sempre são coletivos. Este tipo de justiça está descrito de forma simples e suficiente por Benoni Belli, ainda que ele não utilize esta categoria:

¹⁵³ DE GIORGI, Alessandro. *Zero Tolleranza: strategie e pratiche della società di controllo*. Tradução do original italiano para o espanhol de Roberto Bergalli, p. 39. *Mimeo*. Também sobre a *Justiça Actuarial* ver YOUNG, Jock. *La sociedad excluyente: exclusión social, delito y diferencia em la Modernidad tardía*. Madrid: Marcial Pons, 2003.

¹⁵⁴ *Idem*, p. 30.

A justificação da violência policial como única alternativa para combater o mal se conjuga com os estereótipos que identificam os setores supostamente mais propensos ao crime. Esse segundo aspecto é igualmente essencial nos discursos sobre a violência: não basta observar que o mal deve ser erradicado, uma vez que o criminoso dificilmente poderia ser reeducado, é preciso contar também com determinados parâmetros que orientem a ação voltada para erradicação do mal. Em outras palavras, **deve-se identificar e classificar a população pelo grau de periculosidade, pelo risco potencial que podem oferecer à segurança da sociedade.** [grifos nossos]¹⁵⁵

Neste tipo de justiça não são perseguidos indivíduos e sim grupos de pessoas consideradas perigosas de acordo com a conjuntura, podendo ser, por exemplo, índios de Chiapas no México, ou membros do Movimento dos Sem Terra (MST) no Brasil, brasileiros ou mexicanos ilegais nos Estados Unidos, entre outros.

Os reflexos das mudanças relatadas acima, que estão presentes na situação socioeconômica de diversos países, tanto “centrais” quanto “periféricos”, são acompanhados e relatados por diversos autores¹⁵⁶ como a passagem do Estado Social ao Estado Penal¹⁵⁷. No caso da realidade regional periférica há uma grande dificuldade na caracterização dos Estados como Estados de Bem-Estar Social, especialmente se comparada à realidade dos países com índices superiores de desenvolvimento humano. Mas

¹⁵⁵ BELLI, Benoni. Ob. Cit., 2004, p. 31.

¹⁵⁶ Para citar somente alguns: BORDIEU, Pierre (diretor dos Actes de la Recherche en Sciences Sociales, cujo número 124, de setembro de 1998 teve como título *De L'État Social à L'État Pénal*); WACQUANT, Loïc (*As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001. Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Coleção Pensamento Criminológico – Instituto Carioca de Criminologia. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2001); ARNAUD, André-Jean (*O direito entre modernidade e globalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999); ZAFFARONI, Eugênio Raúl; BATISTA, Nilo *et alli*. (*Direito penal brasileiro I*. Rio de Janeiro: Revan, 2003); BAUMAN, Zygmunt (*Globalização: as conseqüências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999. *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003. *Europa: uma aventura inacabada*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006, p. 94 e 95.); TAVARES, Juarez (A globalização e os problemas de segurança pública. In. *Ciências Penais*. Revista da Associação Brasileira de Professores de Ciências Penais Vol. 0. São Paulo: RT, 2004, p. 127 – 142); DORNELLES, João Ricardo (*Conflitos e segurança: entre pombos e falcões*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.)

¹⁵⁷ “O sucesso de público do programa Tolerância Zero, baseado em uma criminologia conservadora que se adapta bem a um período de descrédito do Estado de bem-estar, é o signo de uma época em que o individualismo foi levado ao paroxismo e em que ao Estado é crescentemente atribuída uma função basicamente penal”. (BELLI, Benoni. Ob. Cit., 2004, p. XIV).

é importante notar que, no plano formal, a Constituição Mexicana de 1917, resultante da Revolução, foi a primeira Constituição que estabeleceu direitos sociais, antes mesmo da Constituição da República de Weimar na Europa¹⁵⁸, sendo conhecida como a primeira Constituição do Estado Social.

No entanto, o tipo de Estado que está sendo constituído hoje, tendo em vista as necessidades da sociedade de capitalismo global, tem sido referido como um Estado Penal. Trata-se de uma tendência de recuo da ação do poder público em áreas essenciais, como a saúde, a educação, a habitação, os transportes, a previdência, o emprego e a renda, ao passo que é expandido o potencial repressivo e de controle, ao menos no discurso.

Note-se, por exemplo, a afirmação de Luiz Alberto Gouvêa sobre necessidades habitacionais, investimentos estatais e globalização. Para ele o processo de globalização:

(...) restringe os recursos do Estado para atuar na urbanização e nas melhorias urbanas, pois investimentos nesse setor não estão previstos nas metas impostas a serem cumpridas pelos organismos financeiros internacionais, até porque não há qualquer tipo de interesse comercial internacional na melhoria de condições de habitação no Brasil, pois os donos das multinacionais não moram aqui e a quase totalidade dos materiais construtivos são aqui produzidos.¹⁵⁹

Tal como ocorre nas outras áreas citadas acima, a segurança dos cidadãos também passa a ser compartilhada com a iniciativa privada, em razão de conhecidas e freqüentes demandas por mais segurança que justificariam este apelo, estando submetida às leis do mercado. Contudo, o Estado ainda aparece como guardião da ordem, enquanto exerce simbolicamente as funções de controle, ao passo que padrões de eficiência no “combate ao

¹⁵⁸ ACOSTA, Mariclaire. Ob. Cit., 2000, p. 625.

¹⁵⁹ GOUVÊA, Luiz Alberto. Violência estrutural. In. PAVIANI, Aldo; FERREIRA, Ignez Costa Barbosa; BARRETO, Frederico Flósculo Pinheiro (Orgs.). Ob. Cit., 2005, p. 344.

crime” são atribuídos e esperados de ações conjugadas com a iniciativa privada¹⁶⁰. Além disso, as demandas por segurança estão geralmente concentradas no risco criminal, sendo constituída assim, segundo Eugênio Raul Zaffaroni, Nilo Batista e outros, uma imagem bélica do poder punitivo que tem conseqüências importantes na estrutura e dinâmica social, uma vez que:

(...) por via da absolutização do valor segurança, implica aprofundar sem limite algum o que o poder punitivo provoca inexoravelmente, que é a debilitação dos vínculos sociais horizontais (solidariedade, simpatia) e o reforço dos verticais (autoridade, disciplina). O modelo de organização social comunitária perde terreno perante o de organização corporativa. As pessoas se acham mais indefesas diante do estado, devido à redução dos vínculos sociais e do desaparecimento progressivo de outros *loci* de poder na sociedade. A própria sociedade – entendida como conjunto de interações – reduz-se e torna-se presa fácil da única relação forte, que é a vertical e autoritária. A imagem que se projeta verticalmente tende a ser a única, porque a redução dos vínculos horizontais impede sua confrontação com vivências alheias. O modelo de estado que corresponde a uma organização social corporativa é o do estado de polícia.¹⁶¹

De acordo com este pensamento, quanto mais acentuada estiver a lógica punitiva, menores serão as possibilidades de se estabelecer um tipo de dinâmica social não excludente, orientada democraticamente para questões públicas relativas à segurança, e não apenas restritas à segurança contra o risco criminal percebido por grupos já incluídos e que podem arcar com os custos da oferta privada deste bem essencialmente público¹⁶². As Nações Unidas, por exemplo, apresentam os seguintes princípios para um governo democrático na área da segurança em seu “*Relatório de Desenvolvimento Humano 2002*”:

¹⁶⁰ TAVARES, Juarez. Ob. Cit., 2004, p. 133 a 138.

¹⁶¹ ZAFFARONI, Eugenio Raul; BATISTA, Nilo *et alli*. Ob. Cit., 2003, p. 59.

¹⁶² Sobre este assunto já nos posicionamos anteriormente no artigo intitulado “A segurança é pública”, publicado no Caderno *Direito & Justiça* do Correio Braziliense de 24/11/1997.

A autoridade suprema em matérias fundamentais de segurança tem que depender dos representantes eleitos;

As organizações de segurança devem funcionar de acordo com a lei constitucional e internacional e com o respeito aos direitos humanos;

Informações sobre planejamento e recursos devem estar disponíveis tanto dentro do governo como para o público;

A segurança tem que ser gerida usando uma abordagem compreensiva e disciplinada. Isso significa que as forças de segurança devem estar sujeitas aos mesmos princípios de gestão do setor público que as outras partes do governo, com pequenos ajustamentos adequados à confidencialidade da segurança nacional;

(...) (Suprimido por estar incompreensível).

As autoridades civis precisam ter capacidade para exercer controlo político sobre as operações e o financiamento das forças de segurança;

A sociedade civil deve dispor de meios e capacidade para monitorizar as forças de segurança e fornecer contributos construtivos para o debate sobre a política de segurança;

O pessoal da segurança tem que ser formado para desempenhar profissionalmente suas funções e deve reflectir a diversidade das respectivas sociedades – incluindo mulheres e minorias;

Os decisores políticos têm que dar a máxima prioridade à proteção da paz regional e local¹⁶³. [*grifos nossos*]

De acordo com o mesmo relatório, ao longo dos últimos 15 anos 140 países adotaram muitos dos fundamentos da democracia (especialmente o sistema de eleições multipartidárias), mas muitos destes países não conseguiram proporcionar os empregos, os serviços e a segurança pessoal necessários e desejados¹⁶⁴. Jorge Zaverucha fala sobre este problema em seu livro “*FHC, Forças Armadas e Polícia*”, em capítulo intitulado “*A semidemocracia brasileira*”¹⁶⁵, onde expõe os problemas da democracia formal. Para ele, a

¹⁶³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório do Desenvolvimento Humano*. Aprofundar a democracia num mundo fragmentado. PNUD, Lisboa, 2002. Caixa 43, p. 90.

¹⁶⁴ *Idem*, p. V.

¹⁶⁵ O autor utiliza a definição de semidemocracia de Marina Ottaway dizendo que “(...) seriam democracias imperfeitas, mas que lenta e gradualmente chegarão a ser, um dia, sólidas democracias” e segue sua explicação dizendo: “Para mim, o importante é que tanto o conceito de semidemocracia como o de semi-autoritarismo aponta para a existência de um regime híbrido, ou seja, aquele que permite a coexistência de traços democráticos e autoritários. O caso brasileiro aproxima-se mais de uma semidemocracia pois não

depende do contexto socioeconômico a democracia formal pode ser vista por muitos como irrelevante, além de servir de fachada para a manutenção de situações desiguais e de violações de direitos civis.¹⁶⁶ Este é um problema bastante conhecido nos países estudados; o que não é percebida é a desconexão existente entre o padrão de democracia e o de qualidade de vida das Nações Unidas e as pautas impostas aos países pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e outros organismos internacionais que financiam políticas públicas, inclusive de segurança, bem como as chamadas reformas do Estado de diversas gerações. Quer dizer, de um lado existe a determinação de um padrão democrático a ser perseguido e alcançado e de outro existe a negação das condições fáticas para alcançar-se este padrão, pois os investimentos permitidos pelos acordos de cooperação internacional não se coadunam com tais exigências. Esta observação é corroborada por Flávia Piovesan quando ela diz que:

Embora as agências financeiras internacionais estejam vinculadas ao sistema das Nações Unidas, na qualidade de agências especializadas, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, por exemplo, carecem da formulação de uma política vocacionada aos direitos humanos. Tal política é medida imperativa para o alcance dos propósitos da ONU e, sobretudo, para a coerência ética e principiológica que há de pautar sua atuação. A agenda de direitos humanos deve ser, assim, incorporada no mandato de atuação destas agências¹⁶⁷.

Os “*Planos Nacionais de Direitos Humanos I e II*”, 1996 e 1999 respectivamente, lançados durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, são mencionados por Neusa Romero Barazal como importantes “(...) no sentido de realinhar a democracia nacional aos

encontro um projeto deliberado das elites políticas de manterem este hibridismo indefinidamente”. (ZAVERUCHA, Jorge. *FHC, forças armadas e polícia*. Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 39).

¹⁶⁶ Idem, p. 17 a 21.

¹⁶⁷ PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 106 – 107.

moldes democráticos definidos no plano internacional pela Organização das Nações Unidas – ONU.”¹⁶⁸

Ainda que autoritários os governos os discursos quase sempre são democráticos, a aparência é de democracia (apesar de outros aspectos não acompanharem a formação deste quadro), mas nem sempre a história permite que os países experimentem situações de vida condizentes com os princípios democráticos e humanitários, ainda mais quando de trata de um tema como o da segurança que, como dissemos na introdução do nosso trabalho, está no centro das relações de poder das sociedades e entre elas.

Vejamos, por exemplo, a posição dos movimentos sociais na agenda da política de segurança nacional do México. Eles estão colocados ao lado de problemas como grupos armados e terrorismo, que são os atuais pretextos para a suspensão ou eliminação de direitos e garantias fundamentais¹⁶⁹. No Brasil a situação não é diferente. Segundo Jorge Zaverucha, durante o governo Fernando Henrique Cardoso o Exército classificou movimentos sociais como “forças adversas”, admitindo “arranhar direitos dos cidadãos em nome da manutenção da lei e da ordem”¹⁷⁰. Documentos sigilosos tornados públicos em 2001 e mencionados pelo autor citado equiparavam o crime organizado, o narcotráfico e os movimentos populares ao Movimento dos Sem Terra (MST).¹⁷¹ Este tipo de visão sobre os movimentos sociais expõe a dificuldade destes estados em dialogar com outros atores sociais e também com a dissidência política pelo perigo que representam para a ordem

¹⁶⁸ BARAZAL, Neusa Romero. *A versão brasileira dos Direitos Humanos*. Uma reflexão política-antropológica dos PNDHs I e II., p. 35, p. 37. (http://www.usp.br/prolam/downloads/2005_1_2.pdf - Acesso em 12 de janeiro de 2006).

¹⁶⁹ Sobre a repressão política na história do Direito Penal ver DAL RI JÚNIOR, Arno. *O estado e seus inimigos*. Rio de Janeiro: Revan, 2006. O último capítulo da terceira parte do livro trata justamente dos novos inimigos da segurança do Estado, narrando a emergência dos “Ato Patrióticos” dos Estados Unidos após 11/09.

¹⁷⁰ ZAVERUCHA, Jorge. Ob. Cit., 2005, p. 202.

¹⁷¹ Idem, ibidem.

estabelecida. Preferem, então, alimentar o medo e uma cultura da insegurança. Adre-Jean Arnaud prefere falar de uma cultura global da violência. Para ele, o desenvolvimento desta cultura se deve:

(...) em parte, ao fato de que os objetivos de liberdade dos povos freqüentemente justificaram o recurso a uma violência sistemática e cega. Mas deve-se também ao fato de que, durante muito tempo, e **antes desse recente entusiasmo que se observa pela globalização da democracia**, os países centrais terem se adaptado bastante bem à ascensão de militares ao poder em inúmeros países periféricos.¹⁷² [sem grifos no original].

Juan Pegoraro, por sua vez, faz referência a existência de um Paradigma da Insegurança, que seria o modelo de segurança correspondente ao modelo de sociedade neoliberal de mercado.¹⁷³ Essa insegurança, para ele, seria assegurada por uma Política Criminal com as seguintes características:

- a existência de uma campanha de alarme social sustentada por estatísticas oficiais sobre crimes comuns;
- uma guerra declarada contra a criminalidade de rua;
- uma política de aniquilamento dos supostos delinquentes;
- mortes de civis por balas disparadas por policiais;
- um sistema penal sem controle nem garantias, que se dedica a aumentar os índices de encarceramentos;
- o crescimento de agências privadas de segurança, formadas por ex-integrantes das forças armadas;

¹⁷² ARNAUD, André-Jean. Ob. Cit., 1999, p. 39.

¹⁷³ PEGORARO, Juan S. *Las relaciones sociedad-estado y el paradigma de la inseguridad*. Centro de Investigaciones Jurídicas. Universidad Automoma de Campeche, México. Ano II, n. 4 – 5, 1998, p. 81.

- pressões e ameaças a funcionários a serviço da justiça;
- a resposta punitiva ao consumo de drogas, que afeta mais a vida social do que o próprio consumo, entre outras.¹⁷⁴

Esta caracterização contempla quase todas as questões principais que estão em jogo nas políticas de segurança contemporâneas. E ao mesmo tempo em que se vai caracterizando esta situação nos casos concretos, os regimes que se pretendem democráticos são acusados de não serem capazes de impedir o crescimento do crime em razão de sua postura “liberal” e da existência de um “excesso” de garantias em seus ordenamentos jurídicos, tais como, o devido processo legal, a ampla defesa, o contraditório, a proibição de tribunais de exceção, a existência do *habeas corpus*, e do *habeas data*, entre outros instrumentos que estariam “prejudicando a eficiência da justiça no combate à ação de criminosos”. As referidas acusações representam um risco para a democracia, visto que normalmente as garantias já não são observadas para todos os cidadãos em sistemas que apresentam desigualdades no acesso à justiça.

A mesma história de aumento de violência é contada de outra forma pela criminóloga venezuelana Rosa del Olmo pois, para ela, os acontecimentos precipitaram a violência urbana¹⁷⁵ na América Latina a partir dos anos 1980 foram:

(...) la crisis fiscal internacional, el desmonte del Estado benefactor, el cambio de los conceptos del gasto fiscal y de la regulación estatal, las políticas de ajuste, el creciente desempleo, las migraciones internas (...), el incremento de la economía informal, el creciente deterioro de los servicios públicos, la corrupción, el narcotráfico y la impunidad¹⁷⁶.

¹⁷⁴ Idem, p. 89 – 91.

¹⁷⁵ “Segundo Chesnais (1999, p. 54) a violência, sobretudo urbana, é ‘ameaçadora, recorrente e geradora de um profundo sentimento de insegurança. (...) é sintoma de uma desintegração social, de um mal-estar coletivo e de um desregramento das instituições públicas’.” (STEINBERGER, Marília; CARDOSO, Ana Izabel. A geopolítica da violência urbana e o papel do Estado. In. PAVIANI, Aldo; FERREIRA, Ignez Costa Barbosa; BARRETO, Frederico Flósculo Pinheiro (Orgs.). Ob. Cit., 2005, p. 93).

¹⁷⁶ DEL OLMO, Rosa. Ciudades seguras y violencia urbana. In. *Nueva Sociedad*, n. 167, mayo – junio, 2000,

Já existia nesta época uma relação entre a violência do Estado e a exclusão e estigmatização social das populações marginais das cidades e a análise da criminalidade como uma opção de ganhar a vida para essas populações¹⁷⁷. Este tipo de análise tem comprometido a imagem das populações excluídas de forma a enfraquecer movimentos e desarticular políticas capazes de retirá-las de tal situação, uma vez que elas simbolizam diversos aspectos negativos, traduzindo-se em fonte do perigo social e do fracasso econômico, no que ameaçam a continuidade da concentração desigual de renda e a regularidade dos processos seletivos de inclusão no *status* de consumidor. Tal tipo de análise tem incentivado respostas violentas por parte dos Estados para conter os conflitos resultantes da falta de segurança das populações urbanas, cujas causas são frequentemente atribuídas às mesmas populações marginais. O medo que provocam é capaz de gerar uma espiral de violência, alimentando pedidos por maior repressão, justificando os excessos e ignorando o respeito aos Direitos Humanos e à governabilidade democrática¹⁷⁸, ainda que a justiça se demonstre mais perversa em relação às demandas das populações pobres. De acordo com o “*Relatório de Desenvolvimento Humano 2002*” das Nações Unidas:

Os sistemas judiciais parecem, muitas vezes, mais diligentes no processamento de crimes cometidos por pobres do que de crimes cometidos contra eles. De acordo com sua Comissão Pastoral Territorial, entre 1964 e 1992, o Brasil viveu 1.730 homicídios politicamente motivados de camponeses e trabalhadores rurais, de líderes sindicais, de trabalhadores religiosos e de defensores dos direitos humanos. Até 1992, apenas 30 desses casos tinham sido levados a julgamento e apenas 18 resultaram em condenação.

(...)

p. 78.

¹⁷⁷ TAVARES, Juarez. *Por uma nova sociologia da conflitualidade no tempo da globalização*, S/R, 1998, p. 23.

¹⁷⁸ Neste sentido Rosa DEL OLMO. Ob. Cit., 2000, p. 80.

Quando o presidente da Comissão de Direitos Humanos do México foi assassinado em 1990, um comandante da polícia foi acusado do homicídio. No decurso do julgamento, foram assassinados seis testemunhas de acusação¹⁷⁹.

O México participa de 38 tratados e convênios internacionais na área dos Direitos Humanos que versam sobre: direitos individuais, civis, políticos, sociais, econômicos, culturais, das minorias e dos povos indígenas. A Constituição daquele país estabelece em seu artigo 133 a incorporação dos mesmos ao sistema legal nacional, mas os direitos referidos raramente são respeitados pelo sistema de administração da justiça mexicano¹⁸⁰. De acordo com Mariclaire Acosta, os estados que sofrem violações mais sérias dos Direitos Humanos são Chiapas, Guerrero e Oaxaca. Eles concentram a maior parte da população indígena do país, e são os mesmos estados que apresentam o Coeficiente Gini (que mede a desigualdade no ingresso monetário) mais alto – entre 0.6510 e 0.7075 - (que indica maior desigualdade ao aproximar-se de 1)¹⁸¹:

Nessas áreas, o direito à vida, à integridade física e à liberdade, bem como à proteção e processos de direito legais são constantemente violados. Os agentes responsáveis são, em sua grande maioria, as forças da segurança pública, membros do Exército e, mais recentemente, grupos paramilitares.

Os governos locais não têm a vontade política para processar e punir esses crimes. A impunidade é generalizada e a justiça, parcial e leniente.¹⁸²

Para a mesma autora, as principais violações aos Direitos Humanos referem-se à

¹⁷⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório do Desenvolvimento Humano*. Aprofundar a democracia num mundo fragmentado. Lisboa: PNUD, 2002, p. 66.

¹⁸⁰ DEL VALLE E DEL VALLE, 1996 *apud* ACOSTA, Mariclaire. Ob. Cit., 1998, p. 626.

¹⁸¹ Estes três estados mexicanos estão no mesmo nível da Namíbia, que é o país mais desigual do mundo, enquanto o Distrito Federal e os estados vizinhos estão em uma faixa que vai de 0,5790 a 0,5253. (GONZÁLEZ VIDAURRI, Alicia; SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto. *Del estado de derecho al "derecho" del estado terrorista*. Mimeo. FES de Acatlán – UNAM, 2005, p. 5.)

¹⁸² ACOSTA, Mariclaire. Ob. Cit., 1998, p. 636.

sistemática processual penal vigente no México.

Os processos penais consideram as confissões dos delitos como fonte primária de evidência nas condenações. O efeito dessa provisão, aliada a uma força policial mal treinada e mal paga, é fazer da tortura e de abusos similares uma parte integral do processo criminal. Esse fato, bem como os julgamentos longos e adiados, fazem das acusações falsas e dos processos jurídicos indevidos, duas das violações de direitos humanos mais generalizadas no país, afetando todos os segmentos da população.¹⁸³

De acordo com o “*Relatório de Desenvolvimento Humano 2002*” – PNUD, o México e o Brasil fazem parte da lista de países de Rendimento Médio da ONU, sendo assim considerados os países com Produto Nacional Bruto *per capita* de 756 a 9.265 dólares (referência para o ano de 2000). Os dois países estão situados dentre os países de Desenvolvimento Humano médio (IDH 0,500 – a 0,799). O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi criado em 1990, e representa “(...) uma medida resumo simples de três dimensões do conceito de desenvolvimento humano: viver uma vida longa e saudável, ser instruído e ter um padrão de vida digno.”¹⁸⁴ A situação destes países no que se refere aos indicadores subjetivos de governabilidade¹⁸⁵ está apresentada nas tabelas abaixo.

¹⁸³ Idem, p. 639.

¹⁸⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório do Desenvolvimento Humano*. Aprofundar a democracia num mundo fragmentado. Lisboa: PNUD, 2002, p. 34.

¹⁸⁵ Indicadores subjetivos de governabilidade:

Voz e responsabilidade (-2,50 a 2,50): quanto mais alto, melhor.

Conceito médio: eleições livres e justas, liberdade de imprensa, liberdades civil, direitos políticos, militares na política, mudança de governo, transparência, empresas informadas dos desenvolvimentos das leis e das políticas, empresas podem exprimir suas preocupações com mudanças na lei e nas políticas.

FONTE: base de dados – indicadores de governabilidade do Banco Mundial.

Metodologia: agregado de várias fontes, incluindo *Freedom House e International Country Risk Guide*.

Estabilidade política e ausência de violência (-2,50 a 2,50): quanto mais alto, melhor.

Conceito médio: percepções da probabilidade de desestabilização (tensões étnicas, conflito armado, agitação social, ameaça terrorista, conflito internacional, fracionamento do espectro político, alterações constitucionais, golpes militares).

FONTE: base de dados – indicadores de governabilidade do Banco Mundial.

Metodologia: agregado de várias fontes incluindo *Economist Intelligence Unit, PRS Group e Business Environment Risk Intelligence*.

Democracia

País e número de Classificação no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)	Pontuação política (-10 a 10)	Liberdades civis (7 a 1)	Direitos políticos (7 a 1)	Liberdade dos meios de comunicação (100 a 0)
54. México	8	3	2	46
73. Brasil	8	3	3	31

Império da Lei

País e número de Classificação no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)	Estabilidade política e ausência de violência (-2,50 a 2,50)	Lei e ordem (0 a 6)	Regras legais (-2,50 a 2,50)	Efetividade do governo (-2,50 a 2,50)
54. México	0,06	2,0	-0,41	0,28
73. Brasil	0,47	2,0	-0,26	-0,27

Corrupção

País e número de Classificação no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)	Índice de percepção da corrupção (0 a 10)	Corrupção (-2,50 a 2,50)
54. México	3,7	-0,28
73. Brasil	4,0	-0,02

FONTE: Relatório do Desenvolvimento Humano 2002. PNUD, Lisboa, p. 39.

Consta daquele relatório que o desenvolvimento humano “(...) abrange todos os aspectos da existência humana. É geralmente aceite que o seu âmbito inclui os direitos

Lei e ordem (0 a 6): quanto mais alto, melhor.

Conceito médio: imparcialidade legal e cumprimento democrático da lei.

FONTE: *International Country Risk Guide*.

Metodologia: Opinião de especialistas internos.

Regras legais (-2,50 a 2,50): quanto mais alto, melhor.

Conceito médio: mercados negros, aplicabilidade dos contratos privados e governamentais, corrupção na banca, crime e roubo como obstáculos aos negócios, prejuízos e custos do crime, imprevisibilidade do poder judicial.

FONTE: base de dados – indicadores de governabilidade do Banco Mundial.

Metodologia: agregado de várias fontes incluindo *Economist Intelligence Unit e PRS Group*.

políticos e sociais, assim como os direitos econômicos.”¹⁸⁶ A inclusão da análise da situação desses direitos torna os relatórios sobre o desenvolvimento humano e seus índices, importantes referências na discussão sobre cidadania e segurança. Naquele relatório também estão apresentadas algumas instituições consideradas fundamentais para o que se entende por um governo democrático:

Um sistema de representação, com partidos políticos e associações de interesses a funcionarem bem.

Um sistema eleitoral que garanta eleições livres e justas, bem como o sufrágio universal.

Um sistema de fiscalização baseado na separação dos poderes, com ramos judiciais e legislativos independentes.

Uma sociedade civil vibrante, capaz de monitorizar negócios governamentais e privados – e de fornecer formas alternativas de participação política.

Meios de comunicação livres e independentes.

Controlo civil eficaz das forças armadas e de outras forças de segurança¹⁸⁷. [*grifos nossos*]

No México a sociedade civil organizada assumiu um importante papel na transição política, articulando de eleições livres entre 1988 e 1997, exigindo a proteção total dos direitos políticos¹⁸⁸. Em 1995 foram firmados os Acordos de Chapultepec, onde os partidos, os representantes da sociedade civil e os conselheiros eleitorais cidadãos definiram uma agenda de reforma eleitoral, implantada a partir de 1996 com uma nova lei eleitoral que possibilitou ao PAN (Partido Ação Nacional) a conquista da maioria na Câmara de Deputados nas eleições de 1997 e a vitória nas eleições presidenciais de 2 de julho de 2000 contra o PRI (Partido Revolucionário Institucional). Esta data marca o fim do regime

¹⁸⁶ Idem, p. 52.

¹⁸⁷ Idem, p. 4. Obs. O texto está escrito em Português de Portugal.

¹⁸⁸ ACOSTA, Mariclaire. Ob. Cit., 1998, p. 628 – 629. Ainda segundo a autora o protesto político é considerado crime e é punido com penas severas (Idem, p. 635).

autoritário mais duradouro do século XX (71 anos). Segundo Alberto Olvera¹⁸⁹ esta derrota é o resultado de uma mobilização de 15 anos da sociedade civil mexicana pela democracia. A partir de um estudo sobre um grupo significativo para o movimento social mexicano, denominado Aliança Cívica, e preocupado com a idéia de uma participação da sociedade civil com o objetivo de melhorar a governabilidade democrática no México, o autor apresenta um quadro desolador sobre a situação legal, associativa e cultural daquele país:

- Os **direitos civis, políticos e sociais** são reconhecidos formalmente, mas desrespeitados ou fragmentados na prática jurídica;
- A **separação de poderes** foi anulada pelo regime autoritário;
- A **centralização** do poder conduziu ao fechamento de espaços de negociação em escala local e estadual e concentrou recursos públicos no governo federal;
- Os **aparelhos de Estado** não são profissionalizados nem controlados (*accountability*);
- A **liberdade de associação** foi anulada pelo regime autoritário e impedido o reconhecimento jurídico das organizações civis;
- Não existe controle sobre a propriedade oligopolizada da mídia e não há regulamentação sobre as atividades dos **meios de comunicação**;
- **Desinformação**: os cidadãos desconhecem seus direitos¹⁹⁰;
- A sociedade civil ainda é débil e o espaço público foi monopolizado pelos **partidos políticos** na interminável transição mexicana para a democracia;
- A **sociedade civil** não tem capacidade de representação de interesses como conjunto, uma

¹⁸⁹ OLVERA, Alberto. Sociedade civil e governabilidade no México. In. DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 331.

¹⁹⁰ Esta constatação é corroborada por Antonio Del Valle Martínez, ao referir-se ao “Programa Especial para el Fomento de la Cultura Democrática”, lançado ao final de 2001 pelo Presidente Vicente Fox: “El Programa estima que la ciudadanía em México aún no posee los niveles de información idôneos para nuestra vida política democrática, pues son extremadamente reducidos los ciudadanos que están al tanto de los acontecimientos relevantes de la vida política. (DEL VALLE MARTÍNEZ, Antônio. Ob. Cit., 2004, p. 50).

vez que é um bloco de associações heterogêneas, com interesses diversos, às vezes contraditórios¹⁹¹.

Estas informações podem ser contestadas sob vários aspectos, inclusive invocando-se as mudanças já ocorridas, uma vez que o projeto de pesquisa do qual surgem foi realizado durante os anos de 1999 e 2000¹⁹², mas é bom lembrar que estamos tentando traçar o panorama das últimas décadas do Século XX, que inclui os cinco primeiros anos do Século XXI. Contudo, boa parte dos aspectos mencionados está relacionada à questão política, ou seja, ao recém superado período autoritário, e isso tem implicações diretas na área da segurança. Corroborando esta relação, Ernesto López Portillo diz que: “Ya sea como concepto, como definición jurídica, como actitud de gobierno, o como actitud del individuo, la seguridad es componente cardinal de la definición de un régimen.”¹⁹³

Um dos problemas da segurança é o caminho a ser percorrido. Existem posicionamentos segundo os quais primeiro se resolve a questão da violência para depois se pensar em democracia, em inclusão e respeito aos direitos fundamentais, pois estes elementos seriam óbices às conquistas na área da segurança pessoal e patrimonial. Em contrapartida, há quem perceba que são os direitos dos já incluídos que estão sendo protegidos em prejuízo de uma preocupação com os direitos de todos e com a possibilidade de existir da diferença, ou seja, no sentido de que sem democracia, inclusão e garantias fundamentais para todos não há como reduzir a violência. Para Alessandro Baratta a inclusão e o fortalecimento de grupos débeis não é só um resultado, mas também a

¹⁹¹ Idem, p. 352-358.

¹⁹² Trata-se de um projeto internacional intitulado Civil Society and Governance, desenvolvido em 22 países, sob a coordenação do Institute of Development Studies – IDS, da Universidade de Sussex (Inglaterra), e financiado pela Fundação Ford.

¹⁹³ LOPEZ PORTILLO, Ernesto. Seguridad pública y democracia: hacia la seguridad ciudadana: relativizar al poder frente a la libertad. In. ALVARADO, Arturo; ARZT, Sigrid (Editores). *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*. México: Colegio de México/ Centro de Estudios Sociológicos, 2001, p. 79

condição de uma política democrática.¹⁹⁴ A relação segurança-democracia também está colocada no “*Relatório do Desenvolvimento Humano*” (2002 – PNUD), da seguinte forma:

Ao longo da história e em muitos países democráticos de hoje, governos autoritários resistiram a iniciativas no sentido da democracia, ou anularam-nas – argumentando que a **democracia é incompatível com a ordem pública e a segurança pessoal**. Mas a história sugere que o contrário é verdadeiro: o controlo civil democrático das forças de segurança do estado, longe de se opor à segurança pessoal, é essencial para ela. Sem esse controlo, os supostos garantes da segurança podem ser sua maior ameaça. [grifos nossos]¹⁹⁵

No que diz respeito às desigualdades sociais, Alberto Olvera apresenta outros aspectos que, expostos aqui de forma sintética, indicam para sérias lacunas políticas na área da educação, emprego e renda, uma vez que:

- As diferenças de **acesso à educação** de acordo com a renda familiar ou o **lugar de residência** (rural, p. ex.) são abismais;
- Os **direitos trabalhistas** são sistematicamente violados;
- A **renda** é mal distribuída¹⁹⁶.

Complementando estas informações, Mariclaire Acosta apresenta estatísticas do ano de 1996 que demonstravam que “(...) 85% da população (79 milhões) estavam abaixo da linha da pobreza, com uma renda diária de menos de 5 dólares”¹⁹⁷. Em 1998 a autora citada avaliava da seguinte maneira a situação da desigualdade no México:

¹⁹⁴ BARATTA, Alessandro. Ob. Cit., 2000, p. 8. *Mimeo*.

¹⁹⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório do Desenvolvimento Humano*. Aprofundar a democracia num mundo fragmentado. Lisboa: PNUD, 2002, p. 87.

¹⁹⁶ OLVERA, Alberto. Ob. Cit., 2000, p. 355, 356 e 359.

¹⁹⁷ ACOSTA, Mariclaire. Ob. Cit., 1998, p. 633.

A sociedade mexicana é hoje muito mais desigual do que em qualquer outra época de sua história, com o conseqüente aumento da violência e perda total de legitimidade do regime político. O aumento do número de crimes, da violência armada e do protesto social foi dramático. A migração ilegal para os Estados Unidos e para o Canadá tornou-se a única esperança de emprego em vastas regiões.

Incapaz de proteger direitos sociais e econômicos da população (...), o governo mexicano tornou-se também um violador constante do direito à vida, à justiça e à segurança.¹⁹⁸

Vale lembrar que esta observação é anterior à mudança política havida em 2000 naquele país. Além disso, é muito comum relacionar-se o aumento do número de crimes às desigualdades sociais, mas a leitura que pode ser feita dessa associação é, em geral, equivocada em termos teóricos, pois nos remete à velha e já superada visão da pesquisa etiológica sobre a criminalidade, que parte da realidade oficial, onde determinados delitos ou situações socialmente negativas são sub-representados, como já demonstraram as pesquisas sobre as cifras ocultas da criminalidade. Ou seja, haveria uma relação entre criminalidade e posição sócio-econômica que justificaria, em termos práticos, opções políticas mais severas em direção àqueles grupos identificados como criminosos, ao passo que a Criminologia contemporânea percebe outro importante aspecto, que é a distribuição desigual das etiquetas negativas, tal como a de criminoso, exatamente com base no status social apresentado pelo sujeito e em razão dos elementos de proteção envolvidos no evento delitivo. No entanto, o alerta que a autora apresenta pode ser entendido de outra forma, pois ela está dizendo que um Estado que não garante direitos fundamentais no plano da política social e econômica, acaba por violar estes e outros direitos no plano da Política Criminal, pois, para os detentores do poder, é mais fácil, rápida e prática a contenção de protestos decorrentes de situações desiguais (violência estrutural) com o uso da violência

¹⁹⁸ Idem, p. 634 e 635.

institucional¹⁹⁹, ao passo que as soluções de médio e longo prazos não se apresentam como muito atraentes, especialmente para mandatos políticos curtos, ou que estejam próximos de terminar, ou ainda, para os quais não haja perspectiva de reeleição.

A democracia, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, em seu relatório 2002, envolve “(...) um conjunto de princípios e de valores nucleares que possibilitem aos pobres a conquista de algum poder através da participação, ao mesmo tempo em que lhes é dada proteção contra os inúmeros actos de arbitrariedade que a sua vida sofre por parte dos governos, das multinacionais e de outras forças²⁰⁰”. Isso significa que é preciso dar voz aos pobres e criar mecanismos para responsabilizar por suas ações os políticos, as empresas e outros atores influentes em seus destinos.

Podemos situar na direção oposta a este ideal de democracia a situação na qual países, como os Estados Unidos, se colocam como provedores de condições de segurança de outros países e, porque não dizer, vendem segurança²⁰¹, ou modelos de segurança, ou a promessa de segurança de acordo com prioridades, critérios de avaliação de efetividade dos programas que não são passíveis de implantação em outros locais, além do fato de que surgem em contextos culturais, políticos e econômicos distintos da realidade dos países

¹⁹⁹ BARATTA, Alessandro. Direitos humanos: entre a violência estrutural e a violência penal. In. *Fascículos de Ciências Penais*. Porto Alegre, n. 2, abr./ maio/ jun., 1993.

²⁰⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório do Desenvolvimento Humano*. Aprofundar a democracia num mundo fragmentado. Lisboa: PNUD, 2002, p. vi.

²⁰¹ O Estado do Ceará também foi um “feliz proprietário” de uma consultoria em segurança pública nos moldes da tolerância zero. A empresa contratada em maio de 1997 foi a *First Security Consulting*, de William Bratton. (BARREIRA, Cesar. Ob. Cit., 2004, p. 83.)

No ano 2000 estivemos no Estado do Ceará ministrando um curso de atualização em Criminologia, promovido pela Academia de Polícia Civil com recursos provenientes do Governo Federal, após o lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública. Visitei a delegacia modelo implantada como parte do projeto elaborado pela referida consultoria, cujo diferencial era não ter carceragem. Foi-me relatada a difícil tarefa de trabalhar num ambiente onde conviviam policiais civis e militares (estes sem farda) num clima de competição e hostilidade. Conheci também o centro de georeferenciamento, onde as ocorrências eram agrupadas por local de registro, num mapa desatualizado. Somente quatro câmeras de vigilância haviam sido instaladas na cidade, e o governo fazia propaganda de sua vigilância tecnológica. Três estavam em funcionamento, uma delas na avenida beira mar e outra num beco, neste já havia sido pego um casal fumando maconha. O Fantástico, naquele ano, usou o caso de Fortaleza como exemplo de uma vigilância tecnológica bem sucedida.

importadores. Assim sendo, não são mais apenas as empresas transnacionais que podem ser apresentadas como partes de relações comerciais na área da segurança, como é o caso de empresas privadas que administram presídios nos Estados Unidos (*Corrections Corporation of America e Wackenhut Corrections*, por exemplo), mas os próprios países são identificados como produtores e vendedores destes modelos ou estratégias de controle.

Além disso, as deficiências no sistema de controle social formal sobre a violência e a falta de confiança dos cidadãos nas instituições têm favorecido a expansão do setor privado como provedor de segurança, seja na esfera da vigilância (guardas particulares), seja na esfera punitiva (indústrias de prisão). Em 1993 o Banco Mundial colocou a questão nos seguintes termos num suplemento regional para a América Latina e Caribe:

Para hacer frente a la violencia delictual urbana, hay dos salidas dominantes: la represión y la privatización. La primera ha servido para justificar el fortalecimiento de los llamados gendarmes del orden, para lo cual no se escatima el menor esfuerzo en ciertos medios de comunicación, sea filmando en vivo y en directo, profundizando las llamadas páginas rojas o difundiendo programas violentos. La segunda ha permitido que ciertos sectores, entre los que se encuentran policías jubilados, desarrollen empresas de seguridad privada con personal de poca formación.²⁰²

O exercício dos direitos de cidadania encontra-se, desta forma, monetarizado, visto que os bens patrimoniais privados, uma vez concentrados nas mãos de poucos, possibilitam a especialização das formas de vigilância, os eventuais prejuízos aos mesmos são garantidos por grandes empresas de seguros e o acesso à justiça é facilitado pelo poder econômico e pelo trânsito político a ele relacionado.

2.3. A privatização do controle penal

A privatização se observa nos dois países estudados, tanto no sistema de segurança

²⁰² BANCO MUNDIAL. *La era urbana*, vol. I, n. 4, verano, 1993, p. 1.

quanto no sistema penitenciário. Cecília Coimbra traz em seu estudo sobre segurança urbana vários exemplos veiculados na mídia na década de 1990, de policiais envolvidos em crimes de tortura que foram “incorporados” à iniciativa privada na área da segurança:

Um exemplo disto é a presença de um ex-torturador que serviu, nos anos 70, no DOI-CODI/RJ, à frente de uma agência paulista de segurança privada, nos anos 80. Seu nome: João Câmara Gomes Carneiro, Major da Cavalaria do Exército que comandou sessões de tortura a presos políticos no 12^o RI de Belo Horizonte, em 1968-1969, e no DOI/CODI/RJ, em 1969-1970. Em reportagem do Jornal Folha de São Paulo foi levantado um número significativo de policiais civis que, ainda na ativa, são também donos de empresas de segurança privada. Dentre alguns citados chamou-nos a atenção, David dos Santos Araújo, hoje Delegado de 1^a classe, lotado no Deplan (Departamento de Planejamento) da Polícia Civil de São Paulo e dono da “Osvil Organização de Segurança e Vigilância”. Este policial também pertenceu ao aparato de repressão, sendo acusado por vários ex-presos políticos de participar diretamente em torturas na OBAN (Operação Bandeirantes), no final dos anos 60 e no início dos 70, sendo um dos responsáveis pela morte do militante Joaquim Alencar de Seixas, em 17 de abril de 1972. Ainda, segundo esta reportagem, “o Brasil tem (em 1998) mais vigilantes de empresas de segurança do que policiais civis e militares. Os vigilantes são oficialmente 500 mil, segundo a confederação nacional da categoria. Os policiais somam cerca de 470 mil, nas contas do Ministro da Justiça. Contabilizando os vigilantes clandestinos de empresas não autorizadas pela Polícia Federal, a categoria chega a 800 mil homens (...). No ano passado (1997) o setor foi o segundo em São Paulo na geração de empregos. No país, as 1100 empresas faturaram R\$ 4,5 bilhões”. Informa, ainda esta matéria, que o incremento da segurança privada no Brasil verificou-se no final dos 60, “quando o governo obrigou os bancos a contratar vigias para evitar assaltos da guerrilha”.²⁰³

Quanto ao sistema penitenciário já existem, pelo menos, duas experiências no Brasil. Uma no estado do Paraná e outra no estado do Ceará. Este processo de privatização de prisões iniciou-se no Governo Fernando Henrique Cardoso, apesar de diversas denúncias

²⁰³ COIMBRA, Cecília. *Discursos sobre segurança pública e produção de subjetividades: a violência urbana e alguns de seus efeitos*. São Paulo: USP, 1998, p. 104, nota 240.

de inconstitucionalidade deste tipo de alternativa²⁰⁴, além da inadequação da mesma à legislação brasileira e às “*Regras Mínimas para o Tratamento dos Reclusos*”, estabelecidas pela Organização das Nações Unidas em 1955²⁰⁵.

A privatização, ou terceirização, é justificada na incapacidade do próprio governo federal e dos executivos estaduais em resolver problemas como a superpopulação carcerária²⁰⁶, as rebeliões, a incapacidade ressocializadora das instituições existentes relacionada, inclusive, à ociosidade dos presos. Estão sendo admitidas, portanto, verdadeiras indústrias de prisão, implantadas a partir de uma brecha na legislação²⁰⁷ que estaria facultando a terceirização de determinadas atividades que não representassem o

²⁰⁴ Neste sentido: ZACKSESKI, Cristina. Ob. Cit. 2002, p. 31 – 53.

²⁰⁵ As Nações Unidas, em suas Regras Mínimas (n. 46.3), recomendam que os participantes da execução penal, em todos os níveis, sejam funcionários públicos em sentido estrito, além de colocar as seguintes ressalvas ao trabalho realizado nas indústrias de prisão:

Regra 72.2. “(...) os interesses dos presos e de sua formação profissional não deverão ficar subordinados ao desejo de lograr benefícios pecuniários para uma indústria penitenciária”.

Regra 73.1. “As indústrias e granjas penitenciárias deverão, preferivelmente, ser dirigidas pela própria administração, e não por contratantes particulares”.

²⁰⁶ Segundo Elias Carranza entre 1997 e 1999 o Brasil apresentava um excesso de 72.514 presos em relação à sua capacidade (65.883 vagas, totalizando 138.397 presos), e o México, no mesmo período, um excesso de 35.710 presos (sua capacidade era de 108.551 vagas, totalizando 144.261 presos). Isso indica que a execução penal brasileira está pior que a mexicana em termos de espaço. No entanto, no México a população prisional está crescendo rapidamente, tendo passado de 87.733 presos em 1992 para 144.261 em 1999. Enquanto o país teve um crescimento vegetativo da população de 20% o crescimento da população prisional foi de 80 %. Infelizmente o autor não apresenta a comparação no tempo para o caso brasileiro. (CARRANZA, Elias. *Los sistemas penitenciarios en el año 2000*. In. SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. *Conferencia Nacional de Prevención y Readaptación Social*. Noviembre, 1999, p. 30 e 36).

No Brasil a situação atual é a seguinte:

Brasil	2004	2005
População do Sistema Penitenciário	262.710	296.919
Vagas do Sistema Penitenciário	200.417	206.347
Secretaria de Segurança Pública	73.648	64.483
População Prisional do Estado	336.358	361.402

FONTE: DEPEN. *Sistema Penitenciário no Brasil*. Dados Consolidados. Ministério da Justiça, 2006.

²⁰⁷ A Lei de Execuções Penais, em seu Art. 34, estabelece que: “O trabalho poderá ser gerenciado por fundação, ou empresa pública com autonomia administrativa, e terá por objetivo a formação profissional do condenado”. Esta norma vem sendo interpretada de maneira que as empresas ou fundações públicas tenham a função de promover e supervisionar o trabalho, podendo entregar a execução direta deste a empresas privadas. Mas o que realmente tem favorecido as empresas privadas na exploração do trabalho penitenciário é a redação atual do Art. 36 da LEP, que diz respeito ao trabalho externo: “O trabalho externo será admissível para os presos em regime fechado somente em serviços ou obras públicas realizadas por órgãos da administração direta ou indireta, ou entidades privadas, desde que tomadas as cautelas contra a fuga e em favor da disciplina.”

controle da execução penal, e sim complementos deste, tais como: alimentação, vestuário, assistência jurídica (!), médica, odontológica e psicológica, sendo que o principal a oferecer seria mesmo a possibilidade de trabalho e, em alguns casos, a construção dos próprios estabelecimentos. Contudo, fica flagrante a interferência da administração privada na execução da pena quando a empresa pode escolher os presos de melhor comportamento do sistema prisional público para ocuparem as vagas, bem como devolver aqueles que não “tiverem disposição para o trabalho”²⁰⁸, o que já ocorre no Brasil.

Na Cidade do México, em 1999 houve uma Conferência Nacional sobre Prevenção e Readaptação Social na qual foram discutidos temas afetos à segurança e também à questão prisional. Os resultados da conferência foram consolidados num documento, subscrito em 19 de novembro daquele ano, que se chamou “*Declaración de la Conferencia Nacional de Prevención y Readaptación Social del Sistema Nacional de Seguridad Pública*”. Note-se que o Sistema Nacional de Segurança Pública do México abarcava tanto ações que não fazem parte do Sistema Penal²⁰⁹, quanto ações que vão até a execução penal, mas que não incluem ações posteriores. Este posicionamento é revelador de:

- uma visão etiológica da criminalidade;
- transformação do sistema penal mexicano em um grande sistema policialesco;
- uma visão da prevenção como ação policial;
- esquecimento de medidas para a reintegração social dos condenados.

Outro problema é a visão do sistema penal inteiro a partir da lógica do sistema de segurança. Ele transparece na fala do Secretário Executivo do Sistema Nacional de

²⁰⁸ CORREIO BRAZILIENSE. *Presídio só para comportados*. 13/05/2001, p. 21.

²⁰⁹ JIMÉNEZ ARRIAGA, Andrés de Jesús. Política de prevención y readaptación social hacia el Siglo XXI, p. 149 e 150. PEÑALOZA, Pedro José. La política del gobierno del distrito federal en materia de prevención del delito. In. SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. Ob. Cit., Noviembre, 1999, p. 127.

Segurança Pública em 1999, Mayolo Medina Linares, na Conferencia sobre o SNSP, que apresenta com naturalidade o fato de estarem, dentro do sistema de segurança “(...) todas estas políticas, que tienen que ver desde la prevención, procuración, administración y readaptación social, [en] un solo sistema nacional.”²¹⁰

Quanto à privatização do sistema penal na vertente prisional, existe uma recomendação expressa dos participantes da conferência (autoridades do governo federal e dos estados) para:

9. Crear más fuentes de trabajo en los centros penitenciarios, estimulando la inversión privada en éstos, no sólo en las áreas de producción sino también en algunas de servicios, como son las de alimentación y salud.

10. Proponer nuevos esquemas de carácter fiscal y laboral para resolver los problemas que actualmente enfrentan las empresas instaladas en los reclusorios²¹¹.

Contudo, a mais interessante é a recomendação n. 8, para que se aplique a disposição legal (Artigo 17 da Lei de Execuções Penais do Distrito Federal mexicano) que: “(...) señala la obligación que tienen los reos de pagar su sostenimiento en el reclusorio con cargo a la percepción que en éste tengan como resultado del trabajo que desempeñen, esto para que el mantenimiento de los centros penitenciarios no sea sólo una carga económica para la sociedad.”²¹² Esta idéia está contida em um dos textos da Conferência, de autoria do Diretor Geral de Prevenção e Readaptação Social do Estado do México – Andrés de Jesús Jiménez Arriaga – que se chama “*Política de prevención y readaptación social hacia el Siglo XXI*”. Para ele, o modelo do Século XXI em termos de execução penal é o de

²¹⁰ MEDINA LINARES, Mayolo. Estratégias, acciones y perspectivas del sistema nacional de seguridad pública. In. SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. Ob. Cit., 1999, p. 60.

²¹¹ Declaración. In. SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. Ob. Cit., 1999, p. 327.

²¹² Idem, ibidem.

“arrendamento financeiro”, como já tem ocorrido no México para financiar estradas, de tal forma que permita a iniciativa privada recuperar o investimento através do trabalho dos presos. Ele também apresenta uma perspectiva do Século XVIII que desconsidera um princípio básico do Direito Penal segundo o qual “a pena não deve passar da pessoa do condenado”, pois, em suas palavras: “Los internos reclusos dentro de estos centros preventivos de inversión privada, tendrían que pagar una cuota diaria o mensual por su estancia dentro de ellos, lo que podría ser a través de su trabajo o realizar el pago en dinero, ya sea de él mismo, o en su caso de sus familiares.”²¹³

No sistema de segurança é crescente a presença de empresas de segurança e de polícias privadas no México. De acordo com Arturo Alvarado e Diane Davis, em 1999 existiam no Distrito Federal, registradas, 448 empresas privadas de segurança, que somavam 34.000 empregados, sendo que o número de empresas desta natureza em 1989 era de 35²¹⁴. De acordo com Fernando Tenorio Tagle o número de empresas e de pessoal era ainda maior em 1999.

	Tasa por 100.000 hab.	Empresas	Elementos
Polícia auxiliar	398,4	1	34055
Seguridad Privada	454,9	611	38884
Polícia Bancaria e Industrial	206,1	1	17614

²¹³ JIMÉNEZ ARRIAGA, Andrés de Jesús. In. SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. Ob. Cit. 1999, p. 155.

²¹⁴ ALVARADO, Arturo; DAVIS, Diane. Cambio político, inseguridad pública y deterioro del estado de derecho en México: algunas hipótesis en torno del proceso actual. In. ALVARADO, Arturo; ARZT, Sigrid (Editores). *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*. México: Colegio de México/ Centro de Estudios Sociológicos, 2001, p. 125.

Total de seguridad privada	1059,3	613	90553
		Instituciones	
Polícia (SSP)	183,6	1	15692
Seguridad Pública (SSP)	62,6	1	5350
Total de seguridad (SSP)	246,2	1	21042
Total de seguridad pública del D. F.	1305,5		111595

Población en el D. F.: 8584194 habitantes.

Fuentes: los datos de población des Distrito Federal se obtuvieron del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). El número de elementos de la Policía Auxiliar, Policía Bancaria e Industrial y seguridad pública (SSP) se obtuvieron de la comparecencia del secretario de Seguridad Pública, Alejandro Gertz Madero, ante la Asamblea Legislativa des Distrito Federal el 27 de abril de 1999. La Policía Auxiliar cuenta con 39.405 elementos de seguridad privada de los cuales 5.350 se encuentran cubriendo funciones de seguridad pública y se han gratificado como seguridad pública (SSP). El número de elementos de seguridad privada, así como el total de empresas fue obtenido de un boletín de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, a través de su Dirección General de Registro de Servicios Privados de Seguridad del Distrito Federal. El número de elementos de la policía preventiva fue obtenido de los informes mensuales sobre índice de delincuencia en el Distrito Federal que proporciona la Secretaría de Seguridad Pública.²¹⁵

No Distrito Federal existem dois corpos de polícia vinculados à Secretaria de Segurança Pública: a Polícia Preventiva e a Polícia Complementar. Fazem parte da Polícia Preventiva:

1. a Polícia Setorial – que exerce atividades de vigilância a pé e motorizada nos 70 setores nos quais a cidade foi dividida no início do governo López Obrador²¹⁶,

2. a Polícia Metropolitana, da qual fazem parte:

a) a Polícia de Transporte – vigia o sistema de transporte público coletivo;

b) a Polícia Feminina – vigia as escolas, parques, jardins e eventos sociais;

²¹⁵ TENORIO TAGLE, Fernando. *El sistema de justicia penal en la Ciudad de México*. Ciudades Seguras III. México: FCE, 2002, p. 63.

²¹⁶ A criação dos 70 setores foi justificada no sentido da descentralização da atividade policial, fazendo com que os chefes das delegações assumissem a responsabilidade e o comando desta força policial quando fossem aprovadas reformas legais neste sentido. (GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. *Informe de Actividades*. Mtro. Leonel Godoy Rangel. Febrero de 2002, p. 42 - 43.)

c) a Polícia Montada – que se destina a evitar invasões e danos ambientais onde não há acesso fácil para veículos;

d) a Polícia Turística – com aptidões em outros idiomas, posicionam-se nos corredores turísticos para dar segurança aos visitantes;

e) o ERUM (Esquadrão de Resgate e Urgências Médicas) e

f) os “granaderos” – que fiscalizam o Centro Histórico;

3. as Forças Especiais (Unidade Especial, Helicópteros, Força-Tarefa, Grupo “Alfa”) – destinadas a apoiar os setores onde o índice delitivo seja elevado;

4. a Segurança do Trânsito – para controle de pessoas e veículos em via pública - e

5. a de Assuntos Internos (Unidades Marte e Homero) – destinadas à supervisão do pessoal da própria secretaria, visando prevenir e investigar atos de corrupção.

Fazem parte da Polícia Complementar:

- a Polícia Auxiliar, que desempenha somente funções privadas, e

- a Polícia Bancária e Industrial.

Suas atividades estão assim descritas no “*Manual Jurídico de Segurança Pública da Polícia do Distrito Federal*”, de setembro de 1995:

La Policía Complementaria coadyuva también en el mantenimiento del orden público y la seguridad, proporcionando un servicio de vigilancia profesional a la banca e instituciones de crédito, a la industria y toda clase de organismos públicos, descentralizados y de iniciativa privada, así como a personas físicas y morales, cuando así lo requieran, mediante contrato de prestación de servicios de vigilancia.²¹⁷

Além de todos estes corpos policiais existe, ainda, a Polícia Judicial, que depende da Procuradoria Geral de Justiça do Distrito Federal e tem a incumbência de investigar

²¹⁷ SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL. *Manual Jurídico de Seguridad Pública da Polícia do Distrito Federal*, 1995, p. 46 - 47.

delitos e perseguir seus autores.

Arturo Alvarado e Diane Davis salientam um grave problema criado e alimentado juntamente com a privatização da segurança, que é a presença de policiais que estão na ativa e dividem seu tempo com o serviço privado. Há que se considerar também a ligação de policiais ao crime organizado, que paga por proteção, além do próprio treinamento recebido nas escolas de polícia, que é aproveitado pela iniciativa privada. Neste sentido, diz Fernando Piñera Sánchez:

Por su remuneración, tradicionalmente baja, es común que algunos policías tengan un segundo empleo trabajando para agencias privadas de seguridad. Si a esto se agrega la notoria sobornabilidad de los aparatos policíacos en toda Latinoamérica y su lamentable integración al mundo criminal, puede decirse en general que la policía privada proporciona servicios a quienes están dispuestos a pagar y tengan los recursos para hacerlo.²¹⁸

Philippe Robert apresenta um questionamento sobre a polarização da segurança entre uma visão na qual ela é um bem que se compra, e outra visão da mesma como um serviço que se “espera” das autoridades públicas. Não se trata, pois, nem um bem que se compra, nem de algo que se possa esperar. A atual (re)comunitarização da segurança indica que há uma tendência de inter-relação entre diferentes problemas, esferas, atores e estratégias. A comunidade pode ser ressuscitada, mas sua ação não resolve todos os problemas da segurança, ainda mais que o problema que se quer resolver, muitas vezes, é o de legitimidade do Estado para as ações neste campo, ou o problema de lucro das

²¹⁸ PIÑERA SÁNCHEZ, Fernando. Irrenunciabilidad del Estado al fin esencial de la seguridad pública. In. SANCHEZ SANDOVAL, Augusto (Coord.). *Política Criminal: la reducción del Estado nacional y las Políticas transnacionales de Seguridad*. México: Universidade Nacional Autónoma de México. Programa de Posgrado en Derecho, 2003, p. 97.

empresas²¹⁹.

Philippe Robert prefere não utilizar o termo “privatização”, preferindo falar de um “mercado da segurança”. Para ele o termo privatização é impreciso, uma vez que as regulações comunitárias de outrora também eram de ordem privada²²⁰. Neste mesmo sentido são feitas as colocações de Nils Christie, que adverte para o fato de que não há novidade alguma na existência de polícias privadas, já que a polícia passa de organismo privado para se tornar um instrumento do Estado. E mais, um instrumento do Estado para a garantia da ordem. Isso confere significado especial a um pensamento de Shearing e Stenning utilizado por Nils Christie, que vai ao sentido de alertar para o ressurgimento de autoridades privadas “(...) que desafiam o monopólio do estado sobre a definição da ordem”²²¹. Estaríamos assistindo, portanto, “(...) à emergência de ordens definidas privadamente, policiadas por agentes privados que em alguns casos são incompatíveis, ou entram mesmo em conflito com a ordem pública proclamada pelo estado.”²²² Os dados apresentados por Augusto Sanchez Sandoval para a situação do Distrito Federal mexicano no que se refere aos efetivos e a atuação dos policiais privados também possibilitam reflexões sobre a função pública estatal de controle:

En el Distrito Federal existen 20 mil policías preventivos dependientes de la Secretaria de Seguridad Pública, pero además existen 50 mil policías privados que prestan servicios de seguridad privada, pero que en caso de ser requeridos, coadyuvan a la realización de operaciones de seguridad pública, hombro a hombro con la policía oficial. Por lo tanto la función pública no se cumple en los términos de una responsabilidad directa y soberana del Estado, sino que el adelgazamiento del mismo, como consecuencia de la privatización neoliberal, ha permitido que funciones

²¹⁹ Quem ganha mais com o sentimento de insegurança do que as seguradoras?

²²⁰ ROBERT, Philippe. Ob. Cit., 2003, p. 141 e 142.

²²¹ CHRISTIE, Nils. Ob. Cit., 1998, p. 111.

²²² Idem, p. 112.

exclusivas del estado moderno, como la seguridad pública pasen a manos de organizaciones privadas, no sólo nacionales sino también extranjeras.²²³

Resta saber, pelas experiências que estamos estudando, em que casos esta ordem privada é incompatível com a **ordem pública** e em quais deles a ordem privada é travestida de **ordem pública**. Contudo, esta observação exige um entendimento do funcionamento dos sistemas de justiça criminais dos países analisados, que estão sendo submetidos a reformas cuja origem e alcance estão relacionados a uma dimensão de política internacional.

²²³ SANCHEZ SANDOVAL, Augusto. El derecho y la política criminal, como generadores de incertidumbre y riesgo. In. SANCHEZ SANDOVAL, Augusto (Coord.). Ob. Cit., 2003, p. 34.

Capítulo III - Brasil e México: as reformas nos sistemas de justiça criminal

El Estado y el Derecho han surgido, en el curso de la historia, como instrumentos sociales para garantizar determinado tipo de orden dentro de la sociedad. Los diferentes tipos de Estado y sus formas de gobierno y los distintos sistemas jurídicos son otros tantos intentos de concebir y garantizar ese orden.²²⁴

Na América Latina a quase totalidade dos países está envolvida em alguma iniciativa de reforma, amparada ou não por entidades internacionais. A abertura dos mercados reforçou a necessidade de segurança jurídica para a garantir os contratos e os direitos dos consumidores. Existem também notórias dificuldades no acesso à justiça das populações excluídas do Brasil e do México. Estas são algumas das principais questões que estão envolvidas na discussão sobre a reforma dos Sistemas de Administração da Justiça (SAJ)²²⁵.

Para Jorge Correa Sutil, durante os anos de desenvolvimento centrado no Estado os conflitos acabavam em exigências para o governo mudar o modo de distribuição dos benefícios sociais. Desde o final dos anos 1980 e durante os anos 1990 esta situação se alterou de forma que hoje os confrontos mais importantes se dão entre “(...) agentes privados no mercado ou nos tribunais. Numa economia de mercado livre, os tribunais são fóruns freqüentes e importantes para a implementação das leis que regulam o mercado e para a resolução de disputas que o mercado não é capaz de resolver”²²⁶.

²²⁴ ARÉVALO ÁLVAREZ, Luis Ernesto. *El concepto jurídico y la génesis de los derechos humanos*. Puebla: Lupus Magíster, 2001, p. 34.

²²⁵ Envolve organismos autônomos constitucionalmente ou dependentes de outros poderes, como Ministério Público e polícia. (BOLÍVAR OSUNA, Lúgia. La reforma del sistema judicial en Venezuela. In. *Nueva Sociedad*, marzo – abril, 1999, p. 152).

²²⁶ CORREA SUTIL, Jorge. Reformas judiciárias na América Latina: boas notícias para os não-privilegiados. In. MÉNDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Orgs.). *Democracia, violência e*

A agenda das reformas de segunda geração foi elaborada em 1998, durante a Cúpula das Américas, em razão dos maus resultados das reformas de primeira geração, incapazes que foram de criar condições de desenvolvimento sustentável, tais como a redução da pobreza e das desigualdades²²⁷. Ao contrário, entre 1985 e 1995 houve um aumento da desigualdade de renda que faz da América Latina a região do mundo em que a renda se distribui de maneira mais desigual²²⁸. Já relatamos o problema da concentração de renda no México (item 2.2). Sobre o Brasil temos as seguintes informações: “Em 1981, em todas as regiões metropolitanas, independentemente da sua maior ou menor posição central no espaço da industrialização brasileira, encontrávamos praticamente o mesmo padrão de concentração de renda. Em 1999, a concentração de renda aumenta, **sobretudo no Distrito Federal**, em Porto Alegre, em Belém, em Belo Horizonte e em Salvador.”[*grifos nossos*]²²⁹

A nova agenda – ou Consenso de Santiago – enfatizou reformas institucionais em educação, finanças, justiça e administração pública, colocando-as como condição para o desenvolvimento econômico e social nos países da América Latina. Uma de suas características é o reconhecimento da participação da sociedade civil como fundamental na busca de maior democratização, equidade e desenvolvimento²³⁰.

injustiça: o não-estado de direito na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 287.

²²⁷ FLEURY, Sonia. Reforma del Estado en America Latina. Hacia dónde? In. *Nueva Sociedad*, marzo – abril, 1999, p. 58.

²²⁸ PANFICHI, Aldo e MUÑOZ CHIRINOS, Paula Valéria. Ob. Cit., 2002, p. 310.

²²⁹ RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz. A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. In. RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz (Org.). *Metrópoles*: Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004, p. 22.

²³⁰ Idem, p. 311 e 312.

3.1. México: mudanças na ordem jurídica relacionadas ao contexto sócio-econômico

Em 1993 houve a adesão do México ao Acordo Norte-americano de Livre Comércio (NAFTA, cuja sigla em espanhol é ALENA) e durante a implantação de um modelo de economia de livre mercado foram feitas diversas modificações na Constituição Federal, restringindo-se direitos sociais e individuais, entre outras modificações ocorridas especialmente a partir do ano 2000, das quais trataremos mais adiante. Além disso, na avaliação de Mariclaire Acosta, as mudanças ocorridas na esfera econômica, a crise do peso de 1994 e as mudanças na política social repercutiram negativamente na renda dos mexicanos, bem como intensificaram disparidades regionais, setoriais e étnicas. Os protestos sociais diante da situação descrita e a ação do que se chama usualmente de “crime organizado” foram utilizados como argumentos para serem acionadas forças militares com o objetivo de contornar a instabilidade política²³¹, o que não é incomum nos contextos políticos estudados. A manutenção da ordem está associada, geralmente, a instabilidade de regimes políticos e a manifestações públicas de contrariedade a eles. Neste sentido, para Philippe Robert a **ordem pública** tem um sentido mais político do que jurídico.²³²

No México o funcionamento dos sistemas de administração da justiça, mais especificamente o sistema de justiça criminal, apresenta problemas bastante conhecidos no Brasil, tais como a superlotação de prisões²³³, a militarização da polícia²³⁴, a existência de

²³¹ ACOSTA, Mariclaire. Ob. Cit., 1998, p. 623 – 624.

²³² ROBERT, Philippe. Ob. Cit., 2003, p. 60.

²³³ Neste sentido Nigel S. RODLEY. Tortura e condições de detenção na América Latina. In. MÉNDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Orgs.). Ob. Cit., 2000, p. 47, 48 e 49.

²³⁴ “Entenda-se por militarização o processo de adoção e uso de modelos militares, conceitos, doutrinas, procedimentos e pessoal em atividades de natureza civil, dentre elas a segurança pública.” (CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth *apud* ZAVERUCHA, Jorge. Ob. Cit., Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 128.)

tortura de presos comuns²³⁵ e a supressão de movimentos sociais rurais, a participação da polícia em seqüestros, entre outros. Destacaremos aqui dois dos elementos mais importantes e abrangentes no que se refere às condições de segurança na perspectiva política, que são a militarização da segurança pública e as violações dos Direitos Humanos, para depois tentarmos situar o marco legal das reformas na área da segurança.

3.1.1. A militarização da segurança pública

El ejército se ubica entre los detentadores de poder real en el ámbito de la seguridad, para imponer su agenda, vetar políticas y autoridades e, incluso, para dirigir el combate al crimen y a los criminales. Históricamente, contó con el control de la seguridad pública en la capital.²³⁶

Os discursos sobre as modificações na segurança do período analisado trazem argumentos relacionados a perigos determinados, tais como a ação do crime organizado, o tráfico de drogas, o terrorismo, o descontrole social e a insurgência política, que também preocupam os governos de outros países, e cujo controle não depende da ação exclusiva das instâncias internas de controle social formal.

No caso mexicano, além da conhecida existência do Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN) - que emergiu em janeiro de 1994 – existem outros grupos de guerrilheiros armados que surgiram na mesma década, como o Exército Popular Revolucionário (EPR) que entrou em cena em 1996. Com esta situação e **em nome da restauração da ordem** “90% das áreas indígenas do país foram militarizadas e grupos

²³⁵ O próprio Presidente mexicano, Vicente Fox, em discurso ao Congresso da União em 2004 admitiu a existência de tortura por parte da autoridade investigadora.

²³⁶ CAPÍTULO CINCO: La seguridad en una democracia emergente. La política de seguridad pública durante los gobiernos del PRD al mando de Cuauhtémoc Cárdenas y Andrés Manuel López Obrador. Versión 5 de julio 04, p. 14. (Não foi possível identificar a autoria do trabalho. Trata-se de material disponibilizado por Mario Delgado Carrillo, Diretor Executivo de Informática e Estatística da Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal mexicano em 2004.)

relacionados com os direitos humanos vêm denunciando um aumento no número de violações desses direitos.”²³⁷

Note-se que o “*Relatório do Desenvolvimento Humano 2002*” coloca como condição para o próprio desenvolvimento humano o controle democrático civil das forças de segurança²³⁸. Este é um ponto inequívoco de apreciação para se saber se há ou não gestão democrática na segurança pública²³⁹. Apesar de algumas discordâncias²⁴⁰, este controle ainda não se procede no México, onde há uma crescente interferência das forças armadas em políticas ditas preventivas.

Na Cidade do México as forças armadas substituíram a polícia entre 1995 e 1996, exercendo atividades “preventivas” e também de vigilância²⁴¹. Martín Gabriel Barrón Cruz diz que a utilização dos militares na segurança pública mexicana é contraditória e antidemocrática, confundindo noções de paz com segurança e associando a segurança a uma necessidade de defesa armada contra possíveis agressões, mas devido às constatações sobre a corrupção política e policial no México ele também se pergunta: agressões de

²³⁷ ACOSTA, Mariclaire. Ob. Cit., 1998, p. 639.

²³⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório do Desenvolvimento Humano*. Aprofundar a democracia num mundo fragmentado. Lisboa: PNUD, 2002, p. 7.

²³⁹ “Caso queira julgar se um estado é democrático ou não baseado em uma única característica, um excelente guia é verificar se a polícia se reporta aos militares ou às autoridades civis”. (Charles TILLY *apud* ZAVERUCHA, Jorge. FHC, forças armadas e polícia. Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 53.). No mesmo sentido CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. Questões preliminares para a discussão de uma proposta de diretrizes constitucionais sobre a segurança pública. In. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. Ano 6, n. 22. São Paulo: RT, 1998, p. 139 – 182.

²⁴⁰ Marcos Pablo Moloeznik Gruer afirma que “En la Republica Mexicana, las fuerzas armadas se encuentran subordinadas a las autoridades civiles e insertadas en dos secretarías de despacho en la Administración Pública Federal: la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y la Secretaría de Marina”. (MOLOEZNİK GRUER, Marcos Pablo. Instrumento militar y transición a la democracia. In. *Ciudades – Revista Trimestral de la Red Nacional de Investigación Urbana*. N. 40, 1998, p. 31.) Na verdade, não é possível entender o que o autor entende por autoridades civis se estas secretarias são tipicamente militares.

²⁴¹ ALVARADO, Arturo; DAVIS, Diane. Cambio político, inseguridad pública y deterioro del estado de derecho en México: algunas hipótesis en torno del proceso actual. In. ALVARADO, Arturo; ARZT, Sigrid (Editores). *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*. México: Colegio de México/ Centro de Estudios Sociológicos, 2001, p. 125 e 141.

quem?²⁴² Em seguida o autor apresenta a saída judicial encontrada para a utilização das forças armadas na segurança pública em março de 1996:

De este modo, las fuerzas armadas (FA) realizan hoy acciones y funciones policiales. A su vez, esta subordinación ha hecho que las FA participen en la lucha política interna de México, contraviniendo el artículo 129 constitucional.

Para lograr la trasgresión del citado artículo, el “dictador sexenal” Ernesto Zedillo ordenó a la Suprema Corte de Justicia que legitimara la participación de las fuerzas armadas en actividades vinculadas a la seguridad pública. Para tal efecto, la SCJ emitió cinco tesis jurisprudenciales con las cuales se sustenta que las fuerzas armadas: “pueden participar en acciones civiles a favor de la seguridad pública en auxilio de las autoridades civiles, sin necesidad de la declaratoria de suspensión de garantías individuales.”²⁴³

Em 5 de dezembro de 1997 Cuauhtémoc Cárdenas (PRD) assumiu o executivo local e colocou no comando da Secretaria de Segurança Pública o Coronel Rodolfo Debernardi. O país havia experimentado sua maior crise na segurança pública no período que vai de 1995 a 1997, período este que coincide com o final da hegemonia do PRI na política mexicana. Segundo Peter Ward o problema da segurança pública ganhou grandes dimensões no governo Cárdenas - Robles²⁴⁴, inclusive acima de outras prioridades, que eram: o controle da deterioração do meio ambiente, a falta de capacidade de organização das localidades e a falta de orgulho cívico²⁴⁵. No entanto, foram inúmeras as críticas na imprensa à nomeação do Coronel Debernardi para o cargo de secretário de segurança, pois ele teria participado de atos repressivos contra o movimento estudantil: “(...) ironia de la

²⁴² BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel. *Policía y seguridad en México*. Colección investigación n. 4. México: INACIPE, 2005, p. 250.

²⁴³ Idem, p. 250/251.

²⁴⁴ Em outubro de 1999 Cuauhtémoc Cárdenas se licencia para concorrer à Presidência da República e uma mulher assume o Governo do Distrito Federal - Rosário Robles Berlanga (WARD, Peter. Ob. Cit., 2004, p. 431).

²⁴⁵ Seu lema de campanha havia sido “Uma cidade para todos”.

história, acceder el poder y compartirlo com sus viejos verdugos”²⁴⁶. No final do mês de agosto de 1998 o Coronel Debernardi é substituído por Alejandro Gertz Manero, depois de diversas denúncias de ações ilegais e arbitrárias da polícia. Manero permanece no cargo até 2000, quando é nomeado por Vicente Fox para a Secretaria de Segurança Pública Federal.²⁴⁷

Em 15 de agosto de 1999 o periódico mexicano *La Jornada* publicou uma matéria sobre os militares que ocupavam com licença cargos nas polícias estaduais e municipais e na justiça, em 28 dos 32 estados mexicanos²⁴⁸.

No México o controle do delito e da insurgência política está relacionado a ações de defesa da nação e do território. A militarização da segurança pública revela uma mescla entre, de um lado, o que seria segurança e quem deveria garantir a segurança dos cidadãos e, de outro lado, a velha segurança nacional, com seus objetivos de garantia da ordem. Podemos ilustrar esta polarização de diversas formas. Uma delas consiste na observação da existência, no México, de um Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). Trata-se de uma entidade do Estado Mexicano para desempenhar funções de inteligência e contrainteligência. Suas atribuições estão previstas no Artigo 38 do regulamento interno da “Secretaria de Gobernación”²⁴⁹ do México. Para citar somente algumas:

Artículo 38. El Centro de Investigación y Seguridad Nacional es un órgano administrativo desconcentrado con autonomía técnica y operativa, adscrito directamente al

²⁴⁶ CAPÍTULO CINCO: La seguridad en una democracia emergente. La política de seguridad pública durante los gobiernos del PRD al mando de Cuauhtémoc Cárdenas y Andrés Manuel López Obrador. Versión 5 de julio 04, p. 22.

²⁴⁷ WARD, Peter. Ob. Cit., 2004, p. 440.

²⁴⁸ ALVARADO, Arturo; DAVIS, Diane. Cambio político, inseguridad pública y deterioro del estado de derecho en México: algunas hipótesis en torno del proceso actual. In. ALVARADO, Arturo; ARZT, Sigrid (Ed.). Ob. Cit., 2001, p. 130.

²⁴⁹ Equivale ao Ministério do Interior.

Secretario, que tendrá las siguientes atribuciones:

I. Establecer y operar un sistema de investigación e información que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, a dar sustento a la gobernabilidad democrática y a fortalecer el Estado de Derecho;

(...)

VI. Proponer y, en su caso, coordinar medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de amenazas y riesgos que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática o el Estado de Derecho;

VII. Establecer coordinación y cooperación interinstitucional con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, autoridades federales, de las entidades federativas y municipales o delegacionales, en apego estricto a sus respectivos ámbitos de competencia, con la finalidad de coadyuvar en la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano;

VIII. Fortalecer los sistemas de cooperación internacional, con el objeto de identificar posibles riesgos a la soberanía y seguridad nacionales;

(...).²⁵⁰

No material de divulgação do CISEN na Internet, dentre os assuntos que compõem a agenda da inteligência para a segurança nacional no México estão os grupos armados, a segurança pública, o terrorismo, a transição e a reforma do Estado, o entorno internacional e movimentos sociais²⁵¹. As políticas de segurança nacional, enunciadas na mesma página são:

Integralidad: Adopción de un enfoque exhaustivo.

Dinamismo: Cambio y adaptación constante.

Legalidad: Observancia de las leyes.

Legitimidad y supremacía del Estado: Justa consideración del Estado como actor primordial en la defensa de los intereses nacionales.

Participación democrática: Concurso de la sociedad en la procuración de su seguridad como nación.

Selectividad: Adecuada jerarquización de asuntos

²⁵⁰ <http://www.cisen.gob.mx/> - Acesso em 26 de julho de 2004.

²⁵¹ Idem.

relevantes para la seguridad nacional.²⁵² [grifos nossos]

No item “Transparência”, quando surge o sub-item “Participação Cidadã”, a mensagem é simples: “El Centro de Investigación y Seguridad Nacional no opera programas de participación ciudadana”.²⁵³

Um dos destaques do CISEN é a Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública Governamental, de 11 de junho de 2002, que em seu artigo 13 restringe o acesso a informações que possam comprometer a segurança nacional, a segurança pública ou a defesa nacional.

A militarização da segurança pública no México se faz notar também (e especialmente), a partir do início do ano de 1999, com a constituição de uma Polícia Federal Preventiva, cuja área de inteligência “para a prevenção” é uma área que está composta de pessoal proveniente do CISEN²⁵⁴. A polícia federal preventiva tem como função principal a prevenção dos delitos contemplados nas leis federais mexicanas e sua atuação preferencial se dá em estradas federais e aeroportos, sendo direcionada para crimes relacionados ao tráfico (de drogas, de “indocumentados”, de armas etc.), bem como para os roubos de carga nas estradas, receptação e também está atenta para problemas relativos a seqüestros e ao terrorismo. Também pode ser acionada quando da invasão de pessoas a imóvel que pertença ao patrimônio público federal.²⁵⁵ A constituição desta polícia, segundo Wilfrido Robledo Madrid (*Comissionado de la Policia Federal Preventiva de la Secretaria*

²⁵² Idem.

²⁵³ Idem.

²⁵⁴ Tal grupo estava trabalhando junto há 10 anos, sendo que sua função nos últimos 5 anos foi atender as questões relacionadas ao crime organizado, dentro da área de segurança nacional. (ROBLEDO MADRID, Wilfrido. *Prevención operativa: la policía federal preventiva*. In. SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. Ob. Cit., 1999, p. 80.)

²⁵⁵ GOMES, José. *Entrevista concedida a Cristina Zackseski*. Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal, Zona Rosa, Distrito Federal, México, em 12 de novembro de 2004.

de Gobernación), deveu-se a uma série de fatores, dentre os quais destacam-se: a fusão das corporações federais sob um só mando, a substituição de algumas funções desempenhadas pelas Forças Armadas e “(...) sobre todo vaya también a relevar a la Procuradoría General de la República de funciones de carácter preventivo que le ocasionan una carga presupuestal y, sobre todo, una carga adicional de carácter operativo que le resta en sus esfuerzos de persecución del delito, o del ejercicio de la acción penal ante los tribunales.”²⁵⁶

Miguel Sarre faz uma ponderação quanto à vinculação desta polícia à *Secretaría de Gobernación*, dizendo que seria mais adequada uma vinculação mais técnica, que poderia ser a uma Secretaria de Justiça, responsável pela segurança cidadã e também pela administração de sistemas penitenciários, pelo auxílio ao sistema de justiça criminal e à organização de serviços periciais.²⁵⁷

De acordo com Ernesto López Portillo: “Desde su formación la Policía Federal Preventiva se integró con personal civil y militar, la 3ª Brigada de Policía Militar, vía convenio con la Secretaría de la Defensa Nacional. Los estados y municipios generalmente nombran como jefes de policía a militares en activo o con licencia.”²⁵⁸ Outro aspecto que chama a atenção é o fato desta polícia ter sido criada para assumir a coordenação das ações operacionais do Sistema Nacional de Segurança Pública, que será descrito no item seguinte.

3.1.2. O Sistema Nacional de Segurança Pública mexicano

Diversas mudanças constitucionais foram efetuadas ao longo da década de 1990 e,

²⁵⁶ ROBLEDO MADRID, Wilfrido. Ob. Cit., 1999, p. 79.

²⁵⁷ SARRE, Miguel. Seguridad ciudadana y justicia penal frente a la democracia, la división de poderes y el federalismo. In. ALVARADO, Arturo; ARZT, Sigrid (Ed.). Ob. Cit., 2001, p. 100 e 101.

²⁵⁸ LÓPEZ PORTILLO, Ernesto. Ob. Cit. 21/01/03, p. 17. *Mimeo*.

portanto, antes do principal acontecimento simbólico que consolidou a transição política, que foi a eleição de 2000. Em 1994 as reformas na Constituição mexicana e na legislação infra-constitucional acenavam para mudanças importantes em três pontos principais afetos à questão da segurança que são sintetizados por Jorge Chabat e John Bailey da seguinte maneira:

- a transformação da segurança pública em um direito civil básico e a transformação da política de segurança em política de Estado;
- a implantação (que ocorreria um ano mais tarde) do Sistema Nacional de Segurança Pública, sob a responsabilidade da “Secretaría de Gobernación”, centralizando as ações de controle do crime e manutenção da **orden pública** no âmbito do governo federal;
- o lançamento de uma Cruzada Nacional Contra o Crime e a Delinqüência²⁵⁹.

Em 1994 foi reformado o artigo 21 da Constituição Federal do México, para que o Congresso da União pudesse criar um Sistema Nacional de Segurança Pública. Para José Antônio González Fernández (Procurador Geral de Justiça do Distrito Federal de 1995 a 1997), é neste artigo que podemos encontrar o fundamento primário do regime jurídico da segurança pública mexicana²⁶⁰:

Artículo 21.- (...) La seguridad pública es una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. La federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un

²⁵⁹ CHABAT, Jorge; BAILEY, John. *Reporte al Grupo de Tarea: Seguridad pública y gobernabilidad democrática: desafíos para México y Estados Unidos*, 2000. *Mimeo*.

²⁶⁰ GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, José Antônio. La seguridad pública en México. In. PEÑALOZA, Pedro José; GARZA SALINAS, Mario A. (Coord.) *Los desafíos de la seguridad pública en México*. México: UNAM, 2002, p. 126.

sistema nacional de seguridad pública²⁶¹.

Uma possibilidade de interpretação para este artigo, especialmente de sua frase final, é a de que, a partir daquele momento a Federação pode interferir na política de segurança dos estados-membros e dos municípios, como na observação já citada de Chabat e Bailey, transformando a política de segurança em política de Estado e centralizando as ações de controle do crime e **manutenção da ordem pública** no âmbito do governo federal. De acordo com o secretário executivo do Sistema Nacional de Segurança Pública, antes desta reforma “(...) las actividades relacionadas con la policía preventiva estaban solo sujetas a las autoridades municipales”²⁶².

Os municípios têm competência na área da segurança pública desde 1983, quando se reformou o artigo 155, III, h) e VII da Constituição Federal do México. Eles são responsáveis pela polícia preventiva e de trânsito. Tal polícia preventiva, conforme inciso VII, está sob o comando do Prefeito Municipal, mas também acatará as ordens que o Governador do Estado lhe transmita, nos casos de força maior ou **grave alteração da ordem pública**. Além disso, o Executivo Federal também terá mando da força pública nos lugares onde resida habitualmente ou transitoriamente. No caso dos Estados Unidos Mexicanos, este lugar de residência é a própria Cidade do México, ou seja, o Distrito Federal, que é sede dos Poderes da União, segundo o Artigo 44 do mesmo diploma legal. Ainda no artigo 115, em seu inciso V, a) está estabelecida a competência sobre a formulação, aprovação e administração do zoneamento e dos planos de desenvolvimento urbano municipal. Em algumas das alíneas seguintes estão estabelecidas outras

²⁶¹ CONSTITUIÇÃO POLÍTICA DOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Disponível em <http://www.georgetown.edu/pdba> - Acesso em 13 de dezembro de 2001.

²⁶² MEDINA LINARES, Mayolo. Ob. Cit., 1999, p. 59.

competências referentes à política urbana, quais sejam: b) autorizar, controlar e vigiar a utilização do solo; e) intervir na regularização da ocupação da terra urbana.

Com a criação do Sistema Nacional de Segurança Pública também foi criado um fundo federal para repassar recursos aos Estados: “(...) el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).”²⁶³ Os critérios estabelecidos para distribuir recursos provenientes do fundo formam: número de habitantes, índice delitivo, população prisional e os avanços na aplicação do Programa Nacional de Segurança Pública. De acordo com Gabriela Pérez García, os anos nos quais o orçamento do fundo foi maior (2001 e 2002) o número de denúncias foi quase igual ao número existente no momento mais grave da crise de segurança do México, que foi o ano de 1997.²⁶⁴



Tabla elaborada con datos de V. Fox Quesada, *3er Informe de Gobierno*, Anexo estadístico, 2003 y E. Zedillo Ponce de León, *6º Informe de Gobierno*, Anexo estadístico, 2000.

A avaliação de José Antônio González Fernandez, no que se refere à criação de um Sistema Nacional de Segurança Pública, é de que esta seria uma iniciativa voltada para a coordenação das ações na área da segurança, de forma a torná-las integradas, sem que isso

²⁶³ PÉREZ GARCÍA, Gabriela. Ob. Cit., 2004, p. 14 – www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/PDF - Acesso em 18 de julho de 2006.

²⁶⁴ Idem, p. 15.

pudesse significar uma interferência do executivo federal nas outras esferas de poder, sendo que “(...) lejos de convertir a la función de seguridad pública en materia federal la voluntad del legislador fue establecer canales permanentes de articulación institucional, que permitan una mayor eficacia operacional, tal como el referido precepto constitucional lo señala (...)”²⁶⁵.

Também está disponível na Internet, na página do Sistema Nacional de Segurança Pública do Governo do México, um resumo com informações gerais sobre o sistema no qual, como primeiro objetivo de sua criação, menciona-se: “Aplicar una política nacional integral de seguridad pública”, e como segundo objetivo: “Fortalecer al Estado Mexicano”²⁶⁶.

Na parte referente ao Marco Legal do Sistema Nacional de Segurança Pública surge outra observação que nos faz pensar sobre a situação do pacto federativo nos Estados Unidos do México, que é o estabelecimento de “(...) criterios mínimos de uniformidad sobre leyes en materia de seguridad pública”²⁶⁷ em cada uma das entidades federativas. Esse ponto é de especial relevância no contexto mexicano, uma vez que cada estado-membro possui as próprias leis (penais, civis, comerciais e outras).

Além disso, vale à pena mencionar que a modernização dos marcos jurídicos federais e estaduais é considerada importante para que possam atender “(...) a las necesidades de las instituciones de seguridad pública”²⁶⁸, tratando-se, portanto, de uma visão institucional, ou da segurança do Estado, e não dos cidadãos, como quer transparecer

²⁶⁵ GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, José Antônio. La seguridad pública en México. In. PEÑALOZA, Pedro José; GARZA SALINAS, Mario A. (Coord.). Ob. Cit., 2002, p. 126.

²⁶⁶ http://www.ssp.gob.mx/application?pageid=snsnp_sub_2&docName=Antecedentes&docId=37 - Acesso em 23 de março 2004.

²⁶⁷ Idem.

²⁶⁸ Idem.

o discurso da segurança cidadã²⁶⁹. Corroborando e desenvolvendo esta linha de pensamento podemos citar o pensamento Philippe Robert segundo o qual “(...) una cultura habituada a colocar el mantenimiento del orden y la autoridad estatal por encima de todo resulta poco eficaz cuando se trata de garantizar la seguridad pública y no la seguridad del Estado.”²⁷⁰

Quando Celina Souza fala sobre os desafios do federalismo, lembra-nos da necessidade, já constatada por outros autores, de se equilibrar a unidade (comando) e a diversidade (participação)²⁷¹. As discussões atuais sobre segurança urbana retratam bem uma tensão provocada pelo compartilhamento das competências sobre as políticas desta área, em razão do momento conflitivo em que vivemos, mas especialmente pelo significado que assume a própria noção de segurança, por tudo o que ela implica e também pelas conseqüências de sua ausência: o agravamento dos conflitos. Nesse sentido, podemos dizer que a preocupação, tal como expressa na lei, é mais com a unidade do comando e menos com a participação.

Em 1995 foi promulgada a Lei Geral que Estabelece as Bases de Coordenação do Sistema Nacional de Segurança Pública, que contém as normas e princípios para tal coordenação e que determinou a criação do Conselho Nacional de Segurança Pública²⁷² como órgão superior desta atividade. Seu fundamento legal é o já referido artigo 21 da Constituição Mexicana. Nesta lei a segurança é entendida como segurança pública, sendo destinada a “(...) salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como precervar las libertades, el orden y la paz públicos”, sendo justificada pelas referidas demandas da

²⁶⁹ Neste sentido Ernesto López Portillo e Miguel Sarre em artigos utilizados e citados nesta tese. In. ALVARADO, Arturo; ARZT, Sigrid (Editores). Ob. Cit., 2001, p. 78 e 85, respectivamente.

²⁷⁰ ROBERT, Philippe. Ob. Cit., 2003, p. 192 - 193.

²⁷¹ SOUZA, Celina. Regiões metropolitanas: trajetória e influência das escolhas institucionais. In. RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz (Org.). Ob. Cit., 2004, p. 64.

²⁷² O conselho é composto pelos 31 governadores, pelo Chefe de Governo do Distrito Federal, pelo Secretário de Defesa Nacional, pelo Secretário da Marinha, pelo Procurador Geral da República, pelo Secretário de Comunicações e Transportes e pelo “Secretário de Gobernación”, seu presidente.

sociedade mexicana por medidas mais radicais contra o crime e a insegurança²⁷³.

Problemas com o pacto federativo perpassam também a elaboração do “*Plano Nacional de Desenvolvimento 1995-2000*” (Plan), em cujo âmbito está situado o Sistema Nacional de Segurança Pública. A concepção de segurança pública e prevenção delitiva do Plan é a do “combate à delinquência”, ou seja, é uma concepção reativa diante dos fatos definidos como inconvenientes para a sociedade²⁷⁴. Nele estão definidas as premissas básicas de prevenção de condutas ilícitas no México:

- O respeito estrito à lei ou a um sistema equitativo de justiça penal são os meios indispensáveis para proteger os interesses e valores das pessoas, possibilitando-lhes assim uma vida mais segura e o desenvolvimento de seu potencial social e econômico.
- A promoção da participação cidadã, quantitativa e qualitativamente extensa, é indispensável para o fortalecimento de uma cultura cívica que integre como parte substantiva os bens juridicamente tutelados, que são expressão dos valores que os mexicanos aceitaram.
- A prevenção do delito requer uma análise particularizada ou específica das zonas criminógenas e de todos aqueles dados que permitam conhecer, com a maior precisão possível, as circunstâncias sociais, econômicas e culturais que incidem ou podem incidir no comportamento delitivo.

Todavia, percebemos que, para o período, prevaleceu a costumeira perspectiva do “combate à delinquência” ao invés de uma política preventiva/participativa/cidadã, também

²⁷³ GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis. La concepción sistémica de la seguridad pública en México (o la secreta adscripción del discurso preventivo a la razón de Estado). In. *Nueva Sociedad*, n. 167, mayo – junio, 2000, p. 167.

²⁷⁴ PÉREZ CARRILLO, Agustín Alvero. *Análisis y evaluación de leyes en materia de prevención delictiva..* Ciudades Seguras II. Universidad Autónoma Metropolitana. México: Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 86.

anunciada. Um estudo realizado por Elena Azaola e Marcelo Begman sobre “*O Sistema Penitenciário Mexicano*” mostra que a população prisional mexicana aumentou entre 1992 a 2002, passando de 87.000 internos a 176.000. Como causas deste aumento os autores mencionam: o aumento dos índices criminais, o endurecimento das penas e o problema das medidas administrativas, porque no México as execuções penais não são acompanhadas e decididas por juizes e sim pelo Poder Executivo e seus prepostos, que no caso são os técnicos dos próprios centros penitenciários²⁷⁵. Na conclusão do estudo os autores acrescentam que o aumento da população prisional se deve em maior medida ao grau de severidade dos castigos (que teria iniciado em 1994), e às negativas aos pedidos de concessão de benefícios, do que ao aumento dos índices criminais. Outro problema apontado por eles é a desigualdade na aplicação da lei penal no país:

En los centros penitenciarios del país no habitan, en general, los delincuentes que han cometido los delitos más peligrosos, sino los más pobres. La gran masa de la población penitenciaria está compuesta por internos responsables de delitos relativamente menores, lo que contrasta con la magnitud y gravedad de la criminalidad que tiene lugar en las entidades federativas estudiadas. La proporción de internos reclusos por delitos graves es muy baja mientras que existen evidencias de que este tipo de delincuentes logra eludir con mayor frecuencia las sanciones penales.²⁷⁶

²⁷⁵ Estas informações são confirmadas por Gabriela Pérez García, que apresenta dados do período compreendido entre os anos de 1995 a 2003 e que confirma a análise que mencionamos acima sobre a razão do aumento da população prisional: “La población carcelaria se ha incrementado significativamente en los últimos 10 años; ha pasado de 104 internos por 100,000 habitantes a 175 internos por 100,000 (...). Este incremento sucedió en parte por el incremento en los índices delictivos (...), pero también por las reformas a los códigos penales que han endurecido las penas y que han permitido la existencia de medidas administrativas que pueden prolongar la estancia en la prisión. Las cárceles del Distrito Federal son las más pobladas del país.” (PÉREZ GARCÍA, Gabriela. Ob. Cit., 2004, p. 28 - 29 - www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/PDF - Acesso em 18 de julho de 2006.)

²⁷⁶ Tais afirmações são sustentadas por dados, como por exemplo, os 14.932 casos de condenações por homicídios, de 1998 a 2000, e os 126.587 casos de condenações por roubo para o mesmo período. (AZAOLA, Helena; BERGMAN, Marcelo. El sistema penitenciario mexicano. USEMES 2003-04 - *Working Paper Series*. Originally prepared at the conference on “Reforming the Administration of Justice in Mexico” at the Center for U. S.-Mexican Studies, May, 2003, p. 6, 7 e 20. <http://usmex.ucsd.edu/justice>)

Em agosto de 1998 o Presidente Ernesto Zedillo Ponce de Leon lançou a Cruzada Nacional contra o Crime e a Delinquência e tomou medidas para reforçar o Programa Nacional para o período 1998 - 2000. Em seu discurso estavam presentes todos os elementos que caracterizam os movimentos de lei e ordem na atualidade: os avanços do crime, a falta de proteção das vítimas, o descaso com a segurança, as reformas legais mal sucedidas, a impunidade, e o sucesso de todas as cidades do mundo que adotaram a Tolerância Zero contra qualquer tipo de desrespeito à lei²⁷⁷. No mesmo discurso Zedillo anunciou suas propostas de reforma à legislação apresentadas ao Congresso - cinco artigos da constituição²⁷⁸, três leis e dois códigos²⁷⁹, todas com o objetivo de garantir a punição dos criminosos, às quais adicionaria em seguida as seguintes propostas:

Propondré que las penas por diversos crímenes que cometa una persona se puedan acumular, pues es necesario que los delincuentes sepan que cada vez que ataquen a la sociedad se están haciendo acreedores a todas las sanciones correspondientes.

En el caso de los delitos de más peligrosidad y frecuencia, propondré que se supriman los beneficios de la preliberación de las cárceles y de reducción parcial de penas. Los criminales deben ser puestos a resguardo, en primer lugar, para proteger a la sociedad y para que paguen los delitos cometidos con penas acordes con los mismos.²⁸⁰

Para Guadalupe Leticia García García, naquela ocasião eliminaram-se direitos dos governados, tais como: “(...) la igualdad en la aplicación de la ley penal, la imparcialidad en la aplicación de las penas y principios fundamentales de la garantía de debido juicio legal,

²⁷⁷ ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Ernesto. Programa Nacional de Seguridad Pública: Estrategias y Acciones. Seguridad, primera obligación del estado con la sociedad. In. *Revista Mexicana de Prevención y Readaptación Social*. N. 2, Nueva Época. Mayo – Agosto, 1998, p. 293, 294 e 297.

²⁷⁸ Artigos 16, 19, 20, 22 e 123. (LABASTIDA OCHOA, Francisco. Del fuero común, 95% de los delitos que se cometen en el país. In. *Revista Mexicana de Prevención y Readaptación Social*. N. 2, Nueva Época. Mayo – Agosto, 1998, p. 303.)

²⁷⁹ Na verdade Francisco Labastida Ochoa cita três códigos e duas leis: o Código Penal do Distrito Federal, o Código Penal da República e o Código de Processo Penal Federal, a Lei de Amparo e a Lei Federal para Administração de Bens Assegurados, Apreendidos e Abandonados. (Idem, ibidem).

²⁸⁰ ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Ernesto. Ob. Cit., 1998, p. 294 e 295.

como la inaceptabilidad de acusación secreta y asignación de la carga de la prueba al actor.”²⁸¹

Além disso, o que se destacava no Programa Nacional lançado em 1998 é o *rankig* de prioridades que, segundo Francisco Labastida Ochoa, era originário de um diagnóstico sobre as causas da criminalidade, realizado a partir de contatos com os governadores dos estados e com as procuradorias dos mesmos. A cada item do diagnóstico que foi realizado em todo o país corresponderam programas e estratégias para combater as causas identificadas, que foram divididas em grupos:

- escassez de agentes do Ministério Público, de Policiais e de Juizes;
- deficiências de capacitação;
- atraso tecnológico;
- escassez de recursos financeiros;
- óbices legais;
- insuficiente coordenação dos corpos de segurança e escassa participação social.

Podemos notar a vocação efficientista do Programa, já que ele apresentava a conhecida fórmula de combate ao crime: mais polícia, mais profissionalismo, mais tecnologia, mais dinheiro, reformas na legislação e, por último aparecia a necessidade de uma maior coordenação entre as forças da ordem e participação social. Contudo, os resultados das pesquisas sobre atividade policial, relatados por Jerome Skolnick e David Bayley em 1988 já indicavam que:

(...) o aumento do número de policiais não reduz,

²⁸¹ GARCIA GARICA, Guadalupe Leticia. Ob. Cit., 2005, p. 129.

necessariamente, as taxas de criminalidade, nem aumenta proporção dos crimes resolvidos. O mesmo ocorre com a 'injeção de dinheiro' nos departamentos policiais, aumentando os orçamentos da polícia e da sua mão-de-obra. (...) Tais medidas de controle do crime têm de fato algum efeito, mas constituem uma parte menos importante da equação. As condições sociais, como renda, desemprego, população e heterogeneidade social, são indicadores muito mais importantes de variação nas taxas de crime e de resolução de crimes.²⁸²

Na apresentação do documento do Programa, composto de oito eixos, a participação comunitária aparecia como o sexto eixo, mas não havia nada de operacional naquela anunciada participação. Foram mencionados Comitês de Consulta e Participação da Comunidade e os Conselhos Locais de Segurança Pública. A criação dos comitês foi sugerida, segundo Mayolo Medina Linares, "(...) a petición de los ciudadanos, líderes y empresarios"²⁸³. O mesmo autor acrescenta ainda que "(...) los mismos empresarios, a través de este comité harán reconocimiento a aquellas personas que trabajan en la seguridad pública, no tan solo por actos heroicos sino por su permanencia y constancia en el servicio publico."²⁸⁴

O que se esperava, basicamente, eram denúncias, pois a única estratégia redigida que dizia respeito à participação cidadã era a seguinte: "Concientizar a la sociedad civil sobre la importancia de su participación en la prevención y denuncia de hechos ilícitos y de su relevancia como actor en los programas y acciones de Seguridad Pública"²⁸⁵. Mas para ilustrar a política preventivo-dencuncista-vigilantista do governo federal mexicano, nada

²⁸² SKOLNICK, Jerome H. & BAYLEY, David H. *Policamento comunitário: questões e práticas através do mundo*. Série Polícia e Sociedade, n. 6. São Paulo: EDUSP, 2002, p. 67.

²⁸³ MEDINA LINARES, Mayolo. Ob. Cit. , 1999, p. 75.

²⁸⁴ Idem, p. 76.

²⁸⁵ PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA: Estrategias y Acciones. Seguridad, primera obligación del estado con la sociedad. In. *Revista Mexicana de Prevención y Readaptación Social*. N. 2, Nueva Época. Mayo – Agosto, 1998, p. 327.

melhor do que o programa batizado emblematicamente de “*Ojo Ciudadano*”, lançado em 31 de janeiro de 2001. Segundo Antonio Del Valle Martínez: “Bajo los temas *Tú ves por mi, yo veo por ti y Todos vigilando*, se trata de buscar consensos para la toma de decisiones en materia de seguridad pública y en la exigencia de rendición de cuentas y resultados”.²⁸⁶

O Diretor Geral Operacional do Comitê Nacional, Miguel Angel Corona Rodríguez, em seu discurso sobre participação cidadã nas ações de segurança na Conferência Nacional de Prevenção e Readaptação Social de 1999, apresentou como diagnóstico dos problemas da segurança a falta de credibilidade nas instituições e a falta de uma atitude ativa por parte dos cidadãos. Como estratégia, em primeiro lugar, propôs a que segue: “1. Pondrá en marcha aquellas acciones que lo den a conocer frente a los ciudadanos como um órgano confiable y transparente. **Buscará generar opinión pública sobre el trabajo que realiza, para lograr así su legitimación ciudadana**”²⁸⁷ [*grifos nossos*]. Nem se disfarçava, portanto, a função do Comitê como relações públicas ou *marketing* comunitário como estratégia de segurança, podendo ser considerada, portanto, uma função puramente simbólica. Theodomiro Dias Neto parece estar falando deste contexto quando alerta para o fato de que: “Em algumas experiências, a idéia de participação restringe-se a esforços cosméticos de relações públicas, no qual a polícia se vale de contatos com certas organizações sociais locais, em geral aquelas mais receptivas, para legitimar suas práticas e melhorar a sua imagem.”²⁸⁸

Em 1999 foi reformada a Lei de Coordenação Fiscal, que criou um fundo para a segurança pública, o “Fundo 7”. Para o ano de 2000 foi previsto um orçamento de 13

²⁸⁶ DEL VALLE MARTÍNEZ, Antônio. Ob. Cit., 2004, p. 88.

²⁸⁷ CORONA RODRÍGEZ, Miguel Angel. La participación ciudadana como actor en los programas y acciones de seguridad pública. In. SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. Ob. Cit., 1999, p. 403.

²⁸⁸ DIAS NETO, Theodomiro. Ob. Cit., 2005, p. 130.

bilhões de pesos para financiar os projetos de segurança dos estados, pois a falta de recursos era um dos principais problemas enfrentados anteriormente²⁸⁹.

No ano 2000 foram modificados artigos da Lei Orgânica da Administração Pública Federal e da Lei Geral que Estabelece as Bases de Coordenação do Sistema Nacional de Segurança Pública para criar, em nível federal, a Secretaria de Segurança Pública²⁹⁰, que assumiu as funções que antes eram desenvolvidas pela “Secretaría de Gobernación”. Tanta é a interação entre os dois últimos órgãos citados que em 13 de agosto de 2004 o Presidente Vicente Fox escolheu o subsecretário da *Secretaría de Gobernación*, Ramon Martín Huerta, para Secretário de Segurança Pública, em substituição a Alejandro Gertz Manero. Tal substituição se deu após uma passeata de cidadãos que pediam pelo fim do crime organizado e dos seqüestros no país. (De acordo com um jornal mexicano, o México ocupa o segundo lugar no mundo em seqüestros, perdendo apenas para a Colômbia²⁹¹.)

A Secretaria de Segurança Pública Federal possui uma Coordenação Geral de Direitos Humanos e Participação Cidadã. O artigo 16º do Regulamento da Secretaria define as competências desta Coordenação, sendo que a do inciso II chama a atenção: Fomentar la realización de campañas de exhorto a los ciudadanos para denunciar hechos ilícitos, estados predelinquenciales, personas o grupos de personas dedicadas a actividades ilícitas, procurando el anonimato de la denuncia.”²⁹². Trata-se da cultura da prevenção pelo

²⁸⁹ MEDINA LINARES, Mayolo. Estrategias, acciones y perspectivas del sistema nacional de seguridad pública. Idem, p. 64 e 65.

²⁹⁰ A Secretaría de Segurança Pública Federal foi criada pela administração Fox em 30 de novembro de 2000 para atender aos problemas de insegurança da sociedade mexicana, sendo a entidade responsável por desenhar e executar a política nacional de prevenção e combate à delinqüência, com a participação da cidadania e observando o respeito estrito aos direitos humanos (DEL VALLE MARTÍNEZ, Antônio. Ob. Cit. 2004, p. 78).

²⁹¹ www.yahoo.com.mx. Fox designa ministro seguridad para atender desafíos actuales. Acesso em 18 de agosto de 2004.

²⁹² Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública – 06 de janeiro de 2005. http://www.ssp.gob.mx/buffer/bea/ssp/contenido/d3569/v5/Regto_gabinete_060105.pdf - Acesso em 18 de

denuncismo da qual trataremos mais adiante.

A concepção de Segurança Pública do Governo Mexicano também faz parte da divulgação do Sistema Nacional na Internet:

A partir de la creación del SNSP la seguridad pública se concibe como una cadena (un todo) que abarca:

- la prevención del delito;
- la impartición de justicia;
- la administración de justicia;
- la rehabilitación de conductas antisociales (readaptación social).

El PNSP es la instancia que coordina todas estas funciones y que no sólo comprende las actividades ejecutivas de prevención, sino también las acciones sustantivas de investigación y persecución para que los delincuentes sean enjuiciados, sancionados y readaptados conforme las leyes²⁹³.

Muitas críticas foram dirigidas ao SNSP, pois a pretexto de uma reestruturação sistêmica que desse mais organicidade às ações de segurança pública, desconsiderou-se o princípio da separação de poderes, colocando-se a justiça “abaixo” da segurança. Miguel Sarre refere-se a esta mudança como uma transformação dos poderes judiciários em departamentos encarregados de dar sentenças. A situação também é inquietante do ponto de vista do controle da força policial, pois o autor interpreta a “confusão” sistêmica como tendo os seguintes desdobramentos:

A pesar de la separación entre las funciones de seguridad ciudadana y las de impartición de justicia penal, inevitablemente ambas se interrelacionan, lo que no implica aceptar el enfoque oficial de carácter sistémico en el que la justicia se deba asumir como parte de la seguridad. Los poderes judiciales no pueden coordinarse con las instituciones de seguridad en un mismo plano,

julho de 2006.

²⁹³ www.seguridadpublica.gob.mx/phps/FrameSet.html - Acesso em 22 de março de 2004.

sino que, acordes con su independencia e imparcialidad, intervienen como instancias externas de control de legalidad de los actos realizados por las autoridades administrativas responsables de la seguridad ciudadana y de la procuración de justicia²⁹⁴.

É interessante observar, no referido documento, quais são as matérias pelas quais o SNSP é responsável. Elas dizem respeito ao controle da carreira e da disciplina dos profissionais de todas as instituições de segurança pública, ao controle da informação sobre segurança pública, ao controle dos recursos federais e da contribuição dos estados para a segurança pública, ao controle tecnológico e ao controle da participação comunitária.

Luis Gonzáles Placencia, ao analisar a situação atual da justiça penal e da segurança no México, inserindo-a no contexto da sociedade do risco, considera que é o discurso da segurança pública uma das formas mais importantes com as quais o Estado mexicano exerce a denominada razão de Estado, privilegiando a **ordem pública**, desconsiderando a divisão de poderes e o respeito aos Direitos Humanos. Nas palavras do autor:

(...) en México, la recepción de los discursos globales de la seguridad resultó no solo funcional al desarrollo de un proyecto económico insertado en la lógica transnacional del libre comercio, sino que además fue la base para la construcción de una concepción propia de la seguridad que al amparo de la llamada ‘visión sistémica’, permitió el diseño de un marco legal que está en vía de constituirse, si no es que ya lo ha hecho, en el vehículo privilegiado de expresión de la llamada ‘razón de Estado’.²⁹⁵

Neste mesmo sentido, não podemos deixar de salientar a amplitude da noção de segurança exposta no PNSP e a sua relação com uma idéia de segurança jurídica, mas é

²⁹⁴ SARRE, Miguel. Seguridad ciudadana y justicia penal frente a la democracia, la división de poderes y el federalismo. In. ALVARADO, Arturo; ARZT, Sigrid (Ed.). *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*. México: Colegio de México/ Centro de Estudios Sociológicos, 2001, p. 90.

²⁹⁵ GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis. La concepción sistémica de la seguridad pública en México (o la secreta adscripción del discurso preventivo a la razón de Estado). In. *Nueva Sociedad*, n. 167, mayo – junio, 2000, p. 97.

inegável a interferência das diretrizes da segurança pública, afetas ao Poder Executivo, sobre os procedimentos localizados na esfera do Poder Judiciário. Percebe-se, assim, o alastramento do discurso da segurança, ou seja, com estas diretrizes o México transforma o sistema penal em um grande sistema de segurança²⁹⁶, acentuando uma concepção punitiva, ou o que já mencionamos anteriormente como sendo um Estado de Polícia²⁹⁷. Contudo, o discurso da segurança não sai do âmbito do Sistema Penal, mantendo-se distante de outros sistemas sociais dos quais dependem as condições sustentáveis de segurança, como aqueles que estão sendo restringidos pelas políticas de privatização, orientadas pelos interesses do mercado, como está ocorrendo em setores como habitação, saúde, educação, entre outros.

No entanto, existem visões diferentes, como a de José Antônio González Fernandez, para quem a **ordem pública** é uma condição necessária à existência do próprio Estado, pois ela sustentaria a coesão social que motiva tal existência. A anarquia e a desordem levariam o Estado à autodestruição. A segurança pública, portanto, possibilitaria que o Estado garantisse a segurança em seu sentido genérico, que para o autor é o valor supremo do direito. “Así, el Estado, mediante la coordinación de actividades, como prevención, persecución, sanción de delitos y reinserción del delincuente, salvaguarda la integridad y derechos de las personas, preserva las libertades y mantiene el orden y la paz públicos.”²⁹⁸

Ou seja, este autor percebe a segurança dos direitos como dependente da segurança contra o

²⁹⁶ Esta visão é corroborada em diversos documentos e trabalhos acadêmicos. Para citar um exemplo, veja-se a declaração de Gabriela Pérez García: “(...) para el Estado mexicano la seguridad pública no se limita a la prevención del delito, sino también a la persecución e investigación de los delitos cometidos.” (PÉREZ GARCÍA, Gabriela. Ob. Cit., 2004, p. 11 – www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/PDF - Acesso em 18 de julho de 2006.)

²⁹⁷ Elizabeth Cancelli identifica a existência de um Estado policial no Brasil já na década de 1930. Este Estado policial também se desenvolveu com o apoio de acordos internacionais e trocas de informações visando o combate à subversão comunista. (CANCELLI, Elizabeth. De uma sociedade policiada a um Estado policial: o circuito de informações das polícias nos anos 30. In. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 36, n. 01, p. 67 – 86, 1993.)

²⁹⁸ GONZÁLEZ FERNANDEZ, José Antônio. La seguridad pública en México. In. *Revista Entorno: La inseguridad pública en México*. Número de septiembre de 2002, p. 127.

risco criminal. Não fosse a advertência para o surgimento do Estado Penal já referida, este argumento poderia ser entendido como contrário a privatização do sistema de segurança, que também é percebida como uma tendência quando este mesmo Estado, responsável pela ordem, já não se encontra em condições de garanti-la segundo a percepção dos cidadãos.

Também está na Constituição Mexicana a perspectiva do que estamos chamando de “segurança dos direitos”. Ela está contemplada no artigo 25, que em geral não é sequer comentado pelos autores que discutem o tema. Este posicionamento pode ser aliado ao fato de que a própria segurança pública, enquanto tarefa que compete primordialmente ao Estado, não está mais exclusivamente em sua dependência. Tal afirmação pode ser exemplificada com as diversas iniciativas na área que mencionam a participação da comunidade na criação de condições de segurança. No entanto, as demandas dos cidadãos são levadas em conta para aumentar-se o controle sobre situações que envolvam segurança (sobretudo a nacional), mas não se nota uma correspondência desta consideração para com os cidadãos no que se refere à transparência das ações destinadas a este controle no âmbito de qualquer dos poderes envolvidos.

Artículo 25 - Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una mas justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. (...).

A Procuradoria Geral da República do México, em seu “*Programa Nacional de Administración da Justiça 1995-2000*”, considerou que “(...) las políticas de prevención son un subsistema del sistema general de planteación económica y social”. Esta vinculação

torna-se ainda mais explícita no “*Programa Nacional de Administração da Justiça*” elaborado para o período subsequente (2001-2006), que está situado no marco do sistema nacional de planejamento, conforme as diretrizes do “*Plano Nacional de Desenvolvimento*” para o mesmo período. Ou seja, há uma vinculação no plano formal entre justiça social, segurança e desenvolvimento nacional sustentável. Percebemos, portanto, que existe um espaço para a inserção da perspectiva preventiva e de segurança dos direitos como forma de melhorar a qualidade de vida da população mexicana, particularmente a do Distrito Federal, cujo destaque se deve aos diversos problemas que uma grande metrópole apresenta. Contudo, o objetivo reitor do “*Plano Nacional de Desenvolvimento 2001-2006*” reúne os elementos mais importantes do discurso atual na segurança pública quando diz que:

Salvaguardar la seguridad pública es la responsabilidad primaria y esencial del Estado. Proteger y garantizar la libertad, la integridad física y el patrimonio de la población, son las bases para un desarrollo sólido en lo económico, político y social para tener la certidumbre, confianza, orden y estabilidad. El efecto de la lucha contra la delincuencia será medible por el número de delitos cometidos y denunciados. Es fundamental promover la cultura de la denuncia por parte de las víctimas de los delitos. Adicionalmente se llevarán a cabo encuestas públicas relativas a la percepción que sobre la seguridad tenga la ciudadanía.

É interessante notar que os conceitos “confiança” e “ordem” estão quase sempre relacionados nos textos das políticas públicas, sempre referidos ao Estado como controlador e à cidadania como colaboradora. Isso se revela particularmente importante para o caso mexicano, onde a política de segurança está permeada todo o tempo pelo denunciamento, colocando uma grande expectativa de resolução do *déficit* de planejamento das políticas na falta de dados quantitativos sobre crimes, o que seria solucionado pela denúncia dos cidadãos que foram vítimas de crimes e que, passando a confiar na polícia e no Estado,

decidiriam relatá-los. Veja-se como exemplo desta afirmação a redação do documento do Governo do Distrito Federal mexicano intitulado “*Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia*”:

La integración de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, propiciará el aumento de la confianza en el sistema de justicia de la Ciudad de México y, derivado de ello, un probable incremento en los registros de denuncias de delitos y de infracciones cívicas, es decir la cifra negra de delitos no denunciados disminuirá.²⁹⁹

Trata-se do erro comum de movimento quando da descoberta da existência de cifras ocultas, por vezes altíssimas, que de fato indicam falta de prestígio das autoridades. O discurso do Presidente Vicente Fox Quesada no Congresso da União em março de 2004 ilustra perfeitamente bem esta discussão, conectando-a ao tema desta tese, que é a problemática da **ordem pública**, relacionada, entre outros aspectos, à capacidade institucional de dar respostas às demandas sociais por mais segurança:

Una de las causas que pueden explicar la falta de presentación de denuncias, por parte da ciudadanía, deriva de su desconfianza hacia las instituciones, lo que da como resultado la llamada ‘cifra negra’; es decir, el número de delitos que efectivamente son cometidos pero que no son denunciados ante las autoridades competentes y, por lo tanto, quedan impunes y fuera de los registros oficiales.

En este contexto resulta de vital importancia redefinir el rumbo y rediseñar los esquemas de actuación de las autoridades en las materias antes enunciadas; a efecto de dar respuesta pronta a los reclamos sociales de lograr un sistema de justicia penal federal eficaz e eficiente.

En este sentido, el Ejecutivo Federal a mi cargo tiene la firme convicción de que solo mediante una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y con respeto a los derechos

²⁹⁹ <http://www.df.gob.mx/jefatura/coordinaciones/contenido.html#introduccion> – Acesso em 18 de julho de 2006.

humanos, que cumpla las finalidades esenciales del Estado relativas al fortalecimiento del **orden público** con base en la legalidad, se podrá revertir esta sensación social de impunidad, como ha quedado de manifiesto a lo largo de mi gobierno en diversos instrumentos programáticos como el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. [grifos nossos]³⁰⁰

Contudo, se o objetivo é impedir que os crimes ocorram e conseguir elaborar um planejamento estratégico razoável com base nas ocorrências criminais pretéritas, ao invés de uma busca de um aumento no número de denúncias formais, é possível colher dados com métodos como aqueles das pesquisas de vitimização. Com o incentivo ao aumento do número de denúncias formais, a capacidade do sistema penal acaba por ser aumentada como um todo para atender a esta demanda por mais punição, o que resulta num superdimensionamento do sistema, que é o resultado mais seguro e previsível das políticas efficientistas em matéria penal.

De acordo com pesquisas e cálculos realizados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento em 1998: “(...) todos los países latinoamericanos presentaban tasas de victimización superiores a 25%, la mayoría se situa entre 30 y 40% y cinco de ellos, Guatemala, El Salvador, Venezuela, México y Ecuador, alcanzaron entre 40 y 60%”. Nesta comparação entre as taxas de vitimização por país o Brasil apareceu com mais de 35%.³⁰¹

Boa parte da política mexicana de prevenção do crime está formalmente relacionada hoje ao modelo efficientista, que potencializa as entradas no sistema de justiça criminal ao

³⁰⁰ <http://seguridadyjusticia.presidencia.gob.mx/> - Acesso em 13 de fevereiro 2006. É curioso notar que neste discurso o Presidente mexicano anunciava uma reforma estrutural da justiça penal daquele país, sustentada em três grandes eixos: 1. incorporação do sistema processual penal acusatório; 2. reestruturação das instituições de segurança pública e “procuración de justicia”, criando uma justiça própria para os adolescentes e varas especializadas para o controle da execução penal; 3. profissionalização da defensoria pública. O presidente, inclusive, faz referência ao novo modelo como “de corte garantista”. Se comparada esta situação ao caso brasileiro percebemos uma defasagem da justiça penal mexicana, pois a justiça penal brasileira já incorporou todos os três elementos.

³⁰¹ MASCOTT SÁNCHEZ, Maria de los Ángeles. *Seguridad pública: incidencia delictiva y sensación de inseguridad*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, p. 6.

invés de restringi-las, ao passo que, quanto maior a capacidade do sistema, mais encarceramento, o que não significa dizer menos crimes, antes o contrário, pois armas, viaturas, policiais e espaço prisional são elementos que, disponibilizados, serão utilizados, o que não significa que menos conflitos existirão. No entanto, a falta de uma cultura da denúncia pode significar que a sociedade civil está dando outro tipo de resposta aos conflitos exatamente pela percepção de que a resposta do sistema não é adequada, talvez até pelos seus custos elevados, ao passo que a ansiedade por reconhecimento no controle pode desfigurar o controle informal sem conseguir desenhar um novo tipo de controle formal.

3.2. Brasil: A Constituição de 1988

A Constituição brasileira de 1988 é um marco importante, tanto do ponto de vista jurídico, político ou social da história do país, tendo sido apelidada, inclusive, “no auge do entusiasmo cívico”³⁰², de “Constituição Cidadã”. Ela é o símbolo formal da redemocratização brasileira, que se inicia em 1985, e está sendo utilizada como referência neste trabalho para a análise da construção do conceito de **ordem pública** nas políticas de segurança. Este diploma legal contém várias menções à **ordem pública**, sendo que algumas delas carregam consigo flagrantes contradições ou ambigüidades que são reveladoras das peculiaridades deste conceito, e que nos indicam um caminho para observar as modificações que podemos perceber também em outros documentos e discursos.

César Barreira resume a situação conflitiva vivida após a redemocratização, já mencionada neste trabalho, relacionando-a a redefinições no aspecto “lei e ordem” dizendo:

³⁰² CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, p. 7.

A redemocratização do país, iniciada em 1985, embora permitindo uma consolidação e renovação das instituições, repôs novos dilemas referentes à implantação da lei e da ordem. Ao longo do tempo que sucede o processo de redemocratização, as crises de abuso de autoridade policial, o aumento da insegurança e do medo nas grandes metrópoles, a violação dos direitos humanos e o desrespeito à cidadania atestam os limites da política de segurança pública do país, cujo cenário é agravado por crises internas nos órgãos responsáveis.³⁰³

A violência e a desordem não são problemas recentes em nosso país e não podemos associá-las à democracia e a um possível descontrole a ela relacionado. De acordo com informações divulgadas pelo governo brasileiro³⁰⁴ o “aumento da criminalidade e da violência” tem origens na década de 1960 e principalmente 1970, quando o país atravessou um processo acelerado de urbanização e de crescimento de grandes centros urbanos e regiões metropolitanas, sob um regime autoritário e excludente.

Segundo José Murilo de Carvalho, na época da promulgação da Constituição de 1988 pensava-se que: “(...) o fato de termos reconquistado o direito de eleger nossos prefeitos, governadores e presidente da República seria garantia de liberdade, de participação, **de segurança**, de desenvolvimento, de emprego, de justiça social”. [*grifos nossos*]³⁰⁵. Contudo, o mesmo autor diz que o exercício de direitos, como a liberdade de pensamento e o voto, não é suficiente para a garantia de outros “direitos”, como o emprego e a segurança, ou seja, que o exercício de direitos civis³⁰⁶ e políticos³⁰⁷ não se relacionam,

³⁰³ BARREIRA, Cesar. Em nome da lei e da ordem: a propósito da política de segurança pública. In. *São Paulo em Perspectiva*, n. 18, 2004, p. 77.

³⁰⁴ ARQUITETURA INSTITUCIONAL DO SUSP - CAPÍTULO 7 – *Prevenção do crime e da violência e Promoção da Segurança Pública no Brasil*. www.segurancacidade.org.br/home.htm - Acesso em 3 de dezembro de 2005.

³⁰⁵ CARVALHO, José Murilo de. Ob. Cit., 2001, p. 7.

³⁰⁶ “Direitos civis são os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei. Eles se desdobram na garantia de ir e vir, de escolher o trabalho, de manifestar o pensamento, de organizar-se, de ter respeitada a inviolabilidade do lar e da correspondência, de não ser preso a não ser pela autoridade

direta e imediatamente, com direitos sociais³⁰⁸.

Assim como José Murilo de Carvalho, Ralf Dahrendorf utiliza a classificação geracional de direitos fundamentais elaborada por T. H. Marshall. Para Daherendorf, então, os direitos civis são considerados “a chave do mundo moderno”, girando em torno daquilo que, no direito, pode ser traduzido em princípios como o da legalidade (compreendendo a preexistência da lei, consagrada na fórmula de Pablo Anselmo Von Feuerbach para o Direito Penal: *nullun crimen, nulla poena, sine lege*), o da igualdade perante a lei (desmistificado pela recepção alemã do *Labelling Approach*, que fez notar na seara criminológica a seletividade dos sistemas penais³⁰⁹) e o do devido processo legal (erigido em razão das arbitrariedades do Antigo Regime na Europa, que sustentava processos de tipo inquisitorial, secretos, que impediam quaisquer chances de defesa³¹⁰). Em suas palavras:

A não ser que todos os cidadãos tenham uma oportunidade de embutir seus interesses na lei, o governo da lei deixa sérias

competente e de acordo com as leis, de não ser condenado sem processo legal regular. São direitos cuja garantia se baseia na existência de uma justiça independente, eficiente, barata e acessível a todos. São eles que garantem as relações civilizadas entre as pessoas e a própria existência da sociedade civil surgida com o desenvolvimento do capitalismo. Sua pedra de toque é a liberdade individual” (Idem, p. 9).

³⁰⁷ “Estes se referem à participação do cidadão no governo da sociedade. Seu exercício é limitado a parcela da população e consiste na capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar, de ser votado. Em geral, quando se fala de direitos políticos, é do direito do voto que se está falando. Se pode haver direitos civil sem direitos políticos, o contrário não é viável. Sem os direitos civil, sobretudo a liberdade de opinião, organização, os direitos políticos, sobretudo o voto podem existir formalmente, mas ficam esvaziados de conteúdo e servem antes para justificar governos do que para representar cidadãos. Os direitos políticos têm como instituição principal os partidos e um parlamento livre e representativo. São eles que conferem legitimidade à organização política da sociedade. Sua essência é a idéia de autogoverno”. (Idem, p. 9 e 10).

³⁰⁸ “Eles incluem o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria. A garantia de sua vigência depende da existência de uma eficiente máquina administrativa do Poder Executivo. Em tese eles podem existir sem os direitos civis e certamente sem os políticos. Podem mesmo ser usados em substituição aos direitos políticos. Mas, na ausência de direitos civis e políticos, seu conteúdo e alcance tendem a ser arbitrários. Os direitos sociais permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos. A idéia central em que se baseia é a da justiça social”. (Idem, p. 10.)

³⁰⁹ Neste sentido BARATTA, Alessandro. Ob. Cit., 1999, capítulo VIII.

³¹⁰ Neste sentido FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*. Petrópolis: Vozes, 1987.

desigualdades de prerrogativas. É por isso que os direitos políticos incluem não apenas o sufrágio, mas também a liberdade de associação, liberdade de expressão e todo o leque de direitos discutidos por John Stuart Mill em *On Liberty* (Sobre a liberdade). A vida pública política corresponde ao mercado econômico, suas estruturas são igualmente complicadas e igualmente imperfeitas, mas, em primeira instância, têm que ser abertas a todos. Os direitos políticos são os ingressos para a vida pública.³¹¹

Quanto aos direitos sociais, o autor os descreve utilizando as palavras de Marshall: “(...) o status da cidadania passou a incluir ‘(...) um direito universal a uma renda real que não é proporcional ao valor de mercado do reclamante’. É uma prerrogativa”³¹². No entanto, um dos problemas que enfrentamos hoje no tocante a esta prerrogativa é o da concretização, uma vez que a previsão legal, por si só não representa a atenção aos mesmos. Um exemplo que não requer muitas explicações é a disposição da Constituição brasileira que se refere ao direito social dos trabalhadores rurais e urbanos (Art. 7º) ao salário mínimo (inciso IV), segundo a qual este salário deve ser capaz de atender às necessidades vitais básicas dos trabalhadores e de suas famílias nos seguintes aspectos: moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte, e previdência social.

A Constituição Federal de 1988 classifica a segurança como um direito social. É dedicado também a este assunto um capítulo intitulado "Da Segurança Pública". Neste capítulo estabelece-se o sistema de segurança pública, com seus órgãos e funções (CF, art. 144, incisos I a V), sendo este sistema encarregado da:

- a) preservação da **ordem pública**;
- b) preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

³¹¹ DAHRENDORF, Ralf. *O conflito social moderno*: Um ensaio sobre a política da liberdade. São Paulo: Jorge Zahar, 1992, p. 53.

³¹² Idem, ibidem.

O direito à segurança é geralmente situado dentre os direitos individuais. Na Constituição Federal Brasileira de 1988 a segurança aparece, inicialmente, no preâmbulo e depois no Título II, referente aos Direitos e Garantias Fundamentais. Ela está mencionada, tanto na redação do *caput* do artigo 5º - Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos - como no *caput* do artigo 6º - Dos Direitos Sociais.

No entanto, configurar a segurança como um direito constitucionalmente protegido não significa que serão atendidos padrões mínimos de proteção igualitária. Neste sentido, Theodomiro Dias Neto faz uma observação sobre o direito à segurança que precisa ser considerada:

A doutrina constitucional alemã – tradicionalmente orientada à idéia do Estado como centro único do poder, da política e do direito – passou a legitimar restrições às garantias individuais com base em um “direito fundamental à segurança” (Isensee, 1983), a ser protegido pelo Estado por intermédio do aparato penal. Ferrajoli (1978) diagnostica a deturpação da noção de garantismo, que de sistema de garantias da segurança do cidadão contra o arbítrio estatal converte-se em sistema de garantias de segurança do Estado.³¹³

Então a segurança não dependeria apenas dos direitos individuais, e sim de todos os direitos fundamentais, ainda que as políticas atuais destinadas a melhorar as condições de segurança das populações urbanas estejam sendo desenvolvidas pelas administrações locais que, em geral, têm suas competências mais fortemente relacionadas aos direitos sociais, econômicos e culturais. Somam-se, aí, o direito ao meio ambiente, cuja gestão também está a cargo dos governos locais e que também possuem uma interface com a política global.

Esta relação local-global, como já dissemos, se reflete nas políticas públicas

³¹³ DIAS NETO, Theodomiro. Ob. Cit., 2005, p. 93.

contemporâneas. A construção da cidadania, por exemplo, para José Murilo de Carvalho “(...) tem a ver com a relação das pessoas com o Estado e com a nação”³¹⁴, pois as pessoas se tornavam cidadãs “(...) à medida que passavam a se sentir parte de uma nação e de um Estado”³¹⁵, ao passo que hoje existe um consenso em torno da idéia de que vivemos uma crise do Estado-nação³¹⁶. Contudo, o que é mais importante para este estudo sobre as modificações na segurança que estão implicadas nesta crise do Estado-nação é a afirmação seguinte do autor:

A redução do poder do Estado afeta a natureza dos antigos direitos, sobretudo políticos e sociais. Se os direitos políticos significam participação no governo, uma diminuição no poder do governo reduz também a relevância do direito de participar. Por outro lado, a ampliação da competição internacional coloca pressão sobre o custo da mão-de-obra e sobre as finanças estatais, o que acaba afetando o emprego e os gastos do governo, do qual dependem os direitos sociais.³¹⁷

Além desta necessária e complexa equação que envolve diversos direitos e garantias fundamentais há uma preocupação específica quanto ao lugar e ao desenho constitucional da segurança, sendo que um dos problemas mais flagrantes é o controle militarizado sobre a **ordem pública**, pois segundo Jorge Zaverucha:

A nova Constituição descentralizou poderes e estipulou importantes benefícios sociais similares às democracias mais avançadas. No entanto, uma parte da Constituição permaneceu praticamente idêntica à Constituição autoritária de 1967 e sua emenda de 1969. Refiro-me às cláusulas relacionadas com as forças armadas, polícias militares estaduais, sistema judiciário militar e de

³¹⁴ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, p. 12.

³¹⁵ Idem, *ibidem*.

³¹⁶ Idem, *ibidem*.

³¹⁷ Idem, p. 13.

segurança pública em geral.³¹⁸

Pode-se dizer, portanto, que no Brasil segue havendo um controle militar sobre a **ordem pública**. Ele pode ser observado tanto na legislação quanto em documentos de governo, sendo que esta opção está sempre justificada pela iminência de perigos que, no mais das vezes são definidos arbitrariamente.

3.2.1. O controle militarizado sobre a ordem pública

A estrutura policial brasileira é descrita pela Secretaria Nacional de Segurança Pública da seguinte maneira:

As principais agências policiais são as polícias estaduais, a polícia militar, a polícia civil e a polícia técnico-científica, na sua maioria sob o controle de Secretarias de Estado da Segurança Pública. A **polícia militar**, força de reserva e auxiliar do Exército, é responsável pelo policiamento ostensivo e preventivo e **manutenção da ordem pública**. A polícia civil é responsável pela investigação criminal. A polícia técnico-científica é responsável pela realização de perícias e elaboração de laudos nas áreas de identificação, criminalística e medicina legal.

A União tem uma polícia federal e uma polícia rodoviária federal, sob o controle do Ministério da Justiça. A polícia federal é responsável pelo controle de fronteiras e investigação de crimes federais. A polícia rodoviária federal é responsável pelo patrulhamento das rodovias federais. O **Exército**, sob o controle do Ministério da Defesa, é responsável pela defesa externa, mas **também pela manutenção da lei e da ordem**³¹⁹. [*grifos nossos*]

As informações em destaque referem-se ao tema desta tese pelo viés da estrutura policial, tomando bastante clara a idéia de ordem que orientou a construção das competências constitucionalmente definidas para cada polícia, que são o ponto de partida legal/institucional de nossa análise, uma vez que queremos identificar as mudanças

³¹⁸ ZAVERUCHA, Jorge. Ob. Cit., 2005, p. 59.

³¹⁹ ARQUITETURA INSTITUCIONAL DO SUSP. Ob. Cit.

ocorridas na definição de ordem havidas nas últimas décadas.

O Artigo 142 da Constituição Federal de 1988 define a composição, a organização e a competência das forças armadas³²⁰. Jorge Zaverucha relata em seu livro já citado a história da redação deste artigo dizendo que os constituintes haviam excluído a competência dos militares na preservação da lei e da ordem, tendo sofrido “pressões” dos militares, especialmente do general Leônidas Pires Gonçalves, para manter este papel das forças armadas constitucionalmente. E não é só isso, pois de acordo com Jorge Zaverucha:

São os próprios militares que definem quando a lei e a ordem são violadas, não importando a opinião do presidente da República ou do Congresso Nacional. Cabe, portanto, às Forças Armadas o poder soberano e constitucional de suspender a validade do ordenamento jurídico. Como diria Agamben (2002), ‘o soberano, tendo o poder legal de suspender a lei, coloca-se fora da lei’. O soberano, neste caso, são as Forças Armadas. Um detalhe: esta situação perdurou no governo FHC e não há sinal de que venha a ser alterada no governo Lula.³²¹

O autor enfatiza esta análise em outro momento do livro dizendo: “A Constituição não define quem e quando é que a lei e ordem foram violadas. Na prática termina cabendo às Forças Armadas decidir quando houve violação da lei e da ordem. E quem a violou”.³²²

No tocante às Polícias Militares o Art. 144, inciso V da Constituição Federal estabelece:

a) sua competência para a execução da polícia ostensiva e a preservação da **ordem pública**;

b) seu caráter militar, através de sua vinculação ao Exército Brasileiro como Força

³²⁰ Artigo 142 - As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

³²¹ ZAVERUCHA, Jorge .Ob. Cit., 2005, p.2005, p. 47.

³²² Idem, p. 65.

Auxiliar;

- c) sua subordinação aos Governadores dos estados.³²³

Através do Decreto n. 3.897, de 24 de agosto de 2001, Fernando Henrique Cardoso fixou as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem. O referido diploma legal conferiu ao Exército, pela primeira vez, o poder de polícia em ações que incluam a competência, constitucional e legal das Polícias Militares, em operações de garantia da lei e da ordem. Esta foi uma medida tomada para garantir juridicamente a atuação dos militares federais quando vierem a ser empregados em áreas urbanas, como tem ocorrido com alguma frequência no Rio de Janeiro. O Presidente da República, ao conceder via decreto o poder de polícia, atuou como se exercesse o Poder Constituinte, e o Congresso Nacional foi conivente com esta situação inconstitucional.

3.2.2. O Sistema Nacional de Segurança Pública brasileiro

Segundo informações disponibilizadas governo brasileiro, o papel do Executivo Federal brasileiro na gestão da Segurança Pública só começa a ser desempenhado da segunda metade da década de 1990 em diante, a partir dos seguintes fatos institucionais: a criação da Secretaria de Planejamento das Ações Nacionais de Segurança Pública (SEMPLASEG) em 1995, transformada em Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)³²⁴ em 1997 e, posteriormente, o lançamento, em 2000, do “*Plano Nacional de*

³²³ http://www.policiamilitar.rj.gov.br/cpm_mis.htm - Acesso em 10 de outubro de 2004.

³²⁴ São atribuições da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça:

- a) implementar programas para a área da segurança pública;
- b) estimular a modernização e o reaparelhamento dos órgãos de segurança pública;
- c) fomentar estudos, pesquisas e ações voltados para a redução da criminalidade e da violência;
- d) estimular a elaboração de planos e programas estaduais e municipais de segurança pública. (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Avaliação do Programa Sistema Único de Segurança Pública.*

Segurança Pública” (PNSP), que passa a ter efetividade com a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), primeiro pela medida provisória 2029/00 e, posteriormente, pela Lei 10.201, de 14/02/01.

O “*Plano Nacional de Segurança Pública*” do Governo Fernando Henrique Cardoso (PNSP-FHC) é uma demonstração de como a Política Criminal brasileira atual consegue combinar e/ou alternar a linguagem garantista em matéria de prevenção, com uma metodologia de trabalho e com uma linguagem repressiva, o que é perfeitamente possível, dadas as dificuldades teóricas e práticas das estratégias de segurança contemporâneas. A introdução do PNSP – FHC apresenta a segurança como um direito³²⁵ e possui a seguinte ressalva: “Este é um Plano de ações. Seu objeto é aperfeiçoar o sistema de segurança pública brasileiro, por meio de propostas que integrem políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, de forma a reprimir e prevenir o crime e reduzir a impunidade, aumentando a segurança e a tranquilidade do cidadão brasileiro.”³²⁶

A redação do Plano alia princípios como “(...) interdisciplinariedade, pluralismo organizacional e gerencial, legalidade, descentralização, imparcialidade, transparência das ações, participação comunitária, profissionalismo, atendimento das peculiaridades regionais”³²⁷ e respeito aos Direitos Humanos, a outro tipo de vocabulário, reconhecidamente repressivo. Para citar apenas um exemplo temos, no Capítulo II, Compromisso n.º 11, Ação n.º 92, os **Programas Comunitários de Combate à Criminalidade**. Estamos, pois, herdando os programas (que são colocados de cima para

Sumários Executivos. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2005, p. 9.)

³²⁵ “Estamos convencidos de que, por meio do estreitamento da cooperação com estados, municípios, demais Poderes e sociedade civil organizada – de forma firme e permanente – muito poderá ser realizado no sentido de se assegurar um dos direitos fundamentais do cidadão: o direito à segurança.” (GOVERNO FEDERAL. *Plano Nacional de Segurança Pública*. Brasília, 2000.)

³²⁶ GOVERNO FEDERAL. *Plano Nacional de Segurança Pública*. Brasília, 2000.

³²⁷ Idem.

baixo) sem que haja uma compreensão dos seus significados e sem que aqueles tenham partido de um cuidadoso diagnóstico dos problemas e identificação de prioridades, articulado entre as comunidades envolvidas (de baixo para cima) e os respectivos governos. Não se pode pretender que o combate à criminalidade seja feito por programas comunitários. O discurso comunitário, pretensamente democrático, está aí assimilado e mesclado com um discurso autoritário de tipo midiático, mas que não é percebido como autoritário e sim como uma forte decisão, ou como uma verdadeira obstinação na luta contra o crime, ou seja, quer dizer que o governo em questão não será conivente nem fraco em sua ação contra os bandidos, uma vez que não está “ao lado deles” e não compactua com suas práticas.

O “*Plano Nacional de Segurança Pública*” (FHC) apresentava, em seu capítulo segundo – Medidas no âmbito da cooperação do Governo Federal com os Governos Estaduais – vários compromissos e possibilidades de ação. Uma das ações propostas serve-nos para reafirmar a tendência atual de transferência de responsabilidade pela segurança aos municípios e ao mesmo tempo a tendência para uma integração do policiamento, para a qual se está caminhando hoje no Brasil. Trata-se da Ação 51:

Apoiar, inclusive financeiramente, estados que implantarem **programas de policiamento integrados** entre Polícia Civil e Militar, prioritariamente para a Grande São Paulo, Grande Rio de Janeiro, Salvador, Belém, Recife, **Brasília e entorno**, além de estimular a participação dos poderes públicos municipais nas atividades das polícias estaduais. [*grifos nossos*]³²⁸

Além disso, podemos destacar algumas ações que poderiam ter sido assumidas pelo

³²⁸ GOVERNO FEDERAL. *Plano Nacional de Segurança Pública*. Brasília, 2000.

Governo do Distrito Federal, tais como: a criação dos centros integrados de cidadania, a criação de ouvidorias de polícia e de mecanismos de controle externos, a capacitação de agentes penitenciários, os programas de assistência à vítima, ao egresso e ao preso, os mutirões penitenciários para retirar das penitenciárias aqueles presos que já cumpriram integralmente suas penas, o “(...) aprimoramento do monitoramento e desenvolvimento de programas de assistência para que os sentenciados que tiverem bom comportamento e tempo de cumprimento de pena tenham direito a liberdade condicional e regime aberto (sic)”³²⁹, entre tantos outros³³⁰. Um dos compromissos, inclusive, parece ter sido inspirado em uma das conseqüências do antigo programa “*Segurança sem Tolerância*” do Governo de Joaquim Roriz no Distrito Federal: a morte, em 1999, durante uma paralisação de funcionários públicos, do jardineiro José Ferreira da Silva, do qual trataremos em item próprio sobre a política de segurança daquele governo. Trata-se, pois, do:

(...) estabelecimento de regulamentos e controles para a ação de forças especiais de polícia, por meio dos quais a coordenação e a responsabilidade das operações fiquem sempre a cargo de um oficial superior, determinando ainda o registro de todos os passos da missão e a identificação em relatório dos policiais, das armas, da munição e dos veículos que serão utilizados pelo grupamento destacado para missão³³¹.

Dentre todas as possibilidades apresentadas no “*Plano Nacional de Segurança Pública*”, a verba destinada ao Distrito Federal foi empregada em: aquisição de viaturas, equipamentos, recursos de informática, mobiliário, acessórios para policiais e construção de

³²⁹ Eis uma contradição do próprio governo, que ao mesmo tempo em que aposta na liberdade condicional e no regime aberto, mantém o curso de uma proposta de “atualização” da Parte Geral do Código Penal (prevista no Capítulo III do mesmo Plano – Medidas de Natureza Normativa - Compromisso n.º 14, Ação n.º 108) na qual é dificultada a concessão da liberdade condicional e extinto o regime aberto.

³³⁰ O texto do PNSP contém os compromissos, as ações e o significado destas.

³³¹ Idem, Compromisso n.º 9 – Eliminação de Chacinas e Execuções Sumárias – Ação n.º 74.

presídios. Estamos, enfim, falando de um espaço repressivo reforçado e do esquecimento da pluralidade e da conseqüente sustentabilidade das condições de segurança.

As intervenções locais destinadas ao controle da desordem também constam no mesmo “*Plano Nacional de Segurança Pública 2000*”. A Ação 66 – Recuperação do Espaço Público – tem a seguinte redação:

Mapear os espaços públicos importantes para as comunidades, que estejam deteriorados, com ênfase em zonas de maior carência social e urbana, visando sua recuperação estética e moral. A partir da restauração de sua representação comunitária, evitar que sejam tolerados, por toda a comunidade, agressões como: grafitismo, depredações, uso inadequado de praças, brinquedos, telefones públicos, lixeiras, etc. (sic). Estimular atitudes positivas de preservação e que materializem a idéia de que o espaço público é a representação da própria comunidade e que esta se assenta no respeito e no cumprimento da lei que, nesse caso, é principalmente, o dever de cada um com os demais.

Então, quando o Governo Federal assumiu de forma explícita a sua parcela de responsabilidade na gestão do sistema brasileiro de segurança pública a Secretaria Nacional de Segurança Pública passou a apresentar-se como um ator relevante, sobretudo em função dos investimentos possibilitados aos Estados e Municípios por meio da transferência de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP).³³² A Secretaria passou a gerenciar os recursos do FNSP, sem que houvesse clareza de critérios para tanto e sem que isso significasse algum direcionamento para os projetos dos Estados e Municípios que passaram a solicitar financiamento. Segundo Arthur Trindade Maranhão Costa e Bruno Grossi, os critérios estabelecidos inicialmente pelo governo para priorizar os repasses de recursos do fundo foram, ou difíceis de atender (como a redução dos índices criminais e o

³³² Depois de três anos de existência o Fundo havia repassado do 1 bilhão de reais. (SUSP. Elaboração dos Planos Estaduais de Segurança Pública – Introdução. www.segurancacidade.org.br/home.htm - Acesso em 3 de dezembro de 2005.)

aumento do índice de apurações dos crimes sancionados com pena de reclusão), ou não foram devidamente observados os condicionantes impostos (como é o caso do desenvolvimento de ações integradas das polícias civil e militar, do aperfeiçoamento do contingente policial ou da guarda municipal)³³³. Para os autores citados, os investimentos realizados pelos estados com os recursos do fundo foram os mais fáceis de serem justificados pela entidade receptora, como aqueles em veículos, armas e munições. Sendo assim, de 2000 a 2005, 86% dos recursos do FNSP foram destinados à compra de equipamentos, 7% foi destinado a projetos inovadores, 4% para instalações e 3% para capacitação profissional.³³⁴

Com a reestruturação do FNSP em 2003 (Lei n. 10.201/03), foram definidos pela SENASP os princípios e os objetivos gerais para a elaboração dos Planos de Segurança Pública dos Estados da Federação, a partir de referências declaradas a Tratados Internacionais na área dos Direitos Humanos, à Constituição Federal de 1988 e ao Projeto (hoje Plano) de Segurança Pública para o Brasil³³⁵. Este último foi elaborado em 2002 por um grupo de pesquisadores da área da segurança, no âmbito das atividades do Instituto

³³³ Observe-se que no *Programa Comuna Segura* do Chile os primeiros critérios utilizados para a escolha dos municípios foram indicadores de informação policial: número de habitantes, denúncias de violência intrafamiliar, roubos e consumo de drogas. Depois o critério foi alterado, sendo estabelecido um indicador de vulnerabilidade social ou propensão ao delito, ou seja, uma medida do peso dos fatores sociais de risco presentes no município. Quanto maior a vulnerabilidade do município, mais cedo receberam o dinheiro. O indicador de vulnerabilidade social foi composto dos seguintes elementos: 1. percentagem da população menor de 18 anos; 2. níveis de pobreza; 3. níveis de desigualdade de ingresso, 4. tamanho das residências proporcional ao número de habitantes. (INSYDE. *Más comunidad, más prevención: Lecciones prácticas comparadas*. Mesa redonda con Hugo Frühling. Serie Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia A. C. (Incide). N. 4. 11 de enero del 2005, Ciudad de México, p. 4)

Ainda que este indicador possa ser questionado, tanto pela sua composição quanto pelo tipo de aferição de cada um destes itens, com ele estão sendo revelados aspectos com os quais os financiadores estão se importando. Além disso, a composição deste indicador põe em relevo a interface existente entre política de segurança e política urbana.

³³⁴ COSTA, Arthur; GROSSI, Bruno. *Relações intergovernamentais e segurança pública*, 2006, p. 25 e 28. *Mimeo*.

³³⁵ Depois de três anos de existência o Fundo havia repassado do 1 bilhão de reais. (SUSP. Elaboração dos Planos Estaduais de Segurança Pública. Ob. Cit.)

Cidadania, com o objetivo de subsidiar a campanha presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva neste tema.

Os princípios estabelecidos pela SENASP para nortear a elaboração dos Planos Estaduais de Segurança Pública são reveladores da concepção de Segurança Pública da qual partiu o Governo Lula e do estágio atual do debate sobre a função policial no Brasil. Foram destacadas por esses princípios algumas questões importantes na teoria, como a visão da atividade policial como um serviço, a necessidade de integração da polícia com outros atores sociais e também o acolhimento de demandas da própria polícia por reconhecimento, mas ao mesmo tempo foi reforçado o papel da polícia nas políticas de segurança, uma vez que, dos seis princípios existentes, cinco disseram respeito explicitamente à atividade policial³³⁶, ainda que os documentos de governo e as produções acadêmicas sobre segurança sejam praticamente unânimes no sentido de que a segurança não pode ser encarada como “coisa de polícia”, e mais, que esta concepção de segurança como função policial é uma marca indelével da razão de Estado neste âmbito, onde se privilegia o poder em detrimento da liberdade³³⁷. Jacqueline Muniz e Domício Proença Júnior também percebem esta situação relacionada ao problema da **ordem pública** e afirmam que, nas políticas de segurança:

Persistem entendimentos e práticas orientadas por uma

³³⁶ Direitos humanos e eficiência policial são compatíveis entre si e mutuamente necessários; Ação social preventiva e ação policial são complementares e devem combinar-se na política de segurança; Polícias são instituições destinadas a servir os cidadãos, protegendo direitos e liberdades, inibindo e reprimindo, portanto, suas violações; Às Polícias compete fazer cumprir as leis, cumprindo-as; Policiais são seres humanos, trabalhadores e cidadãos, titulares, portanto, dos direitos humanos e das prerrogativas constitucionais correspondentes às suas funções; O Sistema de Justiça Criminal deve ser democrático e justo, isto é, orientado pela equidade, acessível a todos e refratário ao exercício violento e discriminatório do controle social. (Idem)

³³⁷ Neste sentido LÓPEZ PORTILLO, Ernesto. Seguridad pública y democracia: hacia la seguridad ciudadana – relativizar al poder frente la libertad. In. ALVARADO, Arturo; ARZT, Sigrid (Editores). Ob. Cit., 2001, p. 67 – 79.

visão de segurança obsoleta, que privilegia a razão de Estado e considera a ordem pública “um assunto de responsabilidade exclusiva da polícia”. Esta mentalidade impede a visão democrática de uma ordem pública – prestação de um serviço às comunidades – e tem contaminado não apenas os executivos e administradores responsáveis, mas também os atores da sociedade civil organizada.³³⁸

Uma visão contrária ao predomínio policial e que compartilha responsabilidades na produção de condições de segurança e de **ordem pública** está expressa, inclusive, na Constituição Federal Brasileira, em seu artigo 144, assim como figura dentre os primeiros princípios do próprio SUSP, que são os seguintes:

Responsabilidade do Estado

A prevenção do crime e da violência é uma responsabilidade do estado, que deve ser compartilhada por organizações governamentais em todas as esferas e áreas do estado, incluindo organizações federais, estaduais e municipais, responsáveis por políticas econômicas, sociais, culturais, habitacionais, urbanas, de segurança pública, administração da justiça e administração penitenciária.

Participação da Sociedade

A prevenção do crime e da violência, apesar de ser uma responsabilidade do estado, deve contar com a participação de organizações da sociedade civil e do setor privado, na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas e programas de prevenção.³³⁹

Cabe também advertir que tampouco tal predomínio está expresso no “*Projeto Segurança Pública para o Brasil*”, cuja característica mais evidente é a abrangência das respostas imaginadas por seus idealizadores para os problemas atuais da segurança, respostas estas, aliás, que em escassa medida são levadas em consideração para a formulação das políticas neste setor, ao contrário do discurso oficial do governo de que este

³³⁸ MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JÚNIOR, Domício. Administração estratégica da ordem pública. In. *Lei e liberdade*. Comunicações do ISER. Grupo de Estudos Estratégicos – GEE/COPE – UFRJ. Rio de Janeiro: ISER, 1997, p. 15.

³³⁹ ARQUITETURA INSTITUCIONAL DO SUSP. Ob. Cit.

seja o projeto que está sendo posto em prática, exceto por alguns pontos, como a própria criação do SUSP e a campanha pelo desarmamento, ainda assim de forma parcial.

Tal como observaram Arthur Costa e Bruno Grossi na análise do Fundo Nacional de Segurança Pública, o governo brasileiro ainda não assumiu um papel central e definitivo no estabelecimento de uma política nacional de segurança pública. No entanto, algumas mudanças podem ser percebidas, quer pela presença de determinadas estratégias, quer pela linguagem dos documentos oficiais, como é o caso da insistência na capacitação dos profissionais da segurança pública e da perspectiva de implantação de ações integradas e/ou comunitárias. Ocorre que, na metodologia de trabalho da rede de cidades europeia – *SécuCités* - por exemplo, quem define a destinação dos recursos são as comunidades locais, a partir da identificação de prioridades e da elaboração prévia de projetos que são submetidos à rede para concorrer a uma destinação de recursos. Esta também é metodologia empregada no *Programa Comuna Segura*, que foi implementado pelo Ministério do Interior do Chile, em cooperação com 57 municípios do país. O projeto inicial foi o da cidade de Rosário, que utilizou uma estratégia usada na África do Sul, cuja inspiração maior foi o projeto inglês *Safer Cities*³⁴⁰. A idéia central é a da cooperação, no seguinte sentido: “El gobierno central traspasa fondos a los gobiernos locales, pero la

³⁴⁰ O Programa *Safer Cities* foi lançado em 1988 na Inglaterra e envolveu vinte cidades. Ele foi concebido pelo Ministério do Interior (*Home Office*) para abordar os múltiplos problemas sociais, físicos e econômicos de alguns dos grandes centros urbanos ingleses. Sua realização foi centralizada pela divisão de prevenção criminal daquele ministério, com o objetivo de reduzir o crime e o medo do crime, criando, assim, cidades mais seguras, onde a vida econômica e comunitária pudesse se desenvolver. No entanto, existiu uma base local, e em cada zona a operação foi coordenada por um comitê, representando as autoridades locais, a polícia, os responsáveis pela liberdade condicional, as associações beneficentes e o comércio. Dessa forma, estabeleceram-se as prioridades de operação e de supervisionamento das medidas destinadas a combater o crime, sempre acompanhadas no nível local, de coordenadores subordinados ao Ministério do Interior. O tipo de ação preventiva instaurada compreendia toda a sorte de métodos, desde a melhora dos edifícios de apartamentos aos programas educativos para jovens; da instalação de iluminação pública diante dos asilos à melhoria da segurança dos conjuntos habitacionais; de uma operação geográfica objetivando um bairro a operações destinadas a grupos vulneráveis, e ainda uma estratégia de segurança no centro das cidades. (ZACKSESKI, Cristina. *Políticas integradas de segurança urbana: modelos de respostas alternativas à criminalidade de rua*. Dissertação de mestrado. Florianópolis: UFSC, 1997, p. 36.)

implementación y las posibilidades de aprovechamiento deben venir de la localidad, su gobierno y su comunidad”.³⁴¹ Com isso queremos dizer que os incentivos dos governos federais podem ser utilizados para imprimir determinada política, respeitando as peculiaridades locais, das quais trataremos no próximo capítulo.

³⁴¹ INSYDE. *Más comunidad, más prevención*: Lecciones prácticas comparadas. Mesa redonda con Hugo Frühling. Serie Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia A. C. (Incide). N. 4. 11 de enero del 2005, Ciudad de México, p. 2.

Capítulo IV - Brasília e Cidade do México: a segurança nos distritos federais

Este capítulo tem por objetivo apresentar as diversas nuances do problema da segurança urbana a partir da análise das políticas públicas dos distritos federais dos países estudados. Trata-se, pois, da parte central desta investigação sobre o papel dos governos distritais na definição e implantação de um conjunto de políticas que dizem respeito ao sistema de controle social formal, ou seja, não se referem apenas ao subsistema de segurança, tendo havido, especialmente no México, uma redefinição de todo o aparato repressivo a partir das necessidades de segurança que assumiram um espaço privilegiado na Política Criminal. No Brasil a separação entre os subsistemas que compõe o sistema de justiça criminal é mais estanque e isso se refletiu na forma com que é apresentado o sistema de segurança correspondente.

4.1. A organização político-administrativa dos distritos federais no Brasil e no México

Escrever sobre distritos federais é sempre um enorme desafio porque isso envolve um cuidado especial na definição dos termos utilizados. No caso mexicano encontramos afirmações da seguinte natureza: “El Distrito Federal y la ciudad de Mexico, por razones históricas y políticas se han fundido en un solo concepto, no obstante que son entes

diferentes”³⁴². No caso brasileiro são freqüentes as dúvidas sobre: “O que é Brasília e o que é Distrito Federal?”³⁴³. Neste trabalho a referida diferenciação se coloca de forma ainda mais complexa, uma vez que estamos cuidando de contextos urbanos.

Toda a pesquisa envolveu noções sobre poder e movimento em estruturas urbanas contemporâneas, diferenciadas pela história de sua consolidação como cidades e como capitais de dois dos maiores países do continente americano. Há, contudo, algo comum na escolha para o lugar destas cidades, que é o elemento mítico, ou o que poderíamos chamar de “mito fundador”. Brasília ergue-se no planalto central do Brasil em 21 de abril de 1960, havendo, para isso, uma justificativa no sonho que teve Dom Bosco³⁴⁴ em 30 de agosto de 1883. Neste sonho apareciam:

(...) numerosos filões de metais preciosos, minas inexauríveis de carvão, depósitos de petróleo extremamente abundantes. Exatamente entre os paralelos de 15° e 20° havia uma enseada bastante extensa que partia do ponto onde se formava um grande

³⁴² JIMÉNEZ GONZÁLEZ, David. Representación popular em el Distrito Federal. In. GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, José Antonio (Comp.). *Distrito Federal: Sociedad, gobierno y justicia*. México: Porrúa, 1997, p. 9.

³⁴³ Título de um texto informativo sobre Brasília retirado da Internet em 05 de março de 2005 – www.geocities.com/thetropics/3416/brasilia.htm.

³⁴⁴ “Giovanni Melchior Bosco nasceu em 16 de agosto de 1815 em Becchi, perto de Turim, norte da Itália. Em 5 de junho de 1841, foi ordenado sacerdote em meio à revolução industrial. Logo iniciou sua obra de educação de crianças. Dedicou-se aos jovens abandonados da cidade de Turim, ‘produtos da era da industrialização’, que então começava. A realidade era dura para aqueles que haviam deixado o campo em direção à cidade. O que mais chocava Dom Bosco eram as cadeias cheias de jovens. Essa realidade o impressionava tanto que decidiu impedir que meninos tão jovens acabassem na cadeia. Os párocos de Turim sentiam o problema, mas esperavam que os garotos os procurassem na sacristia. Dom Bosco foi ao encontro deles na rua, nos botequins onde trabalhavam. Em 1841, começou o Oratório de Dom Bosco, com Bartolomeu Garelli, um oratório diferente dos outros. Em questão de meses, o oratório tinha 80 jovens. Em 1847, Dom Bosco sentiu necessidade de recolher os meninos em internatos-escola. Em 1853, Dom Bosco começou as escolas profissionais. O internato do Oratório de Valdocco cresceu. Em 1861, eram 800 meninos. Em 1859, Dom Bosco reuniu o primeiro grupo de jovens educadores no Oratório. Este grupo deu origem à Congregação Salesiana. Nos anos seguintes, Dom Bosco fundou e organizou a Congregação Salesiana, o Instituto das Filhas de Maria Auxiliadora e os Cooperadores Salesianos. Construiu, em Turim, a Basílica de Nossa Senhora Auxiliadora, e fundou 59 casas salesianas em 6 países. Abriu as missões na América Latina. Morreu em 31 de janeiro de 1888. Foi beatificado em 1929 e canonizado por Pio XI em 1934. Quando da morte de Dom Bosco, haviam 14 escolas profissionais espalhadas pela Itália, França, Espanha e Argentina. Chegaram a 200 em todo o mundo.” (FORAM FEITAS SUPRESSÕES NO TEXTO ORIGINAL) (http://www.santuariodombosco.com.br/dom_bosco.htm - Acesso em 7 de março de 2005.)

lago. Ouviu-se então uma voz: “Quando se escavarem essas minas escondidas em meio a esses montes aparecerá aqui a terra prometida que jorra leite e mel. Será uma riqueza inconcebível”.³⁴⁵

O sinal para a construção da cidade do México foi visto em 1325 por peregrinos astecas. Conforme a lenda o que eles buscavam e teriam encontrado foi uma águia pousada sobre um nopal devorando uma serpente³⁴⁶.

Así fue como los pueblos del Aztlán funaron su ciudad, que fue la Gran Tenochtitlan, ciudad que pronto vio su crecimiento y su grandeza, al convertirse en la gran capital del imperio azteca, desde la cual se dominó a todos los pueblos circunvecinos.

(...)

Por lo majestuoso de la Gran Tenochtitlan, por haber sido la capital del império azteca, por su símbolo y por su ubicación geográfica, los españoles, una vez consumada la Conquista decidieron que esa misma ciudad se convertiría em la capital de la Nueva España.³⁴⁷

Existe uma diferença histórico-religiosa nestes mitos fundadores. Brasília aparece no sonho de um santo da igreja católica, e a cidade do México de uma representação indígena, cuja figura encontra-se até hoje no centro do escudo das armas da bandeira mexicana, tendo, portanto, uma função simbólica mais significativa para a identidade mexicana do que o sonho de Dom Bosco tem para o Brasil, ainda que em nossa bandeira estejam inscritas duas palavras de grande relevância para este estudo e que têm relação com

³⁴⁵ Idem.

³⁴⁶ “Sete famílias astecas decidiram no ano de 1271, lideradas por seu guia, seguir o pássaro sagrado, que os levaria para onde deveriam fundar o seu império. Quando chegaram ao que hoje é o México, perderam-se do pássaro e ao perguntar aos seus deuses, estes lhes ordenaram que o lugar onde deveriam fundar sua nação seria onde encontrassem uma águia devorando uma serpente e que estivesse pousada em um Nopal, planta da família das Cactáceas. Numa noite escura, quando a lua começava a sair, chegaram às margens de um lago e deram ao lugar o nome de México, que significa diante da Lua. No dia seguinte, viram uma águia com as asas estendidas, pousada em um Nopal e com uma víbora no bico. Assim, após anos de caminhada e espera, foi fundada no ano de 1325 a primeira cidade do México, que se chamou México-Tenochtitlán, ou seja, diante da Lua e junto ao Nopal.” Esta descrição faz parte do acervo da Hemeroteca Nacional do México. (<http://www.casla.com.br/paises/M%E9xico.htm> – Acesso em 7 de março de 2005).

³⁴⁷ JIMÉNEZ GONZÁLEZ, David. Representación popular en el Distrito Federal. In. GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, José Antonio (Comp.). Ob. Cit., 1997, p. 9 - 10.

o simbolismo da nova capital – *Ordem e Progresso*.

A expressão foi extraída da fórmula máxima do Positivismo: 'O amor por princípio, a ordem por base, o progresso por fim', que se decompõe em duas divisas usuais - Uma moral, 'Viver para outrem' (altruísmo - termo criado por Comte), ou seja, por o interesse alheio acima de seu próprio interesse, e outra estética, 'Ordem e Progresso', ou seja, cada coisa em seu devido lugar para a perfeita orientação ética da vida social.³⁴⁸

Contudo, o mito fundador serve apenas para uma caracterização inicial das diferenças e semelhanças, devendo ser observados outros elementos que interessam ao desenvolvimento de nosso trabalho, tais como as peculiaridades administrativas. Assim, apresentaremos a seguir uma pequena descrição da estrutura política e administrativa dos distritos federais, sem esquecer, no entanto, da dinâmica social dos dois ambientes urbanos em questão, na qual está situada uma noção de ordem.

Existem dificuldades na comparação das duas cidades escolhidas e uma das mais evidentes é a diferença de dimensões. Loïc Wacquant se deparou com a mesma dificuldade ao comparar o gueto norte-americano com a *banlieue* francesa, pois para ele compará-los significava colocar na mesma balança boi e rã, e podemos dizer que a Cidade do México está para Chicago, assim como Marselha e Lyon estão para Brasília.

O gueto de Chicago possui atualmente de 400 mil a 700 mil habitantes e se estende por centenas de quilômetros quadrados; os da cidade de Nova York (Harlem, Browns-ville e Bronx Sul) abrigam perto de 1 milhão de negros pobres e o de South Central e Compton em Los Angeles abrigam centenas de milhares de pessoas – sem contar os latinos e outros imigrantes de cor, cada vez mais numerosos, cuja condição social é quase sempre tão precária quanto a daqueles. Comparados a esses, os bairros franceses mais populosos, os da 'pequena coroa' parisiense, da periferia de Lyon

348 <http://www.brasilrepublica.com/bandeiranacionalbr.htm> - Acesso em 31 de agosto de 2006.

ou dos bairros no norte de Marselha, parecem bem mais modestos. Em 1982, Quatre Mille abrigava cerca de 13 mil pessoas ocupando 348 mil m², os arredores de Minguettes em Venissieux, uma das maiores concentrações de moradias em conjuntos habitacionais do país contavam com 35 mil habitantes. Nenhum bairro da França chega a 1/10 do tamanho de um dos guetos norte-americanos, aos quais são comparados nos discursos sobre 'bairros-gueto'.³⁴⁹

No entanto, o que o autor citado encontrou na comparação realizada foi um estigma mais pesado para os habitantes da *banlieue* francesa do que para os do gueto norte-americano, apesar de estes viverem num ambiente consideravelmente mais desolador e opressivo. Ainda assim o principal efeito do estigma territorial seria semelhante nos dois países: estimularia práticas de diferenciação e distanciamento social interno que acabariam diminuindo a confiança entre as pessoas e minando a solidariedade social no plano local.³⁵⁰

Em Brasília o estigma territorial existente se constrói de forma bem diferente daquela que podemos observar na Cidade do México do mesmo período. Em Brasília a exclusão concentra-se na periferia, enquanto na Cidade do México ela se localiza tanto no centro quanto na periferia, mas boa parte desta periferia é rural, especialmente ao sul, o que faz com que a pobreza seja um pouco mais digna, pois a história, as dimensões e a cultura política de cada uma das capitais fazem com que sejam também diferentes as repercussões dos modelos de controle da desordem.

4.1.1. O Distrito Federal brasileiro

De acordo com informações do arquivo público do Distrito Federal³⁵¹ a idéia de fixar a sede o governo federal no sertão do Brasil data da segunda metade do século XVIII

³⁴⁹ WACQUANT, Loïc. *Os condenados da cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2001, p. 121.

³⁵⁰ Idem, p. 141 e 144.

³⁵¹ *Breve história do Distrito Federal* – www.arpdf.df.gov.br – Acesso em 7 de março de 2005.

e é do Marquês de Pombal. Porém, a mudança da capital somente foi estabelecida formalmente na Constituição de 1891³⁵². Tal idéia também foi incorporada ao texto da Constituição de 1934³⁵³ e ao texto da Constituição de 1946³⁵⁴.

Brasília foi inaugurada no dia 21 de abril de 1960 e inicialmente o Distrito Federal que se constituiu não teve autonomia político-administrativa. Até 1969 o Distrito Federal foi administrado por prefeitos e de 1969 a 1990 o Presidente da República passou a nomear os governadores. A segurança foi uma das justificativas encontradas para esta situação, pois:

(...) havia a preocupação de que um governador de oposição ao governo federal pudesse relaxar nos quesitos de segurança e proteção às autoridades e ao patrimônio da União, uma vez que os serviços de polícia e bombeiros pertenciam ao GDF, fora outros constrangimentos que seriam evitados pela ausência de representatividade popular nesse nível de governo, caso o governador viesse a apoiar manifestações contrárias ao Presidente e Congresso Nacional e até no momento de dividir palanque frente à políticos desafetos em cerimônias oficiais e públicas na cidade.³⁵⁵

³⁵² Título I – Da Organização Federal – Disposições Preliminares - Art.2º - Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte. Art.3º - Fica pertencendo à União, no planalto central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura Capital federal. Parágrafo Único - Efetuada a mudança da Capital, o atual Distrito Federal passará a constituir um Estado. <http://www.redebrasil.inf.br/> - Acesso em 5 de fevereiro de 2006.

³⁵³ Art.4º das Disposições Transitórias – Será transferida a Capital da União para um ponto central do Brasil. O Presidente da República, logo que esta Constituição entrar em vigor, nomeará uma Comissão, que, sob instruções do Governo, procederá a estudos de varias localidades adequadas à instalação da Capital. Concluídos tais estudos, serão presentes à Câmara dos Deputados, que escolherá o local e tomará sem perda de tempo as providências necessárias à mudança. Efetuada esta, o atual Distrito Federal passará a constituir um Estado. Parágrafo Único - O atual Distrito Federal será administrado por um Prefeito, cabendo as funções legislativas a uma Câmara Municipal, ambos eleitos por sufrágio direto sem prejuízo da representação profissional, na forma que for estabelecida pelo Poder Legislativo federal na Lei Orgânica. Estendem-se-lhe, no que lhes forem aplicáveis, as disposições do art. 12. A primeira eleição para Presidente será feita pela Câmara Municipal em escrutínio secreto. <http://www.redebrasil.inf.br/> - Acesso em 5 de fevereiro de 2006.

³⁵⁴ Art.4º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – A Capital da União será transferida para o planalto central do País. http://www.redebrasil.inf.br – Acesso em 5 de fevereiro de 2006.

³⁵⁵ GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação. *Aspectos da população e situação dos domicílios no Distrito Federal*. Informe Demográfico 20, p. 8.

Então, o Distrito Federal brasileiro só ganhou autonomia política e administrativa com a Constituição de 1988, passando o seu governador a ser escolhido pelo voto direto a partir da eleição ocorrida em 1990. O primeiro Governador escolhido pelo sufrágio universal, empossado em primeiro de janeiro de 1991, foi Joaquim Domingos Roriz, que teve como Vice-Governadora Márcia Kubistchek, filha do ex-presidente Juscelino.

Governadores do Distrito Federal Brasileiro 1979 – 2006

Período de mandato	Governador
1979 - 1982	Aimé Alcebíades da Silveira Lamaison
1982 - 1985	José Ornellas de Souza Filho
1985	Ronaldo Costa Couto
1985 - 1988	José Aparecido de Oliveira
1988 – 1990	Joaquim Domingos Roriz
1990 - 1991	Wanderley Vallin da Silva
1991 – 1995	Joaquim Domingos Roriz
1995 - 1999	Cristovam Buarque
1999 - 2006	Joaquim Domingos Roriz

FONTE: www.districtofederal.df.gov.br

Com a nova Constituição o Distrito Federal passou a ter também uma Câmara Legislativa - composta de 24 deputados distritais - que acumulou competências que nos estados-membros são dos próprios estados e dos municípios. No entanto, a Câmara Distrital não pode legislar sobre alguns assuntos que são de competência dos poderes legislativos dos estados-membros, tendo sido reservada para a União a competência para legislar sobre organização judiciária e segurança pública (Artigos 21, XII e XIV; 22, XVII e 48, IX da Constituição Federal de 1988).³⁵⁶

A Lei Orgânica do Distrito Federal (que é reconhecida pelo Supremo Tribunal

³⁵⁶ GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação. *Aspectos da população e situação dos domicílios no Distrito Federal*. Informe Demográfico 20, p. 9.

Federal como Constituição Estadual), em seu Título II, estabelece as regras para a sua organização, dentre as quais destacam-se:

Artigo 6º- Brasília, Capital da República Federativa do Brasil, é a sede do governo do Distrito Federal.

(...)

Artigo 8º - O território do Distrito Federal compreende o espaço físico-geográfico que se encontra sob seu domínio e jurisdição.

(...)

Artigo 10 - O Distrito Federal organiza-se em Regiões Administrativas com vistas à descentralização administrativa, à utilização racional dos recursos para o desenvolvimento econômico e à melhoria da qualidade de vida.

Atualmente existem 28 regiões administrativas no Distrito Federal. Brasília é o nome dado à Região Administrativa I, também conhecida por Plano Piloto (referência expressa ao projeto arquitetônico da capital traçado por Lúcio Costa), que passou a ser chamado de Brasília pela Lei 110/1990.



<http://www.saanpark.com.br/figuras/mapa.jpg>

Os dados sobre área, população e densidade demográfica de 19 das regiões administrativas do Distrito Federal brasileiro, referentes ao ano de 2000, estão expostos na tabela que segue:

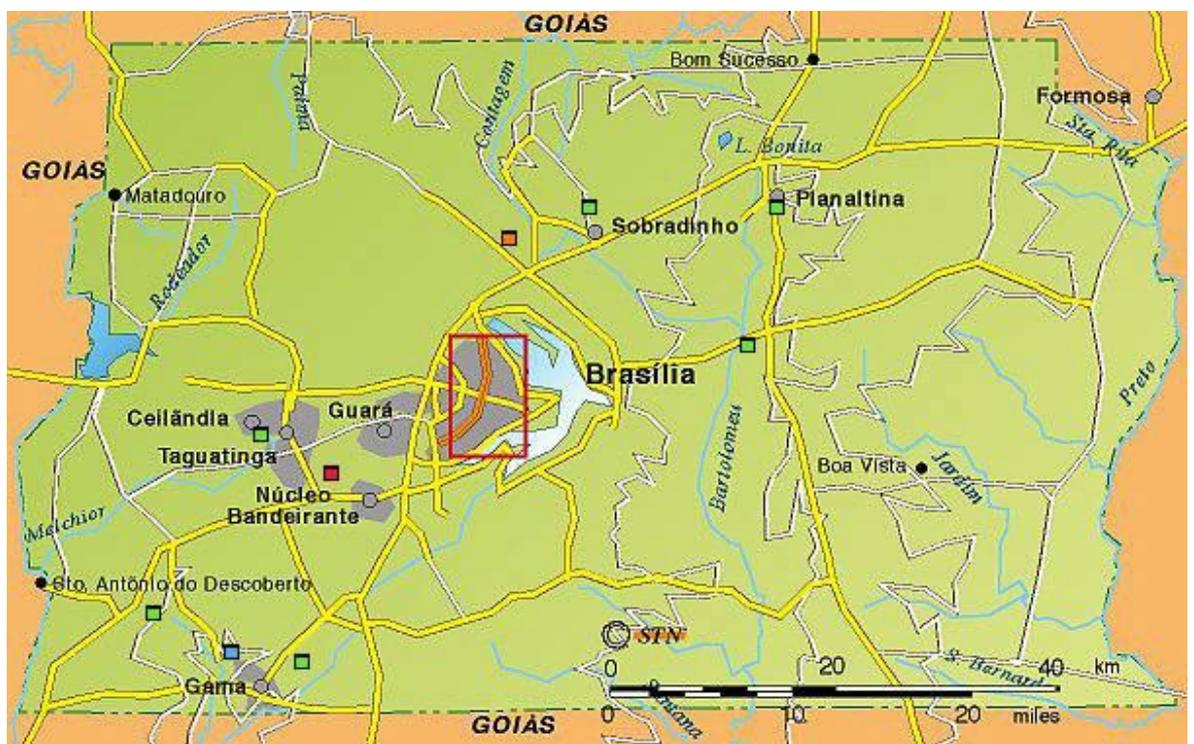
As Regiões Administrativas do Distrito Federal

Região Administrativa		Área (km ²)	População (2000)	Dens. Demogr. (hab/km ²)
RA-I	Brasília	473	198.422	419,4
RA-II	Gama	276	130.580	472,9
RA-III	Taguatinga	121	243.575	2.007,2
RA-IV	Brazlândia	474	52.698	111,2
RA-V	Sobradinho	569	128.789	226,2
RA-VI	Planaltina	1.537	147.114	95,7
RA-VII	Paranoá	852	54.902	64,4
RA-VIII	Núcleo Bandeirante	82	36.472	442,5
RA-IX	Ceilândia	232	344.039	1.482,9
RA-X	Guará	46	115.385	2.524,8
RA-XI	Cruzeiro	9	63.883	7.098,1
RA-XII	Samambaia	106	164.319	1.550,2
RA-XIII	Santa Maria	211	98.679	467,1
RA-XIV	São Sebastião	383	64.322	167,9
RA-XV	Recanto das Emas	101	93.287	919,3
RA-XVI	Lago Sul	190	28.137	147,9
RA-XVII	Riacho Fundo	55	41.404	759,3

RA-XVIII	Lago Norte	54	29.505	541,5
RA-XIX	Candangolândia	7	15.634	2.351,0
	T O T A L	5.783	2.051.146	354,7

Fonte: CODEPLAN - IBGE - IDHAB/DF

Nota: Entre 2003 e 2005 foram criadas 9 novas regiões administrativas, perfazendo um total de 28. As novas RAs são: XX - Águas Claras (até então fazia parte da RA de Taguatinga), XXI - Riacho Fundo II, XXII - Sudoeste / Octogonal (fazia parte da RA do Cruzeiro), XXIII - Varjão (fazia parte do Lago Norte), XXIV - Park Way, XXV - Setor Complementar de Indústria e Abastecimento, XXVI - Sobradinho II, XXVII - Jardim Botânico e XXVIII - Itapuã. Porém, não há ainda dados sobre população e área que reflitam estas novas RAs.³⁵⁷



<http://www.supertravelnet.com/maps/index.php>

A construção de Brasília compreendeu 41 meses de trabalho de 30.000 operários, em grande parte provenientes da Região Nordeste do país, que foram apelidados

³⁵⁷ <http://www.geocities.com/TheTropics/3416/regioes.htm>. - Acesso em 31 de março de 2006.

pejorativamente de candangos. Consta na *Wikipédia* uma explicação para o termo que confirma a diferença entre os nascidos na cidade – brasilienses – e as pessoas que vivem em Brasília, mas não nasceram na cidade – candangos. “Atualmente também tem sido utilizado por alguns brasilienses para se identificarem. De origem africana, candango significa ‘ordinário’, ‘ruim’, e era a denominação que se dava aos trabalhadores que participaram da construção de Brasília.”³⁵⁸ [Os habitantes do Distrito Federal mexicano, por uma coincidência fonética, são chamados de *chilangos*, cuja origem é a palavra *náhuatl* “*tenochcatl*”, que quer dizer *capitalino*.³⁵⁹].

James Holston dedica várias páginas de seu livro sobre Brasília ao significado da palavra candango em contraposição as designações “pioneiro” e “brasiliense”. Sobre o termo candango diz:

A etimologia desta palavra condensa uma boa parcela da história das relações de classe luso-africanas e luso-brasileiras, antes de ter passado por uma fundamental mas breve redefinição no curso da construção de Brasília. Até Brasília, foi durante séculos uma palavra geral de depreciação. Segundo a maior parte das autoridades, é uma corrupção de *candongo*, uma palavra da língua quimbundo ou quilombo, dos bantos do sudoeste de Angola. Era o termo pelo qual os africanos se referiam, pejorativamente, aos colonizadores portugueses. Como tal veio ao Novo Mundo com os escravos angolanos. No Brasil, aparece primeiramente nas plantações de cana-de-açúcar do Nordeste, onde os escravos a empregavam derrisoriamente com relação a seus senhores portugueses e, mas tarde, brasileiros. Contudo, a partir de certo momento, os brasileiros terminaram por inverter o alvo da depreciação: a palavra “candango” torna-se um sinônimo de cafuso, o mestiço do índio e do negro; ou um mameluco (filho de índio e branco) e do negro. Como essas misturas raciais compõem uma grande parte da população sertaneja brasileira, a palavra “candango” tornou-se um termo geral para as pessoas do interior em oposição às do litoral, e especialmente para os trabalhadores

³⁵⁸ <http://pt.wikipedia.org/wiki/Brasília> - Acesso em 29 de agosto de 2006.

A língua *náhuatl* é um dos idiomas ameríndios de origem asteca que é considerado oficial no México.

³⁵⁹ RODRÍGUEZ VILLEGAS, Manuel. *Dicionário náhuatl – espanhol*. www.aulex.ohui.net/nah-es/ - Acesso em 29 de agosto de 2006.

itinerantes pobres que o interior produziu em grande quantidade.

(...)

Atualmente, em Brasília, o sentido de “candango” como um termo de classe está firmemente arraigado no uso popular: refere-se, antes de tudo, aos que moram nas cidades-satélites, longe daqueles que chamam a si próprios de “brasilienses”.³⁶⁰

No ano de 2000 ainda não chegava a 50% o número de brasilienses, como indica a tabela abaixo. A cidade ainda é formada, majoritariamente, por pessoas que vieram por razões políticas, ou em razão das ofertas de trabalho, ou pela expectativa de moradia. Este “ser estrangeiro” em seu próprio país confere à cidade uma dinâmica especial que muitas vezes tem o tom da precariedade, da provisoriidade, do não compromisso com o local e da reafirmação de valores de culturas regionais, todas se confundindo e sendo misturadas numa única estrutura urbana que é, ao mesmo tempo e formalmente, o centro do poder.

Lugar de nascimento dos residentes do Distrito Federal - 2000

Lugar	População	%
Distrito Federal	956.843	46,65
Região Nordeste	572.066	27,89
Região Sudeste	294.340	14,35
Região Centro-Oeste (menos DF)	150.558	7,34
Região Norte	39.927	1,95
Região Sul	30.189	1,47
Outros	7.223	0,35
Total	2.051.146	100,00%

FONTE: IBGE, Censo Demográfico.³⁶¹

A relação precária com a cidade e os conflitos resultantes da perda de espaço para o controle social informal foi estudada pelos teóricos da Escola de Chicago no início do

³⁶⁰ HOLSTON, James. Ob. Cit., 2005, p. 209, 210, 215.

³⁶¹ GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do DF – SEDUH. *Modelo de gestão estratégica do território do Distrito Federal*. Brasília, setembro de 2004, p. 58.

Século XX, mas aquela situação de análise se diferencia desse olhar sobre Brasília por vários aspectos. Os estrangeiros, no caso de Chicago, eram migrantes (negros vindos do sul dos EUA), mas, sobretudo, imigrantes gregos, italianos, japoneses, alemães, lituanos e outros³⁶². Eles já chegavam como estranhos aos olhos da população local, enquanto em Brasília a situação é diferente, pois somos quase todos recém-chegados, em maior ou menor medida, mas ainda não suficientemente arraigados e culturalmente identificados a ponto de exibir traços xenófobos (como se passou no caso dos trabalhadores recém-chegados em “*Winston Parva*” descrito por Norbert Elias na obra “*Os estabelecidos e os Outsiders*”). Uma parte das pessoas veio para não ficar, outra parte nem vem completamente, deixando família e residência em outro lugar, permanece vivendo em hotéis ou apartamentos de trânsito e assim não cria vínculos com a cidade no sentido da fixação territorial³⁶³.

Historicamente também há uma peculiar vinculação do viver em Brasília com a criação do novo espaço urbano planejado e construído no coração do Brasil, com objetivos de integração, nacional e internacional, e de desenvolvimento econômico. Para James Holston, Brasília representa até mesmo um dos paradigmas da modernidade: “(...) a idéia de que governos nacionais podem mudar a sociedade e manobrar o social através do imaginário de um futuro alternativo”³⁶⁴, e mais, a cidade representa uma fase na qual era requerida uma forte intervenção do Estado e uma administração centralizada.

³⁶² SHECAIRA, Sérgio Salomão. Importância e atualidade da Escola de Chicago. In. *Discursos Sediciosos*, n. 9/10, Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2000, p. 151.

³⁶³ O comportamento, no entanto, não é como o do turista mencionado por Zygmunt Bauman em seu livro “*Globalização e as conseqüências humanas*” (Ob. Cit., 1999), pois há um vínculo específico que é o do trabalho.

³⁶⁴ HOLSTON, James. Ob. Cit., 2005, p. 3.

Nos documentos de governo da atualidade a história da cidade, dos objetivos de sua construção, aparece da seguinte maneira:

A construção de Brasília, iniciada em meados dos anos 50 do século passado, fazia parte de um conjunto de projetos de grande porte, que vinham sendo gestados no contexto do estado brasileiro desde o início do século XX, cuja principal motivação dizia respeito à integração do território, sob o ponto de vista físico e, sobretudo, a integração do Brasil à economia mundial, sob o ponto de vista econômico.³⁶⁵

Este espaço novo e planejado foi concebido pelo arquiteto Lúcio Costa a partir de uma visão muito específica de cidade, originada de um contato havido entre 1930 e 1945 com as propostas desenvolvidas no período de 1928 a 1960 no âmbito do *Congrès Internationaux d'Arquitecture Moderne* (CIAM), considerado o fórum internacional mais importante da arquitetura moderna. Diz James Holston que é muito fácil demonstrar o *pedigree* de Brasília:

Demonstra-se com facilidade que a concepção de Brasília deriva das propostas dos CIAM. Em seu manifesto mais significativo, *A Carta de Atenas*, os objetivos do planejamento urbano são definidos a partir de quatro funções: 'As chaves para o planejamento urbano estão nas funções: moradia, trabalho, lazer (nas horas livres), circulação (Le Corbusier 1957 [1941]: art. 77). A última função, 'circulação', estabelece 'uma comunicação proveitosa entre as outras três' (ibid., art. 81). Em um encontro posterior, o CIAM aumentou o número dessas funções, incluindo 'um centro público' de atividades administrativas e cívicas.³⁶⁶

³⁶⁵ GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do DF – SEDUH. *Modelo de gestão estratégica do território do Distrito Federal*. Brasília, setembro de 2004, p. 18.

³⁶⁶ HOLSTON, James. Ob. Cit., 2005, p. 37 – 38.

A multiplicidade de tendências envolvidas na elaboração dos princípios do modernismo do CIAM, que incluiu "(...) sindicalistas catalães, coletivistas de Moscou, fascistas italianos ...", é relatada por James Holston como uma capacidade de reunir interesses discordantes. Tal capacidade também aparece na descrição que o autor faz do contexto brasileiro da época da construção e do período (governo) imediatamente posterior: "Brasília foi planejada por um liberal de centro-esquerda, seus prédios foram desenhados por um comunista, sua construção foi feita por um regime desenvolvimentista, e a cidade consolidou-se sob uma ditadura

Brasília seria, então, o produto da recepção de um modelo de arquitetura que simbolizava a modernidade e uma noção de ordem urbana que visava superar o caos urbano das cidades industriais, além de estimular o civismo.³⁶⁷ Para o Brasil ela representava a negação do subdesenvolvimento, pois estava embutida no projeto da cidade (foi a meta-síntese do Governo JK) a perspectiva de se reinventar o desenvolvimento evitando ao máximo o efeito de desordem provocado pela industrialização, como aquele provocado nas cidades industriais desde o Século XIX.

O centro da cidade é o chamado Plano Piloto, área que concentra a maior parte da infra-estrutura e dos serviços do Distrito Federal, tendo sido inscrita na Lista do Patrimônio Cultural da Humanidade em 1987 e tombada como patrimônio histórico nacional em 1990. Houve, inclusive, uma emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal para incluir no Artigo 3º, que cuida dos objetivos prioritários do Distrito Federal, um 11º parágrafo, com a seguinte redação:

XI - zelar pelo conjunto urbanístico de Brasília, tombado sob a inscrição nº 7 532 do Livro do Tombo Histórico, respeitadas as definições e critérios constantes do Decreto nº 10.829, de 2 de outubro de 1987, e da Portaria nº 314, de 8 de outubro de 1992, do então Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural – IBPC, hoje Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN.³⁶⁸

A periferia é composta pela maior parte das Regiões Administrativas citadas (as antigas Cidades Satélites) e muitas vezes é designada como o “Entorno”, ou seja, aquilo que está em volta, à margem. É algo sem forma perfeitamente definida se comparado ao

burocrático-autoritária, cada qual reivindicando uma afinidade eletiva sobre a cidade.” (Idem, p. 45 e 46).

³⁶⁷ Idem, p. 20.

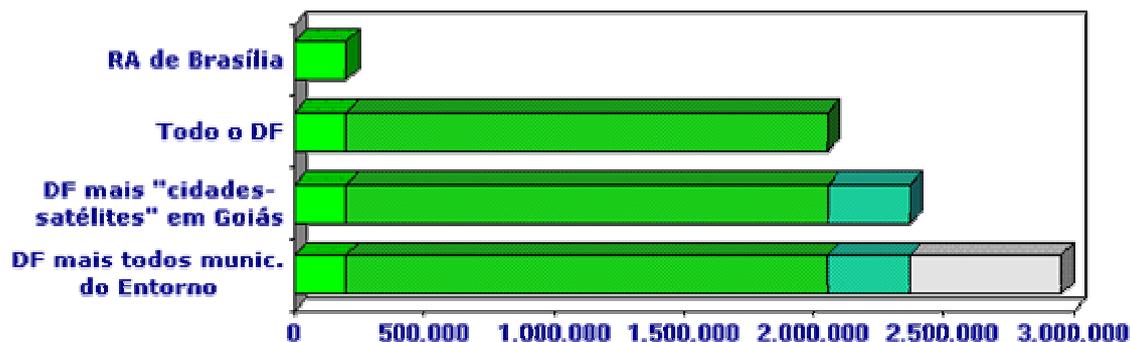
³⁶⁸ Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal n. 12 de 19996.

projeto original de Brasília. No entanto, tecnicamente, o Entorno é formado de 21 municípios dos estados vizinhos de Goiás e Minas Gerais compondo, atualmente, a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE). De acordo com o IBGE, são municípios da RIDE:

1. Abadiânia
2. Águas Frias de Goiás
3. Águas Lindas de Goiás
4. Alexânia
5. Buritis
6. Cabeceira Grande
7. Cidade Ocidental
8. Cocalzinho de Goiás
9. Corumbá de Goiás
10. Cristalina
11. Distrito Federal
12. Formosa
13. Luiziana
14. Mimoso de Goiás
15. Novo Gama
16. Padre Bernardo
17. Pirenópolis
18. Planaltina
19. Santo Antônio Descoberto
20. Unai
21. Valparaíso de Goiás
22. Vila Boa.³⁶⁹

³⁶⁹ http://www.mj.gov.br/senasp/pesquisas_aplicadas/saude/regioes/131.gif

População do DF e do Entorno - em 2000



Elaboração: www.infobrasilia.com.br

A periferia de Brasília foi sendo formada desde o início da urbanização desta área central do país, sendo composta desde sempre pelo excedente populacional que nunca coube no projeto inicial. Num primeiro momento a impertinência foi decorrente da situação inconclusa da capital, que foi inaugurada às pressas em razão da necessidade de cumprir um compromisso assumido por Juscelino Kubichek no primeiro comício de sua campanha para a presidência do país, realizado em Jataí – Goiás – em 1955³⁷⁰. Depois, o processo de fixação dos operários nas então chamadas “Cidades Satélites”, se somou à migração crescente dos anos subseqüentes, sendo que tanto uma quanto outra situações não eram esperadas, sendo surpreendente o poder atrativo de Brasília se comparado a outros projetos urbanos executados anteriormente, como Belo Horizonte e Goiânia, de acordo com o documento intitulado “*Modelo de Gestão Estratégica do Território do Distrito Federal*”, de 2004.

³⁷⁰ No relato histórico esta promessa foi feita quando o então candidato a presidente responde uma pergunta de um jovem funcionário de uma companhia de seguros, o Toniquinho, sobre a mudança da capital: “Juscelino Kubitschek respondeu que se a Constituição determinava que a capital fosse transferida para o interior, ele cumpriria a Constituição. Já eleito, JK contou que a idéia da mudança nasceu daquela intervenção de Toniquinho e foi crescendo durante a campanha, tantas eram as perguntas que se repetiam a respeito”. (CORREIO BRAZILIENSE, TV BRASÍLIA. O comício de Jataí. In. *Brasília 40 anos*. Brasília, 21 de abril de 2000, p. 33.)

Em 1960, a população de Brasília era de aproximadamente 140 mil habitantes, passando para 537 mil em 1970, representando uma taxa média anual de 14,39% ao ano, com um saldo migratório anual da ordem de 30 mil pessoas (dados da SEDUH-DF).

(...)

No período 1970/80 o Distrito Federal passou de 537,5 mil para 1,1 milhão de habitantes, praticamente dobrando a sua população. Na periferia do aglomerado urbano de Brasília (região do entorno), a população passou de 50,2 mil para 120,8 mil, o que equivale a cerca de 12% da população do DF, crescendo a taxas próximas à do Distrito Federal (IPEA 2002).³⁷¹

O crescimento acelerado do Distrito Federal que é mencionado pelos autores pode ser observado na tabela que segue:

Taxa de Crescim. da População do DF

Período	Média anual	No período
1960 a 1970	14,4%	283,5%
1970 a 1980	8,2%	119,0%
1980 a 1991	2,8%	36,0%
1991 a 2000	2,8%	28,1%

Fonte dos dados: CODEPLAN - IBGE³⁷²

³⁷¹ GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do DF – SEDUH. *Modelo de gestão estratégica do território do Distrito Federal*. Brasília, setembro de 2004, p. 23 e 38.

³⁷² http://www.geocities.com/TheTropics/3416/pop_df.htm - Acesso em 31 de março de 2006.

Luiz Alberto Gouvêa, por sua vez, relaciona a extinção dos organismos nacionais de financiamento de moradia e de outras atividades urbanas que existiam nos anos de 1980³⁷³, com a utilização do patrimônio público – a terra bruta - para financiar a atividade urbana na década de 1990. Ele afirma que a terra “(...) foi entregue de forma pouco planejada para minimizar os problemas de moradia e principalmente para viabilizar a eleição de vários candidatos governistas.”³⁷⁴ A esta falta de planejamento na utilização da terra, que destoa totalmente do afã modernista de uma definição mais segura da utilização dos espaços, podemos somar suas considerações sobre a política urbana de Brasília, que ele qualifica como pouco funcional, segregadora, violenta e pouco sustentável.³⁷⁵

Assim, o desejo de desenvolvimento do Brasil de Juscelino é aos poucos alvejado pela nova imagem da capital, que vai sendo formada num processo de transformação no qual adicionam-se a violência e a exclusão, que também já fazem parte da imagem do país.

4.1.2. O Distrito Federal mexicano

O Distrito Federal mexicano está dividido em 16 delegações³⁷⁶ desde 1970, quando foi expedida uma Lei Orgânica que foi reformada em 1978, sendo mantida a conformação das delegações, que é vigente até hoje.³⁷⁷ Há, inclusive, quem se refira às 16 delegações que compõem o Distrito Federal como “Cidade Central”, o que para outros corresponde somente às quatro delegações centrais.

³⁷³ Ele cita os seguintes: BNDH, CNDU, EBTU, Geipod e o Ministério da Habitação e Desenvolvimento Urbano. (GOUVÊA, Luiz Alberto. Violência estrutural. In. PAVIANI, Aldo; FERREIRA, Ignez Costa Barbosa; BARRETO, Frederico Flósculo Pinheiro (Orgs.).Ob. Cit., 2005, p. 344.

³⁷⁴ Idem, p. 350.

³⁷⁵ Idem, p. 348.

³⁷⁶ São delegações do Distrito Federal mexicano: Gustavo A. Madero, Azcapozalco, Iztacalco, Coyoacán, Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa de Morelos, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac, Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc e Vestusiano Carranza.

³⁷⁷ BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel. *Polícia y seguridad en México*. Colección investigación n. 4. México: INACIPE, 2005, p. 86 e 87.

La ciudad central es, entonces, el núcleo poblacional inicial que se expande con el proceso industrializador de los cuarenta, que albergará la fuerza de trabajo que demanda dicho proceso y las clases medias que surgen en el escenario nacional con la estabilidad, la burocracia del gobierno Federal, la sede los equipamientos culturales, las artes y la recreación. Producto de procesos de poblamiento complejos en los que imperaron los mecanismos de mercado formal en el acceso al suelo, la vivienda y los servicios para aquéllos que tenían capacidad de participar del mismo, mientras se expandía el poblamiento irregular en las sucesivas periferias que se fueron conformando alrededor de las delegaciones centrales.³⁷⁸

A Cidade do México, eixo econômico, político e cultural do país, é Distrito Federal desde a Constituição de 1824³⁷⁹, mas a estrutura e o funcionamento deste ente administrativo foi transformada diversas vezes. Na reforma constitucional de 1928 foi suprimido o anterior regime municipal, definindo-se um tipo de administração diferente dos estados-membros (seus princípios encontram-se no artigo 73, VI). A partir de 1929 o Distrito Federal foi administrado por regentes designados pelo Presidente. Eram diversas as diferenças de natureza política: os cidadãos não podiam eleger seus representantes, a função legislativa ficou sob a responsabilidade do Congresso da União, o Presidente tanto podia acumular o governo do Distrito Federal, como delegar esta atividade a alguém de sua confiança, cargo este que foi ocupado, desde então, por Chefes de Departamento do Distrito Federal³⁸⁰. As tabelas abaixo, que compreendem somente o período no qual está delimitado este estudo, possibilitam um panorama geral desta relação.

³⁷⁸ ZICCARDI, Alicia; NAVARRO, Bernardo (Coord.). *Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana*. México: UNAM/UAM-X, 1995, p. 135.

³⁷⁹ JIMÉNEZ GONZÁLEZ, David. Representación popular en el Distrito Federal. In. GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, José Antonio (COMP.). *Distrito Federal: Sociedad, gobierno y justicia*. México: Porrúa, 1997, p. 11.

De acordo com o artigo 44 da Constituição Mexicana: “La ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y la Capital de los Estados Unidos Mexicanos (...)”.

³⁸⁰ Idem, p. 13 a 16.

Governos do Distrito Federal de 1982 a 2006:

Aguirre	1982 – 1988
Camacho Solís*	1988 – 1993
Aguilera	1994
Espinoza*	1994 – 1997
Cárdenas (PRD)	1997 – 2000
Obrador (PRD)	2000 – 2006

* Amigos próximos e aliados de confiança do Presidente.

FONTE: WARD, Peter. *México megaciudad: desarrollo y política*, 1970 – 2002. México: Porrúa, 2004, p. 191.

Presidentes do México de 1976 a 2006:

José López Portillo	1976 - 1982
Miguel de la Madrid Hurtado	1982 - 1988
Carlos Salinas de Gortari	1988 - 1994
Ernesto Zedillo Ponce de León	1994 - 2000
Vicente Fox Quesada	2000 - 2006

Em 1987 o artigo 73, VI foi alterado para criar a Assembléia de Representantes do Distrito Federal, com representantes eleitos democraticamente e competência para expedir os regulamentos do governo. Há, inclusive, quem se refira à reforma de 1987 como o resultado de um processo de democratização do Distrito Federal mexicano³⁸¹.

Em 1992 inicia-se a discussão sobre a reforma política do Distrito Federal e em 1993 é aprovada esta reforma, que somente entrou em vigor em 1997. A partir deste ano o Poder Executivo passou a ser exercido por um representante eleito diretamente, sendo este de fato um chefe de governo.³⁸² Esta era a principal reivindicação dos habitantes do Distrito Federal mexicano, uma vez que todos os demais cidadãos mexicanos podiam eleger livre e diretamente seus governadores, o que provocou diversas crises de legitimidade e

³⁸¹ CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Sistemas de gobierno en las grandes ciudades. In. GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, José Antonio (COMP.). *Distrito Federal: Sociedad, gobierno y justicia*. México: Porrúa, 1997, p. 123.

³⁸² Idem, p. 20 e 21.

identificação entre cidadãos e governantes no Distrito Federal mexicano ao longo desta história. De acordo com o artigo 11 do Estatuto de Governo do Distrito Federal:

El gobierno del Distrito Federal para su organización política y administrativa está determinado por:

I. Su condición de Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos;

II. La unidad geográfica y estructural de la Ciudad de México y su desarrollo integral en compatibilidad con las características de las demarcaciones territoriales que se establezcan en su interior para el mejor gobierno y atención de las necesidades públicas; y

III. La coordinación con las distintas jurisdicciones locales y municipales y con la Federación en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, en los términos del Apartado G del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para Luis González Placencia existem imprecisões na distinção entre a Cidade do México e o Distrito Federal, pois a Cidade incluiria a zona conurbada do Estado do México e excluiria as zonas não urbanas do Distrito Federal. Apesar disso, pode-se dizer que a Cidade do México corresponda ao Distrito Federal no sentido de território político.³⁸³

Antonio Azuela confirma todas as duas afirmações com a seguinte explicação sobre a distinção que se faz no México entre Cidade e Município:

Cidade não é um estatuto jurídico constitucional. É um fato real. Há áreas urbanas e áreas rurais e as cidades são as áreas urbanas. Município é uma circunscrição geográfica com um governo, a comunidade política que tem um território. Cidade do México não é uma categoria jurídica e município é uma categoria jurídica, é o governo local. A lei diz que a Cidade do México é o Distrito Federal. Isso é absurdo porque a cidade como fenômeno urbano cresceu sobre o Estado do México. Parte da Cidade do México está no Estado do México e a metade do Distrito Federal é rural.³⁸⁴

³⁸³ GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis. *Administración del delito y percepción de la seguridad pública en la Ciudad de México: 2000 – 2005. Mimeo*, p. 1.

³⁸⁴ AZUELA, Antônio. *Entrevista concedida a Cristina Zackseski*. Instituto de Ciências Sociais – UNAM –



[http://es.wikipedia.org/wiki/Imagen:Zona Metropolitana de Mexico.svg](http://es.wikipedia.org/wiki/Imagen:Zona_Metropolitana_de_Mexico.svg)

A década de 1990 foi um marco jurídico-político nas políticas públicas de segurança dos países em questão. Na perspectiva local dos distritos federais estas políticas também foram constantemente transformadas. Segundo Marília Steinberger e Ana Izabel Cardoso Brasília desfrutou do status de cidade tranqüila, com destaque para a sua boa qualidade de

Distrito Federal, México, em 18 de maio de 2006.

vida, até o final dos anos 1990, havendo a “virada da insegurança” nos anos 2003 e 2004³⁸⁵.

Na Cidade do México a situação também se modifica nos anos 1990, e esta modificação está amplamente descrita na bibliografia sobre o tema, tendo sido selecionadas algumas narrativas a respeito para a descrição, no próximo item, das saídas encontradas pelo governo para controlar o problema da insegurança.

4.2. A política de segurança do Distrito Federal mexicano

No ano de 1993 é aprovada uma Lei de Segurança Pública para o Distrito Federal e o discurso é o da institucionalização da participação cidadã nas políticas públicas de segurança.

El 19 de julio de 1993 se aprueba la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, en cuyo título octavo regula la participación vecinal y ciudadana organizándola a través de Comités de Seguridad Pública, como instancia colegiada de consulta con representantes tanto de la Secretaría de Seguridad como de la Procuraduría de las Delegaciones Políticas, así como de representantes populares, vecinales y ciudadanos en general.³⁸⁶

Neste contexto são elaborados diversos instrumentos para que fossem atendidas as demandas por segurança, tal como consta do parágrafo abaixo:

En 1993, a petición de la ciudadanía de fortalecer la autoseguridad en las diferentes colonias capitalinas y responder así

³⁸⁵ STEINBERGER, Marília; CARDOSO, Ana Izabel. A geopolítica da violência urbana e o papel do Estado. In. PAVIANI, Aldo; FERREIRA, Ignez Costa Barbosa; BARRETO, Frederico Flósculo Pinheiro (Orgs.). Ob. Cit., 2005, p. 111 e 112.

³⁸⁶ DEL VALLE MARTÍNEZ, Antonio. *La transición democrática en los cuerpos de seguridad pública: participación ciudadana y derechos humanos*. México: Gernika, 2004, p. 72.

a los retos de la criminalidad, se estableció en la Procuraduría el Programa de Seguridad y Vigilancia Vecinal (Prosevive). El prosevive sensibiliza la gente para que se organice en torno a los objetivos de la seguridad. Se brindan todos los apoyos logísticos para que los vecinos adquieran una cultura preventiva que les permita disminuir las acciones delictivas en su colonia. También se trabaja en el fortalecimiento del capital jurídico ciudadano que permita actuar ante la comisión de delitos³⁸⁷.

De acordo com Luiz González Placencia o problema da segurança é colocado na agenda eleitoral no ano de 1994. Antes disso este discurso estava orientado para problemas de Segurança Nacional, e estava circunscrito a eleições no âmbito federal e não local. Além disso, o entrevistado enfatiza a ausência de eleições no Distrito Federal até 1997, mas também acrescenta que a segurança não era tema nas eleições dos estados-membros mexicanos antes de 1994.

Então, para as eleições de 1997, todos os partidos já colocam dentre as suas plataformas uma que é específica para a segurança pública. Então houve uma coisa interessante por que o partido conservador – que é o da Ação Nacional – assume uma posição mais garantista do que o partido de esquerda. Primeiro que no PRD há uma concepção muito intolerante a respeito do delito. Há uma convicção de que tem que haver mão dura. Há também uma concepção contrária aos direitos humanos, ao discurso dos direitos humanos, porque são assumidos como uma expressão do liberalismo etc., então se colocam na discussão como obstáculos para conseguir os fins da justiça. No discurso aberto, claro, mas no debate de quando surgiu a possibilidade de reformar certas leis, como a da questão penitenciária e algumas outras, havia uma oposição explícita ao tema dos direitos, pois o tema dos direitos é um tema liberal. E desde esta ótica muito radical dos funcionários de então, este era um assunto que não se havia que considerar, por um lado, e por outro lado o fato das comissões de direitos humanos serem muito recentes. Em 1994 se cria a primeira nacional e depois as locais. Eles acham que as comissões de direitos humanos atrapalham a realização da justiça. Creio que isso tem a ver com o fato de que muito do trabalho das comissões é de supervisão dos presídios. E havia o tem da tortura, que foi um tema muito difícil.³⁸⁸

³⁸⁷ DÍAS DE LEÓN CARRASCO, Alejandro. Procuración de justicia y servicios a la comunidad en el Distrito Federal. In. GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, José Antonio. *Distrito Federal: sociedad, gobierno y justicia*. México: Porrúa, 1997, p. 46 – 47.

³⁸⁸ GONZÁLEZ PLACENCIA, Luiz. *Entrevista concedida a Cristina Zackseski*. INACIPE, Tlalpan, Distrito Federal, em 6 de outubro de 2004. Tradução livre da autora.

Nesta década o Distrito Federal mexicano também teve um “*Plano de Segurança Pública*” (período 1995 – 2000). Além disso, sob o comando de José Antônio González Fernández foi expedido um “*Programa de Procuración de Justicia*” para o Distrito Federal que estabeleceu estratégias e objetivos para uma atenção mais eficiente à comunidade.³⁸⁹ Assim, diversas colônias obtiveram apoio para a prevenção de problemas de segurança em 1995, inclusive no aspecto do controle territorial, com a poda de árvores e um investimento em iluminação. “Se fomentó el uso del Código Águila, con el apoyo de la Secretaría de Seguridad Pública (es un operativo en zonas de alto riesgo en donde los vecinos solicitan una vigilancia en lugares y horarios fijos, y en el que se certifica esta vigilancia con la firma de los interesados)”³⁹⁰.

Estas iniciativas encaixam-se perfeitamente nos moldes da chamada prevenção situacional, que, como já dissemos, é o tipo de prevenção destinada a aumentar a dificuldade da prática delitiva com intervenções no ambiente. No entanto, segundo Philippe Robert, uma política exclusivamente territorial só pode ser considerada paliativa, abandonando-se “(...) zonas urbanas donde viven relegados unos sectores de la población que acumulan dificultades”³⁹¹.

No final da década de 1990 o tema da participação já havia se estabilizado na agenda política mexicana, a ponto de encontrarmos declarações como estas, de parte do Coordenador de Participação Cidadã para a Prevenção do Delito do Distrito Federal:

³⁸⁹ DÍAS DE LEÓN CARRASCO, Alejandro. Procuración de justicia y servicios a la comunidad en el Distrito Federal. In. GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, José Antonio. Ob. Cit., 1997, p. 45.

³⁹⁰ Idem, p. 47.

³⁹¹ ROBERT, Philippe. *El ciudadano el delito y el estado*. Barcelona: Atelier, 2003, p. 199.

Hasta antes del actual gobierno, en el Distrito Federal la única estrategia de combate a la delincuencia había sido la punitiva. El hecho de que los índices delictivos se hayan prácticamente duplicado entre 1993 y 1997, es el resultado – en grande parte – del fracaso en las políticas de seguridad pública implementadas por los gobiernos anteriores.

No existe un solo lugar en el mundo donde la delincuencia haya sido derrotada únicamente con base en las acciones policíacas. Es por ello por lo que el enfoque moderno e integral de las políticas de seguridad pública está sustentado en la prevención del delito (actuar antes de que la delincuencia se produzca) y la participación libre, autónoma, plural y informada de los ciudadanos.³⁹²

Tanto a declaração sobre o efeito paliativo das iniciativas situacionais/territoriais, quanto a crítica aos projetos centrados em ações da polícia são pertinentes desde o ponto de vista da Prevenção Integrada (italiana), mas é muito raro, dentro dos projetos atuais de segurança estudados, que haja uma reflexão sobre os limites das iniciativas planejadas e implementadas.

O primeiro governador eleito do período analisado no Distrito Federal, Cauthémoc Cárdenas, do Partido da Revolução Democrática (PRD), prometeu resolver o problema da insegurança sem demora em seu primeiro discurso, o que, na avaliação que faz Peter Ward, foi um erro político.³⁹³ O mencionado problema pode não ter sido resolvido, e é bem possível que não tenha havido sensação de melhora por parte da população, mas os dados oficiais indicam que houve uma queda nos índices delitivos entre 1997 e 2000, ainda que estes sejam superiores aos índices existentes em 1994. O quadro que segue também se presta à identificação de quais são os delitos considerados graves no Distrito Federal mexicano, cuja ordem de exposição costuma ser praticamente a mesma nas estatísticas disponíveis. Note-se que o delito de homicídio (com menor cifra oculta) apresenta

³⁹² PEÑALOZA, Pedro José. La política del gobierno del Distrito Federal en materia de prevención del delito. In. SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. Ob. Cit., 1999, p. 128.

³⁹³ WARD, Peter. Ob. Cit., 2004, p. 433.

decrécimo em todo o período relatado, que é um dos piores da história mexicana do Século XX.

Principais delitos ocurridos no Distrito Federal mexicano 1994 – 2000

PRINCIPALES DELITOS		1994	1997	2000
ROBO A TRANSEUNTE	Promedio Diário	46.10	93.89	67.17
	Variación		103.67%	-28.46%
ROBO DE VEHÍCULOS	Promedio Diário	80.39	160.22	119.24
	Variación		99.30%	-25.58%
ROBO A TRANSPORTE	Promedio Diário	28.53	63.25	32.40
	Variación		121.70%	-48.77%
ROBO A CASA HABITACIÓN	Promedio Diário	15.08	23.43	17.28
	Variación		55.37%	-26.25%
ROBO A NEGÓCIO	Promedio Diário	41.27	50.90	33.89
	Variación		23.33%	-33.42%
HOMICÍDIO DOLOSO	Promedio Diário	3.01	2.68	1.94
	Variación		-8.95%	-19.65%
LESIONES DOLOSAS	Promedio Diário	43.22	66.55	52.51
	Variación		53.98%	-21.10%
VIOLACIÓN	Promedio Diário	3.56	3.97	4.12
	Variación		11.52%	3.78%
TOTALES	Promedio Diário	261.16	465.43	328.55
	Variación		78.22%	-29.41%

FUENTE: Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal³⁹⁴

³⁹⁴ Este quadro foi retirado do *Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal 2001-2006*, p. 4. (www.df.gob.mx/jefatura/documentos/progseguridad.pdf)

Para Peter Ward um dos principais problemas sem solução na realidade mexicana do final do Século XX é o da insegurança. É preocupante, inclusive, a menção que ele faz ao problema em diversos pontos de sua obra *México Megaciudad: desarrollo y política, 1970 – 2002*³⁹⁵. Quando relata as prioridades do governo Cárdenas – Robles, o autor apresenta, dentre as metas da segurança pública, tanto a prevenção do delito, quanto a elevação da moral e da credibilidade do sistema de justiça criminal (da polícia em especial), além da redução do cinismo e do fomento a uma maior confiança da população no sistema, de forma que podemos perceber uma compatibilidade desta política com aquelas nas quais se trabalha com o conceito de capital social, das quais trataremos no capítulo V.

No Brasil também não é raro este discurso comunitário na segurança pública, mas o que ele revela, no mais das vezes, é uma preocupação com a credibilidade da instituição policial, evocada freqüentemente como razão para que sejam formuladas e implementadas políticas de segurança que primem pela melhoria das relações entre a polícia e a comunidade. Veja-se, neste sentido, a argumentação de João Manoel Simch Brochado-coronel do Exército que foi Secretário de Segurança Pública do Distrito Federal brasileiro de agosto de 1987 até abril de 1990³⁹⁶. Ele diz, em seu livro sobre segurança no Distrito Federal, que um dos problemas da instituição policial é o seu distanciamento da comunidade:

³⁹⁵ Trata-se de uma das obras que mais se presta a fazer a ligação que tento estabelecer neste estudo entre política urbana e segurança cidadã.

³⁹⁶ O Presidente da República era José Sarney e o Governador, José Aparecido de Oliveira. O coronel Brochado é apresentado na contra-capa de seu livro como tendo assumido a “(...) Secretaria de Segurança após período marcado por tumultos de rua, rebelião no presídio e crescimento da criminalidade”.

A busca do estado de segurança³⁹⁷ no Distrito Federal pressupõe uma atividade convergente da polícia, *latu sensu*, e da comunidade, seja na discussão dos problemas de segurança para a avaliação de sua essência e das potencialidades policiais e comunitárias a serem mobilizadas, seja para a supervisão dos serviços executados a partir de um consenso sobre as possibilidades de ambos os segmentos. O entrosamento da comunidade-polícia, além de resgatar a essência comunitária da atividade policial, favorece, de forma marcante, a remoção de alguns elementos psicológicos da insegurança, como **a falta de credibilidade**, o desconhecimento das instituições policiais e a atitude passiva em relação à segurança pública. Cria-se, com isso, uma espécie de cogestão dinâmica de medidas contra a incidência da criminalidade, altamente estimulante para a polícia e fortalecedora da vida comunitária. [*grifos nossos*]³⁹⁸

A segurança é sempre o ponto crítico das políticas e das análises, sendo muito impressionante o fato de que Peter Ward não compra como lhe vendem as falsas imagens ambientais referentes à Cidade do México (como quando ela foi considerada a “ante-sala de uma Hiroshima ecológica” e como uma “câmara de gás urbana” pela Revista Time de 2 de janeiro de 1989³⁹⁹) mas compra como lhe vendem as imagens da insegurança, embora diga que de fato não é fácil apresentar resultados graduais quando se espera uma solução rápida para o problema. Ele diz também que existiram conquistas importantes na área da segurança no governo Cárdenas - Robles⁴⁰⁰. Contudo, nas palavras do autor percebe-se também a já discutida associação entre democracia e criminalidade: “Solo los crescientes niveles de criminalidad podrían sugerir que las cosas se están derrumbando de manera irrevocable, pero fueron em gran parte resultado del cambio y la apertura democráticos.”⁴⁰¹

Ora, dizer que a criminalidade aumentou em razão do processo de democratização, por

³⁹⁷ O mesmo autor define estado de segurança pública como sendo “(...) a consciência coletiva de proteção contra a agressão à integridade física de cada cidadão, à integridade de seu patrimônio, à sua liberdade de locomoção sem perigo e ao direito de socorro que todos têm.” (BROCHADO, João Manoel Simch. Ob. Cit., 1988, p. 11.)

³⁹⁸ Idem, p. 13.

³⁹⁹ WARD, Peter. Ob. Cit., 2004, p. 24.

⁴⁰⁰ Idem, p. 469 e 471.

⁴⁰¹ Idem, p. 480.

mais ingênuo que seja, e normalmente não é, e por mais contextualizado que esteja (pois diz em seguida da afirmação transcrita que as reformas penais primeiro pioraram as coisas para depois melhorar) acaba por reforçar o argumento da lei e da ordem e, conseqüentemente, o apelo às “forças da ordem” para a produção da segurança.

No ano de 2000, no início do governo de Andrés Manuel Lopez Obrador, Leonel Godoy Rangel foi escolhido para ocupar o cargo de Secretário de Segurança Pública. O “*Relatório de Atividades da Secretaria de Seguridad Pública do Distrito Federal*”, de abril de 2001, expõe a linha de atuação seguida no primeiro ano de governo:

Se establece en la Constitución que mantener el orden público, la protección e integridad física de las personas y de sus bienes en un marco de respeto a las garantías individuales y a los derechos humanos es una función exclusiva del Estado.

Para dar cumplimiento a estas obligaciones la Secretaría de Seguridad Pública trabajó fundamentalmente mediante las siguientes vertientes: Primero, se delimitaron zonas de alta incidencia delictiva y colonias más conflictivas en las 16 delegaciones, lo cual derivó del seguimiento y mapeo que diariamente desarrolla la misma Secretaría y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF). Establecidas éstas, se instruyó para que, elementos de la Policía Metropolitana y Sectorial mantuvieran vigilancia constante en estas zonas. La segunda vertiente consistió en implementar operativos específicos para vigilar paraderos y transporte público, unidades habitacionales, escuelas y bancos. De igual manera, se coadyuvó en el reordenamiento del comercio en vía pública.⁴⁰²

Ou seja, destas declarações e dos resultados relatados no documento se depreende que as ações são policiais-situacionais e se destinam a comportamentos que podem ser classificados como criminalidade de rua e incivildades.

Quando Leonel Godoy renunciou o primeiro nome proposto por Andrés Manuel Lopez Obrador foi o de Joel Ortega Cuevas, mas quem acabou assumindo a secretaria foi

⁴⁰² GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe de Actividades*, Leonel Godoy Rangel, abril, 2001, p. 5.

Marcelo Ebrard Causabón. Em agosto de 2001, já sob a direção deste último, o Distrito Federal foi dividido em 70 Coordenações Territoriais de Segurança Pública e Procuradoria de Justiça, integrando setores da Polícia Preventiva, do Ministério Público e dos Juizados Cívicos. Os fatores levados em conta para o estabelecimento das Coordenações Territoriais foram: “(...) las características físico-urbanas, tipo de actividades preponderantes, concentración poblacional, incidencia delictiva y desde luego la extensión territorial.”⁴⁰³

No mesmo ano de 2001 foi elaborado o “*Programa de Segurança Pública para o Distrito Federal*”, compreendendo o período 2001 – 2006, contendo estratégias de direcionamento das atividades das instituições de segurança, “procuración de justicia” e readaptação social.⁴⁰⁴

Em 2002 a Secretaria de Segurança Pública foi reestruturada. Podemos destacar a criação da Subsecretaria de Participação Cidadã e Prevenção do Delito e a iniciativa denominada “Polícia de Proximidade”. Ato contínuo estabeleceu-se o contato com a Consultoria Giuliani para a elaboração de um diagnóstico do problema da segurança na cidade.⁴⁰⁵

4.2.1. A consultoria do Grupo Giuliani

No México, o governo do Distrito Federal teve como titular Andrés Manuel Lopez Obrador (AMLO na mídia e na propaganda política), de 01 de janeiro de 2000 até 29 de

⁴⁰³ GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe de actividades*. Marzo 2001 – Febrero 2002, p. 4.

⁴⁰⁴ *Idem*, p. 21.

⁴⁰⁵ CAPÍTULO CINCO: La seguridad en una democracia emergente. La política de seguridad pública durante los gobiernos del PRD al mando de Cuauhtémoc Cárdenas y Andrés Manuel López Obrador. Versión 5 de julio 04, p. 39 - 40.

julho de 2005, quando o mesmo se licenciou para concorrer a Presidência da República. Esta administração contratou o Grupo Giuliani de Consultoria – o *Giuliani Partners LLC* – em 10 de outubro de 2002. Este contrato foi objeto de matéria do jornal *The New York Times* de 11 de novembro de 2002. Nesta matéria o jornalista Anthony de Palma fazia uma cobertura sobre as pretensões de Giuliani na América Latina, especialmente sobre o interesse do Chile no programa, mas também enfatizava o fato de Giuliani estar partilhando suas idéias com brasileiros e também com governos do próprio hemisfério norte: “O Grupo Giuliani, que o prefeito formou com outros funcionários da sua administração, assinou recentemente um contrato de consultoria de 4,3 milhões de dólares para ajudar os responsáveis pela Cidade do México a controlar os crescentes problemas com o delito nesta cidade.”⁴⁰⁶

Quando o avião que levou Giuliani ao México aterrizou naquele país a imprensa estava a postos para transmitir ao vivo o seu desembarque. Contudo, segundo o relato de Roberto Bergalli ⁴⁰⁷, Giuliani, que já havia recebido 3.300.000 dólares, criou constrangimento àqueles que os esperavam e/ou assistiam ao aguardar no avião a chegada do restante do pagamento (1 milhão de dólares), para só depois desembarcar, conhecer rapidamente a cidade, amparado por um esquema de segurança comparável somente aos que são preparados para visitas de chefes de Estado, dizer que seria fácil resolver seus problemas de segurança e dali sair para nunca mais voltar⁴⁰⁸.

⁴⁰⁶ DEPALMA, Anthony. As Américas cotejam o grupo que mudou Nova Iorque. Tradução do original em inglês de Nuno Doria. *The New York Times*. 11 de novembro de 2002. (www.nytimes.com)

⁴⁰⁷ O argentino Roberto Bergalli, que na época ainda era professor da Universitat de Barcelona, estava na Cidade do México neste dia e acompanhou pela televisão a chegada de Giuliani, tendo-me relatado esta situação em novembro de 2004, por ocasião de nossa estada no Instituto Nacional de Ciências Penais do México (INACIPE).

⁴⁰⁸ O acordo para reduzir a criminalidade e reformar a polícia teve duração de um ano. (GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe anual de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*. Marzo 2002 – Marzo 2003, p. 48.)

O “*Informativo Anual da Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal 2002 – 2003*” confirma o financiamento privado da contratação, valorizando-o: “Es importante subrayar que el acuerdo para la contratación de Giuliani fue alcanzado gracias a la participación responsable del sector privado. El apoyo brindado por los empresarios no lleva condición alguna. En la lucha contra la delincuencia todos tenemos que estar del mismo lado.”⁴⁰⁹

Este financiamento da contratação do grupo de Giuliani foi assunto de boa parte das entrevistas que fizemos na Cidade do México em 2004, com pesquisadores da área penal e com policiais. As informações que obtivemos são complementares, mas existe um ponto de discordância, que é justamente o financiamento desta consultoria. A versão oficial aponta para um grupo de empresários interessados na recuperação do Centro Histórico da cidade em razão da localização de seus negócios, mas o único nome que surge nas falas dos entrevistados e nas notícias sobre o assunto é o de Carlos Slim Helu. Trata-se de um mega-empresário mexicano, colocado em quarto lugar na lista dos homens mais ricos do mundo, elaborada pela Revista Forbes em 2005, e em terceiro lugar na lista elaborada pela mesma revista em 2006⁴¹⁰. Dono de uma das maiores cadeias de lojas/restaurantes da Cidade do México, a rede Sanbors (que faz parte do Grupo Carso), Carlos Slim também é dono da

⁴⁰⁹ GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe anual de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*. Marzo 2002 – Marzo 2003, p. 48.

⁴¹⁰ Em 2005 ele perdia para William Gates III, Warren Buffett e Lakshmi Mittal. Hoje, ganhando cerca de 17 milhões de dólares por dia, só perde para os dois primeiros. O Brasil tem 16 multimilionários na lista contra 10 mexicanos, que são os mesmos da lista de 2006, mas em 2005 a lista só apresentava o nome de 8 brasileiros.

(http://www.blog.com.mx/archives/sociedad/carlos_slim_el_cuarto_mas_rico_del_mundo.php - Acesso em 16 de mayo de 2006 e <http://www.forbes.com/lists/2006/10/WYDJ.html> - Acesso em 02 de setembro de 2006).

companhia telefônica Telmex⁴¹¹, da América Móvil, além de ser acionista da rede mexicana Televisa⁴¹². O Grupo Carso está assim descrito em sua página na Internet:

Grupo Carso es uno de los conglomerados más grandes e importantes de América Latina. Controla y opera gran variedad de empresas en el ramo comercial, industrial y de consumo. Las principales subsidiarias del ramo comercial se encuentran agrupadas en Grupo Sanborns, que a su vez está integrado por la cadena de tiendas Sanborns; los Sanborns Café; una cadena de tiendas de música con diferentes formatos como Mixup, Discolandia y FERIA del Disco, y las tiendas departamentales Sears. En el ramo industrial, Carso cuenta con empresas reconocidas a nivel mundial como Condumex, dedicada a la manufactura y comercialización de productos dirigidos a la industria de la construcción, energía, automotriz y telecomunicaciones; Nacobre, empresa fabricante de productos de cobre, aluminio y PVC; Frisco, con operaciones en ferrocarriles, en el sector químico y en el minero. Finalmente en el sector consumo, Grupo Carso agrupa a Porcelanite, productor de recubrimientos cerámicos para pisos, muros y similares; y Cigatam, que en sociedad con Philip Morris, produce y comercializa cigarrillos de marcas como Marlboro, Benson and Hedges, y Delicados, entre otras.

Consta no “*Relatório do Desenvolvimento Humano 2002*” a seguinte informação sobre mídia: “A Televisa do México e a Globo no Brasil são dois dos maiores monopólios de comunicação de todo o mundo, controlados por indivíduos e suas famílias, abrangendo todos os aspectos da produção e distribuição de televisão, rádio, filme, vídeo e grande parte das indústrias publicitárias dos respectivos países.”⁴¹³

Segundo Julio Cesar Kala, Carlos Slim adquiriu prédios na cidade por preços irrisórios e o governo, em contrapartida, passou a investir nas áreas em torno destes

⁴¹¹ A Telmex (assim como outras empresas estatais) foi privatizada no governo de um dos presidentes mais corruptos do México, Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994).

(<http://www.gcarso.com.mx/GrupoCarso.asp> - Acesso em 06 de julho de 2006).

⁴¹³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório do Desenvolvimento Humano*. Aprofundar a democracia num mundo fragmentado. Lisboa: PNUD, 2002, p. 78.

lugares.⁴¹⁴ Esta visão pode ser associada à análise feita na década de 1990 sobre a estrutura urbana central da Cidade do México por especialistas em política social:

Los noventa marcaran para esta ciudad central el inicio de fuertes procesos de renovación urbana. La inversión privada, luego de la crisis de la década anterior, ha reactivado al mercado inmobiliario y de la construcción. A diferencia de décadas anteriores la acción gubernamental se acompaña y la vez promueve una intensa acción privada que transforma cotidianamente la fisionomía de la ciudad con la construcción de nuevos centros comerciales y monumentales, edificios con **corredores de modernidad para el turismo y el consumo suntuario de la ciudad**.

En la ciudad se advierten los procesos de *homogeneización del espacio urbano* que se dan a escala internacional y que llevan a que las grandes compañías y marcas se apropien de estos lugares (verbigracia los corredores del capital bancario, Mc Donald, Benetton, Covess, Sprit).

Empero las transformaciones de la estructura espacial responden principalmente a los procesos de desindustrialización que se dan en nuestras ciudades y cuya contrapartida es la expansión de su terciario no solo moderno (en particular las actividades de la informática) sino también las actividades propias de la informalidad (comercio callejero).

Junto a los espacios de la modernidad, la ciudad central presenta una realidad marcada por grandes carencias de vivienda, servicios y equipamientos elementales; una ciudad que aún es producto de masivos procesos de autoconstrucción donde prevalece el hacinamiento y la insalubridad y donde sus habitantes deben recorrer, grandes distancias diariamente para trasladarse de sus viviendas a su (sic) lugares de trabajo⁴¹⁵ [*grifos nossos*].

Existe, inclusive, uma versão segundo a qual a contratação de Rudolf Giuliani, assim como o seu pouco caso para com a implementação do projeto, deveu-se a uma negociata entre o ex-prefeito de New York e o empresário Carlos Slim:

⁴¹⁴ KALA, Julio César. *Entrevista concedida a Cristina Zackseski*. Xochimilco – Distrito Federal, México, em 02 de novembro de 2004.

⁴¹⁵ ZICCARDI, Alicia; NAVARRO, Bernardo (Coord.). *Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana*. México: UNAM/UAM-X, 1995, p. 136 e 137.

La verdadera relación de Giuliani con Slim es de **negocios** que nada tienen que ver con la seguridad. Slim compró 385 millones de papeles de WorldCom a una cuarta parte de su valor real. Esta inversión de Slim se juntó a otras que ha hecho en empresas de EU: CompUSA, Officemax, Circuit City, Bordes y Sacks 5th Av.

La alianza entre los dos, por lo demás, **también** es política. Giuliani se prepara para ser el candidato republicano a la Casa Blanca en el 2008, aunque hay algunos sectores que lo están considerando un **emergente** para el 2004 si George W. Bush no puede remontar el escándalo de la guerra contra Irak basado en informaciones falsas. La popularidad de Bush ha caído un tercio y la de Giuliani sigue en altos niveles por su papel **activo** en la atención de Nueva York luego de los atentados del 11 de septiembre del 2001.

En el DF, sin embargo, Ebrard hace malabares retóricos para **justificar** la ausencia de Giuliani. Los datos de las conclusiones de Giuliani han causado problemas porque sugieren que la SSP haga exactamente lo **contrario** de lo que ha hecho Ebrard en estos meses. Por ejemplo, la unificación de las policías cuando Ebrard no ha hecho más que **inventar** ⁴¹⁶ policías especializadas pero fragmentando al cuerpo central.

Na época da contratação da consultoria Giuliani foi formado um comitê composto pelo governo da cidade, pelos empresários e por “pessoas do Centro Histórico”. Existe, inclusive, um programa de segurança específico para a área, que funciona desde 2002, sendo que Carlos Slim é o Presidente do Comitê Executivo Consultivo para o Resgate do Centro Histórico da Cidade do México, conforme descrição do programa que constava da página da Secretaria de Segurança Pública daquele Distrito Federal com a seguinte redação:

A partir de **mayo de 2002**, la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF) puso en operación el **Programa de Seguridad Pública del Centro Histórico de la Ciudad de México**, con la finalidad de reducir el índice delictivo y lograr un bienestar en lo que respecta a la integridad física de las personas y su patrimonio, así como hacer prevalecer la libertad, el orden y la paz social.

En **febrero de 2003** se reforzaron las acciones emprendidas con la puesta en marcha del **Puesto de Mando del Centro**

⁴¹⁶ RAMÍREZ, Carlos. *Ebrard, tapadera de Slim-Giuliani*. Clave WordCom, no inseguridad. (www.indicador-político.com.mx - Acesso em 16 de maio de 2006.)

Histórico, un centro de planeación, operación y ejecución del Programa de Seguridad Pública que fue inaugurado oficialmente el **29 de mayo de 2003** por el Lic. Vicente Fox Quesada, presidente de México; el Lic. Andrés Manuel López Obrador, como Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Ing. Carlos Slim Helú, presidente del Comité Ejecutivo Consultivo para el Rescate del Centro Histórico de la Ciudad de México, entre otras personalidades.⁴¹⁷

Note-se que figuram na descrição oficial do projeto os nomes do Presidente da República, do Chefe do Governo do Distrito Federal, do empresário magnata e de nenhuma outra personalidade. De toda forma, a participação dos empresários pode ser observada atualmente nos discursos em geral sobre a segurança na Cidade do México, em afirmações como: “Además, muchas reformas recientes parece estar orientadas para satisfacer demandas específicas de poblaciones tales como los empresarios de la capital”⁴¹⁸. Ou ainda:

Es notorio que el G.D.F. ha sido muy sensible a las demandas de grupos organizados en la Ciudad de México, como son los empresarios y comerciantes en cuanto a la definición de estrategias de combate a la delincuencia. El caso del acuerdo entre los empresarios de coparmex y el gobierno local muestra la influencia de estos grupos en el nuevo orden político. Nuevamente, la agenda y las acciones del gobierno siguen obedeciendo a una elite de poderosas asociaciones con intereses urbanos y financieros en a Ciudad.⁴¹⁹

Encontra-se, inclusive, na Internet, uma “*Proposta de Programa de Segurança Pública para o Distrito Federal 2001 – 2006*” que foi elaborada pela própria COPARMEX DF. Nesta proposta existe uma reafirmação explícita da perspectiva da tolerância zero, especialmente no item “*La tolerância a la ilegalidad y al desorden*”:

⁴¹⁷ <http://portal.ssp.df.gob.mx/Portal/ProgramasyCampanas/CentroHistorico.htm> - Acesso em 15 de junho de 2006.

⁴¹⁸ CAPÍTULO CINCO: La seguridad em uma democracia emergente. La política de seguridad pública durante los gobiernos del PRD al mando de Cuauhtémoc Cárdenas y Andrés Manuel López Obrador. Versión 5 de julio 04, p. 3.

⁴¹⁹ Idem, p. 74.

La ilegalidad y el desorden urbano han sido un poderosos factores criminógenos (sic) pese a que las autoridades lo hayan querido ignorar por décadas. Ilegalidad y desorden contribuyen de dos maneras al crimen: una indirecta y otra directa, ambas igualmente importantes. La contribución indirecta es la creación de un clima que refuerza la cultura de abuso y atropello en contra de los derechos de los demás, una tendencia hacia el deslizamiento moral que facilita el paso hacia las conductas propiamente criminales, según las tipifica el código penal. En la mayoría de colonias y zonas de la ciudad con la mayor incidencia criminal, antes de que el delito se desatara hubo una tolerancia hacia la violación generalizada y cotidiana de toda suerte de ordenamientos no penales, pero indispensables para la convivencia civilizada, como son los relativos a tránsito, justicia cívica, uso de la vía pública, uso de suelo, construcciones, etcétera. ¿Casualidad? **De ninguna manera. Como siempre: la tolerancia a la falta menor conduce al auge de la falta mayor.** [grifos nossos]⁴²⁰

A redação deste documento é curiosa, pois está eivada de contradições e ambigüidades. Ao mesmo tempo em que pugna por uma política preventiva, com a participação da comunidade, respeito às vítimas, controle da corrupção, realização de pesquisas de vitimização, prestação de contas por parte da polícia etc., reforça uma perspectiva intolerante e eficientista nas propostas que sustenta, tanto sobre as ações destinadas a dar mais capacidade de ação ao sistema penal (mais recursos para a polícia, mais vagas em penitenciárias, penas mais duras etc.), quanto nas ações dirigidas aos “outros”, como o são os ambulantes e a população prisional. Este é um problema freqüente das políticas de segurança, sendo que já podemos encontrar na teoria afirmações com as de Theodomiro Dias Neto, para quem: “Las ambigüedades del discurso preventivo se acentúan en la medida em que este pasa a integrar el vocabulário de las campanas electorales y de los

⁴²⁰ PROPUESTAS PARA EL PLAN DE SEGURIDAD PÚBLICA 2001-2006 DEL DISTRITO FEDERAL. 31 de agosto de 2001 (<http://www.japon.org.mx/public/content/COPARMEX.pdf> - Acesso em 5 de julho de 2006.)

planes de gobierno. Ejemplo sintomático es la *polícia comunitária*, que, en la ciudad de Nueva York, acabó confundida con la concepción represiva de la ‘tolerancia cero’”.⁴²¹

Na mesma época em que se cogitava a contratação de Giuliani foram trazidos outros especialistas estrangeiros para que apresentassem suas propostas - como Antanas Mockus, de Bogotá⁴²², e Leoluca Orlando, de Palermo⁴²³. Na avaliação de Luis González Placencia “os empresários” já estavam decididos por Giuliani e o Secretário de Segurança da época, Marcelo Ebrard Causabón, não teve argumentos para recusar aquela proposta.⁴²⁴ Porém, o projeto italiano *Cittá Sicure* já havia sido apresentado como opção de política de segurança por Augusto Sanchez Sandoval (Coordenador da Pós-graduação em Direito da UNAM – Acatlán) e Fernando Tenorio Tagle (responsável pela já citada linha de pesquisa Ciudades Seguras da UAM-Ascapozalco) no início da administração Lopez Obrador, tendo sido recusada tal linha de atuação.⁴²⁵

Em 2003, no *Ciclo Internacional de Conferencias Procuración de Justicia y Derechos Humanos en una sociedad en cambio*, Marcelo Ebrard justificava a opção pelo

⁴²¹ DIAS NETO, Theodomiro. Ob. Cit., 2004, p. 129 – 130.

⁴²² Antanas Mockus foi prefeito de Bogotá por duas vezes (1995 a 1997 e 2001 a 2003) e desenvolveu naquela cidade uma estratégia de segurança baseada no controle do álcool, no desarmamento voluntário, na reforma policial, além de medidas preventivas de inclusão social e cultura cidadã. (www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2002/08/040729-vbogotavrdis.html - Acesso em 13 de junho de 2006).

⁴²³ Leoluca Orlando foi prefeito de Palermo e em sua administração foi desenvolvido o Programa Renascimento Siciliano destinado a reduzir a criminalidade, a corrupção e a impunidade. Segundo Antonio del Valle Martínez o ex-prefeito siciliano estaria assessorando governos em matéria de segurança pública: “En México, desde hace 4 años trabaja asesorando ONGs y autoridades municipales en Tijuana, Ciudad Juárez, Querétaro, Cuernavaca y a distintas autoridades de la Ciudad de México.” (DEL VALLE MARTÍNEZ, Antonio. Ob. Cit., 2004, p. 113).

De acordo com o Informe da Secretaria de Segurança 2003 – 2004, no ano de 2003 a SSP firmou convênio com o Instituto do Renascimento Siciliano, presidido por Leoluca Orlando, com o objetivo de integrar a Cidade do México à Rede Mundial de Cultura e Economia da Legalidade. (GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe anual de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*. Marzo 2003 – Febrero 2004, p. 43).

⁴²⁴ GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis. *Entrevista concedida a Cristina Zackseski*. INACIPE - Tlalpan, Distrito Federal, México, em 06 de outubro de 2004.

⁴²⁵ Conversa informal com Augusto Sanchez Sandoval. Abuelo Agustín, Barranca del Muerto. Distrito Federal, México, em 24 de maio de 2006.

programa de Tolerância Zero afirmando que o mesmo não é incompatível com o respeito aos Direitos Humanos, como veremos ainda neste item.

Naquele mesmo ano de 2003 o objetivo principal declarado da política de segurança do Distrito Federal foi “(...) elevar el costo relativo de delinquir en la ciudad”.⁴²⁶

De acordo com o “*Informativo sobre os Progressos do Relatório Giuliani*” (de agosto de 2004), foram feitas mais de 20 visitas de especialistas de New York até que fossem apresentadas 146 recomendações à Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal mexicano, em 7 de agosto de 2003, cuja implementação total estava prevista, no mesmo documento, para os três anos seguintes.⁴²⁷

Como bem observou Luis González Placencia, das 146 recomendações, 111 dizem respeito à polícia.⁴²⁸ O “*Reporte Giuliani – SSP*”⁴²⁹ coloca a polícia como protagonista e os demais atores envolvidos são, em sua grande maioria, instituições formais de controle, tais como o Ministério Público, a Procuradoria, os fiscais, os Tribunais, o sistema penitenciário, a Assembléia Legislativa etc.. A participação do público em geral também é citada, mas com exceção da polícia, todos os demais são colocados como coadjuvantes da grande estratégia policial de reorientação da Política Criminal da Cidade do México. Os três componentes principais identificados pelos consultores seriam: a Secretaria de Segurança Pública, o Sistema Jurídico e institucional e a comunidade. Paradoxalmente, o grupo constatou que a variável estrutural de maior impacto negativo na segurança do Distrito Federal é a estagnação econômica, ou seja, a segurança é um problema a ser resolvido,

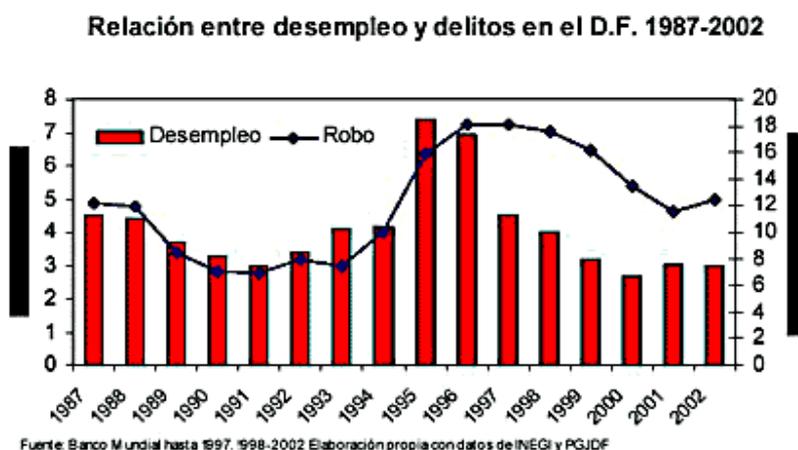
⁴²⁶ GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe anual de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*. Marzo 2003 – Marzo 2004, p. 6 – 7.

⁴²⁷ GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe de Avances – Relatório Giuliani*. México, agosto de 2004, p. 2.

⁴²⁸ GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis. *Administración del delito y percepción de la seguridad pública en la Ciudad de México*: 2000/2005, p. 4. *Mimeo*.

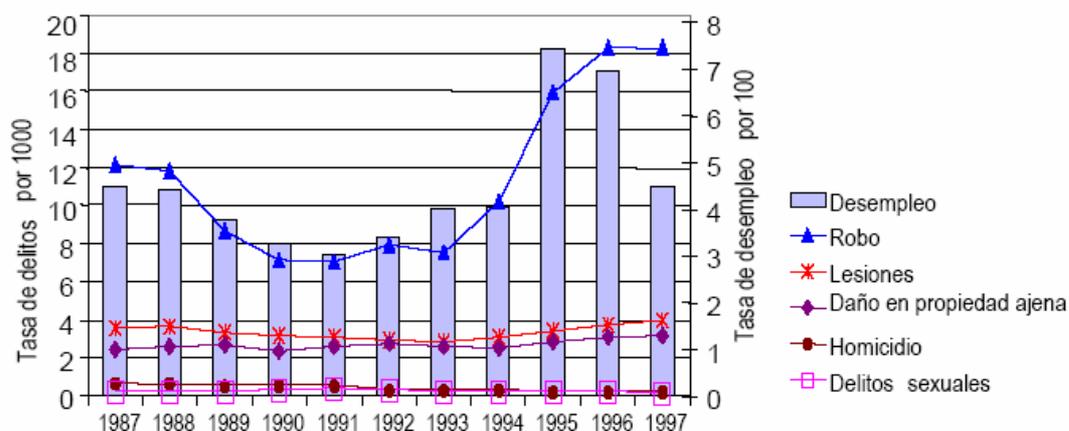
⁴²⁹ www.ssp.df.gob.mx/htmls/ssp_sec_informe_giuliani_01.html - Acesso em 30 de março de 2004.

predominantemente, pelas instâncias de controle social formal, havendo a escusa de que se alguma coisa não vai bem é porque se trata de um problema econômico e social cuja responsabilidade não lhes pertence. É apresentado, inclusive, um gráfico que relaciona delitos e níveis de desemprego:



Este mesmo gráfico pode ser encontrado em vários outros documentos, havendo variação entre o período de abrangência, a quantidade e o tipo de variáveis que são eventualmente inseridas, como é o caso do gráfico que segue, onde além do acompanhamento dos índices de roubo são apresentados dados sobre outros tipos de delinqüência:

Gráfica 5.-Relación entre Desempleo y delitos en el D.F. 1987-1996



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Empleo Urbano, 19987-1998. Salinas de Gortari C. 6to Informe de Gobierno, 1994. PGJDF. Información Básica. Indices Delictivos y Procuración de Justicia 1989-1997. Procesado por Fundación Mexicana para la Salud

430

Outra relação que aparece nos relatórios de governo mexicanos é entre o PIB e os índices delitivos. No “*Informativo de Março de 2004 a Fevereiro de 2005*” da Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal observa-se uma variação de percentuais desde o ano de 1990 até o ano de 2004, coincidindo os momentos de aumento do PIB com o decréscimo dos índices delitivos.⁴³¹

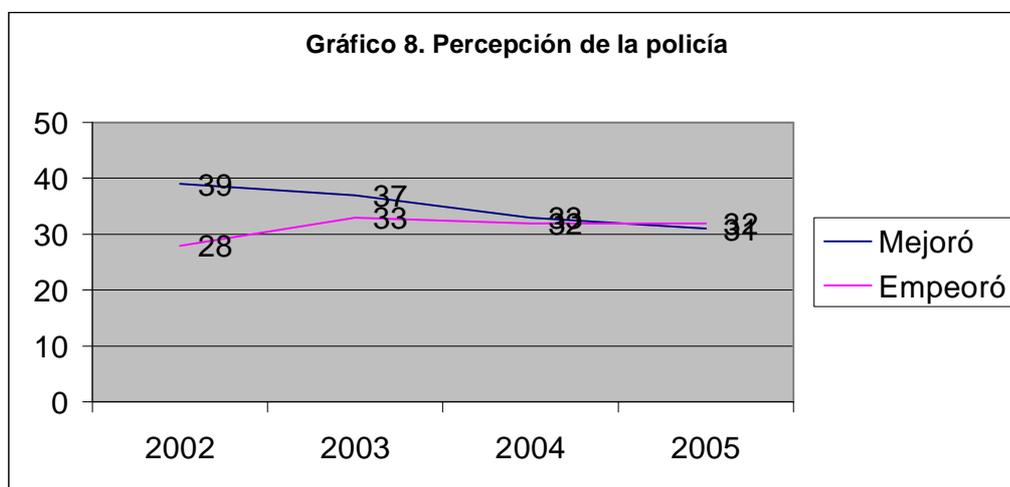
Em que pese a referência explícita à participação da comunidade, a estratégia de segurança restou centrada na atividade policial, com as respectivas conseqüências. Em 2003 a Comissão de Direitos Humanos do Distrito Federal já denunciava um aumento dos excessos cometidos por policiais no uso da força, dizendo em seu relatório anual que: “(...)

430

[http://wbln0018.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/0/4d3cfac65078d3ab85256887007934a6/\\$FILE/Fig_uraspanol.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/0/4d3cfac65078d3ab85256887007934a6/$FILE/Fig_uraspanol.pdf)

⁴³¹ GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe de actividades de la Secretaría de Seguridad Pública*. Marzo 2004 – Febrero 2005, p. 16.

en el año 2002 se recibieron 615 quejas contra servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública, lo que significó un incremento cercano a 7% anual con respecto al informe anterior”.⁴³² No ano de 2003 houve um incremento de 6% de registros de abusos policiais em relação aos registros de 2002, de acordo com o relatório anual da mesma comissão.⁴³³ No mesmo sentido, os dados obtidos nas pesquisas realizadas pelo Jornal mexicano “Reforma”⁴³⁴ revelam que a percepção dos *chilangos* sobre a atividade policial piorou desde a contratação da consultoria Giuliani.



No que se refere à polícia, os consultores do Grupo Giuliani identificaram alguns fatores que dificultam sua tarefa de defender a sociedade do crime, que seriam “(...) la imposibilidad de investigar, el no poder obtener información de los detenidos y el

⁴³² COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL. *Informe anual 2002*. México – DF, abril de 2003, p. 16.

⁴³³ Idem, p. 17.

⁴³⁴ “No obstante que el acceso a información confiable representa un problema, la *Encuesta trimestral sobre inseguridad* que levanta el periódico nacional *Reforma* se ha convertido en una importante fuente de cifras que, en tanto que obtenidas de forma sistemática desde 1999, constituyen hoy en día la más importante serie de tiempo que existe sobre temas relacionados con la inseguridad en el Distrito Federal.” (GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis. *Administración del delito y percepción de la seguridad pública en la Ciudad de México: 2000/2005*, p. 4. *Mimeo*.)

impedimento legal para que los policías trabajen en ropa de civil.”⁴³⁵ Ou seja, existiriam obstáculos estruturais na luta contra o crime, mas também obstáculos legais, institucionais. Este último aspecto parece ser o foco principal das recomendações do grupo, sendo dedicada a ele uma seção inteira do documento: “Los consultores consideran que es necesario hacer una revisión exhaustiva del sistema de justicia y sus procesos para identificar y corregir las limitantes, esencialmente su muy baja eficiencia para sancionar el delito y los consecuentes elevados niveles de impunidad”.⁴³⁶

O Informativo 2002 – 2003, cujo recorte político-criminal já enfatizava as diferenças patrimoniais da sociedade mexicana (como se nota no trecho colocado abaixo) e já clamava pelo aumento da severidade dos castigos, investindo numa idéia de **segurança a partir da restrição de direitos** (como no caso do dispositivo que prevê a obrigação do Ministério Público de negar a liberdade provisória quando o delincente esteja sendo acusado de dois ou mais procedimentos penais anteriores pelo delito de roubo):

El 3 de marzo el Jefe de Gobierno envió a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal una iniciativa de reformas al Código Penal que tiene como propósitos los de contener y revertir la incidencia del delito de robo en todas sus modalidades, castigando de manera más efectiva a los delincuentes que se dedican al robo de transeúntes, en transporte público y privado, de autopartes, a negocio y casa habitación y que representan casi el 50% de los delitos que se comenten en el Distrito Federal.⁴³⁷

Este tipo de medida não pode ser atribuído a um resultado da Consultoria Giuliani, que só apresentou as 146 recomendações ao governo da cidade em agosto de 2003, mas existem atitudes no mesmo sentido que podemos identificar como sendo conseqüências do

⁴³⁵ Idem.

⁴³⁶ Idem.

⁴³⁷ GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe anual de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*. Marzo 2002 – Marzo 2003, p. 60.

tipo de orientação dada pelo grupo de Giuliani. A introdução do “*Informativo sobre os Progressos do Relatório Giuliani*” confirma isso em vários momentos. Na introdução existem menções à necessidade de mudanças jurídicas, reafirmando-se que não se trata de uma reforma no subsistema policial, mas em todo o sistema de administração da justiça:

En resumen, se propuso una **reorientación de toda la política criminal** desarrollada en la Ciudad.

Las recomendaciones contemplan que para mejorar la seguridad pública en la Ciudad, habría que vincular directamente al desorden y al crimen como elementos causantes de la afectación a la calidad de vida.⁴³⁸

Os informativos analisados deixam muito clara a orientação eficientista na Política Criminal daquele governo. A introdução do “*Informativo sobre os Progressos do Relatório Giuliani*” contém a seguinte redação:

En cuanto al sistema de justicia, la recomendación general del Grupo Giuliani fue elevar la capacidad de sanción del sistema. Este criterio es el eje estratégico que guía actualmente la política criminal de la Ciudad. Esta política se expresó en el Plan de Acciones de Seguridad Pública, Procuración de Justicia y Gobierno 2004 – 2006, presentado por el Jefe de Gobierno en febrero pasado.⁴³⁹

No Informativo 2004 citado existe, no ítem referente ao Sistema de Justiça Criminal, a previsão de uma punição que vai de 2 a 8 anos de prisão para o Juiz ou membro do Ministério Público que conceda liberdade sob fiança sem que se observe o cumprimento

⁴³⁸ GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe de Avances – Relatório Giuliani*. México, agosto de 2004, p. 2.

⁴³⁹ Idem, p. 4.

de determinados requisitos. Na mesma pena incorre o membro do Ministério Público que não inicie de ofício a ação penal de crime doloso.⁴⁴⁰

Cabe ainda ressaltar que a política de segurança do Distrito Federal mexicano está em sintonia com a política nacional de segurança do período no que se refere à cultura da denúncia. O “*Informe de Actividades 2004 – 2005*” da Secretaria de Seguridad Pública ressalta a importância de “(...) fomentar la cultura de la ‘Dencuncia’, como parte básica para lograr una mayor seguridad personal en los habitantes de la Ciudad de México, así como dar a conocer las funciones que realizan los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública”⁴⁴¹.

Em outubro de 2004 entrevistamos o responsável pelo acompanhamento da consultoria por parte da Secretaria de Seguridad Pública do Distrito Federal mexicano, que era naquele momento o Diretor Ejecutivo de Estadística e Informática daquele órgão, Mário Delgado Carrillo. Perguntado sobre o percentual de implementação das ações propostas, respondeu que, de acordo com relatório do mês de agosto, estimava que 65% das atividades já estavam implementadas.

Na mesma entrevista foram citadas medidas legais que decorreram do projeto Giuliani, dentre elas a nova Lei para o Crime Organizado na Cidade do México, destinada a combater os seqüestros e o “roubo organizado”. A mesma lei prevê o confisco de bens dos seqüestradores⁴⁴², sendo que também foi agravado o seqüestro contra crianças⁴⁴³. Foi

⁴⁴⁰ Idem, p. 30 – referente à recomendação 129 do documento produzido pela Consultoria Giuliani.

⁴⁴¹ GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe de actividades de la Secretaría de Seguridad Pública*, Marzo 2004 – Febrero 2005, p. 92.

⁴⁴² “Quando um seqüestrador está preso sua família segue administrando seus negócios, ou inclusive desde a prisão pode-se seguir administrando-os e há que se pegar o crime pela parte econômica senão não vai haver um fim disso”. (DELGADO CARRILLO, Mario. *Entrevista concedida a Cristina Zackseski*. Secretaria de Seguridad do Distrito Federal, Zona Rosa, Distrito Federal, México, em 16 de novembro de 2004. Tradução livre da autora).

⁴⁴³ Estas mudanças estão todas enumeradas no *Informe de Avances – Reporte Giuliani*. México, agosto de

criado, inclusive, um tipo penal que serviria muito bem à atenção de demandas punitivas brasileiras: o seqüestro *exprés*: “Con ello se evita la ambigüedad judicial que existia sobre si era un robo o una privación ilegal de la libertad”. Segundo Mario Delgado existem outras reformas tramitando, dentre elas uma que “(...) não permite que os reclusos estejam em um regime de ócio, pois é preciso que trabalhem!”.⁴⁴⁴

Marcelo Ebrard Causabón, em discurso já citado, nega que houvesse a necessidade de reformas na legislação penal para que se pudesse controlar o problema criminal:

Entonces, en resumen, eso es lo que estamos poniendo, ¿cuál sería el punto de tensión con derechos humanos en ello? yo no lo veo, honestamente. Casi todas esas normas están establecidas, o sea, **la propuesta principal no va en el sentido de modificar el Código Penal**, sino de modificar el arreglo institucional para hacer efectivas las sanciones que hoy están ya dispuestas, eso es todo, y que podan tener un activismo policial mucho mayor en relación al número de denuncias que tenemos, en esencia, eso es lo que nosotros estamos proponiendo.

Por otro lado, tomar en serio la calidad de vida y su importancia para la determinación de las condiciones de seguridad, o sea, si nos vamos a meter mucho a vialidad, si nos vamos a meter mucho con el tema de ambulantes, si queremos regular marchas, si queremos que la Ley de justicia cívica se pueda aplicar y, finalmente, pienso que ello podríamos estar de acuerdo la inmensa mayoría de las personas que habitamos en la Ciudad de México. [*grifos nossos*]⁴⁴⁵

Entretanto, ocorreram reformas na lei penal durante todo o período em que se desenvolvem as estratégias de política de segurança descritas neste item. Tais reformas expressam a dualidade que caracteriza a Política Criminal contemporânea, como procuramos mostrar desde o início desta tese, sendo que no México é perceptível a predominância do tipo de reforma mais condizente com a vertente efficientista.

2004.

⁴⁴⁴ Idem, p. 33.

⁴⁴⁵ EBRARD CASAUBÓN, Marcelo. Tolerancia cero y derechos humanos: un nuevo modelo de seguridad pública. In. CICLO INTERNACIONAL DE CONFERENCIAS “PROCURACIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS EN UNA SOCIEDAD EN CAMBIO”. México: Fundación Honrad Adenauer, 2003, p. 175 – 176.

4.2.2. As reformas na lei penal

A legislação penal mexicana vem sofrendo alterações freqüentes nas últimas décadas, mas as modificações havidas a partir de 1999 são especialmente relevantes para este estudo, pois elas são decorrentes da reforma constitucional de 22 de agosto de 1996. Nesta reforma constitucional foi alterada a organização jurídico-política do Distrito Federal, outorgando-se à Assembléia Legislativa a faculdade de legislar em matéria civil e penal, o que passou a vigorar em primeiro de janeiro de 1999. O Código Penal vigente até 18 de maio de 1999 no Distrito Federal era o Código Penal para o Distrito Federal em Matéria de Foro Comum e para toda a República em Matéria de Foro Federal. Com a reforma de este código passa a chamar-se Código Penal Federal, surgindo, portanto, um código federal e outro de ordem comum para o Distrito Federal. No entanto o surgimento deste último foi muito conturbado, como explica Guadalupe Letícia García García:

De 1999 para trás havia um Código Penal Federal. Este código se aplicava no Distrito Federal como se fosse legislação local. Com a reforma de 18 de maio de 1999 se desmembra o Código Penal Federal, que prevê delitos federais⁴⁴⁶ para toda a República, e a partir deste momento passa a haver uma legislação para o Distrito Federal, supostamente, mas não saiu nenhum código, então todo mundo ficou impressionado, pois desapareceu o Código do Distrito Federal. Há uma série de discussões porque nós ficamos sem código até que fizeram um novo, que era uma cópia do Código Penal Federal.

A Assembléia Legislativa era um organismo novo no Distrito Federal. Outorgaram-lhe funções legislativas, mas não sabiam como se organizar e então de imediato não saiu um código para o Distrito Federal, mas o que saiu foi uma cópia do que era o Código Federal, com um título que indicava que era para o Distrito

⁴⁴⁶ São considerados delitos federais aqueles que envolvem, por exemplo, servidores públicos. “O delito é federal quando o bem atingido é coletivo, é toda a comunidade. Se o Presidente é assassinado isso afeta a toda a comunidade, e seria então um homicídio de caráter federal. São também federais os crimes onde estão envolvidos diversos estados, como aqueles praticados pelo crime organizado, pela criminalidade em rede.” (GARCÍA GARCÍA, Guadalupe Letícia. *Entrevista concedida a Cristina Zackseski*. UNAM – FES – ACATLÁN – Estado do México, em 29 de maio de 2006. Tradução livre da autora.)

Federal. Surgiram, sim, algumas modificações no que se refere às penas. O Código Penal para o Distrito Federal entrou em vigor em outubro de 1999, mas a separação já havia ocorrido em maio. Até outubro saiu o Código Penal do Distrito Federal.⁴⁴⁷

Este primeiro Código Penal do Distrito Federal vigorou até novembro de 2002, quando foi emitido, pela Assembléia Legislativa, um Novo Código Penal para o Distrito Federal. Ele foi aprovado por unanimidade, e possuía característica mais “garantistas”, tais como: a inclusão de um título específico para Princípios e Garantias Penais, mudanças na duração de algumas penas e nas regras para a substituição e a suspensão condicional das penas, além da eliminação da pena de prisão para roubos de pequena monta. Para Guadalupe Leticia García García: “Finalmente las iniciativas de los especialistas en política criminal habían sido escuchadas y se daba paso a un ordenamiento penal más equitativo, donde el patrimonio fuera privilegiado por la tutela penal, pero no más que la vida”⁴⁴⁸. Para a autora a Política Criminal adotada poderia significar uma mudança de perspectiva no âmbito do controle social punitivo mexicano, mas foi usada na campanha política das eleições legislativas 2003 como um erro a ser corrigido, e isso está explicitado nas falas do Governador (Andrés Manuel Lopez Obrador) e do Secretário de Segurança Pública (Marcelo Ebrard Causabón) daquele período⁴⁴⁹. Um resumo das alterações promovidas no Novo Código Penal do Distrito Federal - de novembro de 2002 - e de sua reforma - de maio de 2003 - pode ser lido em reportagem do Jornal Reforma:

Con la aplicación del Nuevo Código Penal en noviembre del 2002, las personas que cometían robos menores obtenían su libertad bajo fianza.

⁴⁴⁷ Idem.

⁴⁴⁸ GARCÍA GARCÍA, Guadalupe Leticia. Ob. Cit., 2005, p. 178.

⁴⁴⁹ Idem, p. 180 e 181.

La ley establecía como límite los 750 salarios mínimos como cuantía para considerarlo delito no grave, siempre y cuando el presunto responsable no utilizara la violencia.

Sin embargo, con la reforma que promovió el entonces Secretario de Seguridad Pública, Marcelo Ebard, desde el 15 de mayo del 2003, los internos están imposibilitados a llevar su proceso fuera de prisión.

El Gobierno capitalino adoptó esta medida partiendo del razonamiento que a mayor número de personal en prisión, menores serían los índices delictivos en la Ciudad.

De acuerdo con los informes oficiales, esta medida lejos de beneficiar la seguridad ha generado que los reclusorios tengan una sobrepoblación del 46 por ciento, a pesar de que en este mismo tiempo habilitaron otras dos prisiones.

Las estadísticas indican que desde mayo del 2003 a la fecha, la población carcelaria tuvo un incremento del 44 por ciento, al pasar de 20 mil 849 internos a 30 mil 74 reclusos que había el 20 de mayo pasado.⁴⁵⁰

A mesma reportagem citada denuncia que os delitos pelos quais está presa a maior parte dos reclusos do Distrito Federal são delitos de pouca monta. O título da reportagem já resalta este direcionamento político-criminal dizendo: “*Son reos por menos de \$5 mil*”. Essa constatação, contudo, não é tão grave quanto aquelas que estão descritas no texto principal da reportagem, segundo as quais 2.579 pessoas estão presas por subtrair objetos avaliados entre 1 e 1.000 pesos, que outras 78 cometeram delitos envolvendo quantias de até 2.000 pesos, e que 704 estão nesta faixa dos 2.000 aos 5.000 pesos.⁴⁵¹

De acordo com o “*Informe 2003 – 2004 da Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal*”, foram estabelecidos cinco objetivos estratégicos primordiais como resultado da Consultoria Giuliani:

⁴⁵⁰ FERNÁNDEZ, Letícia. Son reos por menos de \$5 mil: revela estudio que 6 de cada 10 presos por robo cayeron por hurtar montos menores. In. *Reforma*, 31 de mayo del 2005.

⁴⁵¹ Somente para que se possa ter uma idéia, a relação peso x dólar do mês de julho de 2005 era de 10,60 pesos por dólar. http://sesiones.spanish.fxstreet.com/2005/07/hacia_dnde_se_d_1.html - Acesso em 26 de setembro de 2006.

1. Disminución de los robos;
2. Mejoramiento de la calidad de vida en la ciudad;
3. Apoyo, profesionalización e integridad policial;
4. Aumento y mejoramiento de la participación ciudadana;
5. Modificaciones a las reglas del Sistema de Justicia Penal⁴⁵².

O mesmo Informativo descreve as mudanças no Código Penal da seguinte maneira:

Con la modificación al Código Penal que hizo la Asamblea Legislativa, se incrementaron las penalidades para las agravantes del robo, que antes tenían un castigo de tres meses a cuatro años de cárcel a los responsables y ahora es de dos a seis años, sin el beneficio de libertad bajo fianza. (...)

Del 16 de mayo de 2003, fecha de aprobación de la reforma al Código Penal, a febrero de 2004 se ha registrado un incremento del 19,18% en la población penitenciaria. [grifos nossos]⁴⁵³

O Informativo 2004 – 2005, por sua vez, ratificou o impacto na população prisional ocasionado pelas reformas penais de 2003, apresentando percentuais mais elevados de acréscimo da população prisional: “Al aprobarse estas reformas, el trabajo de la Secretaría de Seguridad Pública (...) ha impactado en el incremento del número de reclusos en las cárceles de la Ciudad. En particular, del 16 de mayo de 2003 (...), al 28 de febrero de 2005 se tiene registrado un incremento del 40% en la población penitenciaria.”⁴⁵⁴

Neste relatório são anunciadas quedas nos índices delitivos nos momentos em que se aumenta o percentual de encarceramento. No entanto, o mesmo informe noticia a insuficiência das reformas já realizadas:

⁴⁵² Idem, p. 18.

⁴⁵³ GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe anual de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*. Marzo 2003 – Febrero 2004, p. 14.

⁴⁵⁴ GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe de actividades de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*. Marzo 2004 – Febrero 2005, p. 25.

A riqueza de informação sobre o aumento da população prisional é sintomática do entusiasmo existente em torno deste tipo de resultado.

Si bien se han realizado reformas que tienen por objetivo a elevar la capacidad del sistema de justicia del Distrito Federal para sancionar efectivamente al delincuente, es menester considerar que las acciones hasta ahora emprendidas no son suficientes. Diversos ordenamientos pueden ser susceptibles de modificación con el objetivo de reducir los márgenes de impunidad y aumentar el cumplimiento de las penas determinadas por las autoridades judiciales.

En este último rubro nos hemos manifestado decididamente por la necesidad de que el Congreso de la Unión apruebe las reformas legislativas que atribuyan facultades a las autoridades locales para prevenir, investigar, perseguir y sancionar los delitos relacionados con la droga, dentro de la propuesta del Presidente de la República para reformar la Constitución, la Ley General de Salud y el Código Penal, y como parte de la reformulación de facultades concurrentes en materia de salud que competen a la Federación y a los Estados.⁴⁵⁵

Ainda neste Informativo foram apresentadas as mudanças na legislação que dizem respeito à ação do crime organizado e as modificações ocorridas sobre os crimes de seqüestro:

Así, en las sesiones del período extraordinario de finales de julio del 2004, la ALDF aprobó reformas a la Ley de Ejecución de Sanciones que comprende modificaciones para ubicar en módulos de alta seguridad a todos los presuntos responsables por secuestro. Asimismo, se modificaron diversos artículos del nuevo Código Penal para el Distrito Federal, para crear el tipo penal denominado “secuestro exprés” que protege el bien jurídico de la libertad, por encima de la propiedad. Este delito tendrá una penalidad de 7 a 20 años de prisión y de 100 a 1.000 días de multa sin el derecho de alcanzar libertad. Del mismo modo, se castiga a los secuestradores que utilicen a menores de edad o inimputables para delinquir y quienes causen un daño o mutilación a la víctima con 15 a 40 años de prisión, independientemente de que se acumule la pena con otros delitos.⁴⁵⁶

⁴⁵⁵ Idem, p. 98.

⁴⁵⁶ Idem, p. 101.

No período 2005 – 2006 foram aprovadas outras reformas na legislação penal. O crime de seqüestro passou a ter uma previsão de pena que vai de 40 a 60 anos de prisão e o seqüestro *exprés* teve o *quantum* de pena em abstrato modificado para a faixa dos 20 a 40 anos de prisão. Foi alterado o artigo 33 do Código Penal do Distrito Federal para estabelecer-se o limite mínimo de 3 meses e o limite máximo de 70 anos de prisão. No Brasil não há limite mínimo e o máximo é de 30 anos.

Como vimos, algumas reformas legislativas foram concretizadas. Uma das leis modificadas é a antiga Lei de Justiça Cívica, que em 2004 passou a se denominar Lei de Cultura Cívica.

4.2.3. A Lei de Cultura Cívica

Desde 1999 existe no Distrito Federal mexicano uma lei que rege os problemas relativos ao comportamento cívico e à harmonia do ambiente urbano, sendo um importante elemento para a discussão do conceito de **ordem pública**. Esta lei, que num primeiro momento foi chamada de Lei de Justiça Cívica, substituiu o antigo Regulamento de Justiça Cívica de 1993⁴⁵⁷, que não possuía caráter de lei em razão do antigo estatuto político da capital, modificado em 1997.

De acordo com Luiz González Placencia e Héctor Chincoya Tehutli o Partido da Ação Nacional (PAN) propôs e conseguiu a aprovação de uma reformulação naquele Regulamento sob o argumento de que o conceito de **ordem pública** havia se tornado

⁴⁵⁷ Este, por sua vez, substitui o “Reglamento de la Ley sobre Justicia en materia de faltas de policía y Buen Gobierno del DF”, de 1985, que previa sanções para a mendicância e para piadas e gestos ofensivos, condutas estas que desaparecem do Regulamento de 1993, além da modificação na descrição de outras condutas sancionadas.

pretexto para ações autoritárias. Sendo assim, na iniciativa apresentada pelo PAN, para efeitos daquela lei, **orden pública** seria:

(...) el respeto y preservación de la integridad física y psicológica de las personas, cualesquiera que sea su condición, edad o sexo; el respeto al ejercicio de derechos y libertades de terceros, el buen funcionamiento de los servicios públicos y aquéllos privados de acceso público; la conservación del medio ambiente y de la salubridad general y, en suma, el respeto en beneficio colectivo del uso y destino de los bienes del dominio público.⁴⁵⁸

Há, portanto, uma vinculação estreita deste conceito com a noção de direitos fundamentais, estando inserida, segundo os autores citados, na perspectiva epistemológica garantista⁴⁵⁹. Para eles foi a perspectiva garantista que permitiu a retirada de alguns tipos de condutas anteriormente sancionadas pela Justiça Cívica. Foi retirada, por exemplo, a previsão de sanção às manifestações havidas em vias públicas - ou seja, “impedir o estorbar el uso de la via pública” – pois:

(...) se tornaba muy flexible el criterio de la autoridad para determinar los casos en que habría de aplicarse la sanción. En la nueva fracción VII de la ley, impedir o estorbar el uso de la vía pública ya no se considera una infracción si existe causa justificada para ello, permiso de la autoridad o si constituye un medio razonable para la manifestación de las ideas, la asociación o la reunión pacífica.⁴⁶⁰

Uma primeira contradição surge da própria explicação da retirada da Lei de Justiça Cívica: persiste a flexibilidade denunciada, só que está mais localizado o elemento de apreciação, que desta vez é a causa, justificada ou não, da manifestação ou a

⁴⁵⁸ CHINCOYA TEHUTLI, Héctor; GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis. La Ley de Justicia Cívica del Distrito Federal. Un aporte de Acción Nacional en el camino hacia el Estado de Garantías. In. *Bien Común y Gobierno*. N. 58, septiembre, 1999, p. 10. Os autores citam o Diário de debates da Assembléia Legislativa do Distrito Federal, n. 13, abril de 1998, p. 28.

⁴⁵⁹ Idem, p. 10.

⁴⁶⁰ CHINCOYA TEHUTLI, Héctor; GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis. Ob. Cit., 1999, p. 11.

apreciação no sentido de ser este um meio razoável ou não de expressão de idéias. Trata-se de um problema com uma repercussão enorme e extremamente perturbadora para as noções de **ordem pública** e de democracia, pois existem dezenas de manifestações diárias na Cidade do México. Os relatórios anuais da Secretaria de Segurança Pública apresentam dados a respeito. No Informativo 2001 consta que “En el período señalado se tuvieron un total de 1.780 actos masivos, de los cuales 378 fueron marchas, 60 mítines, 1.203 concentraciones y 139 plantones. No Informativo 2002 – 2003 os números são os seguintes:

Durante el período que se informa realizaron 1,248 movilizaciones sociales: 369 marchas, 314 mítines, 286 bloqueos, 152 concentraciones, 44 plantones, 44 tomadas de instalaciones y 39 caravanas.

Del total de movilizaciones efectuadas, 551 corresponden al ámbito local y 697 al federal. En estas movilizaciones participaron 446,892 personas a las cuales de (sic) protegió su integridad física y respeto a sus garantías individuales.⁴⁶¹

Os números seguem crescendo, ano após ano. No Informativo 2003 – 2004 o número total de mobilizações registradas em vias públicas foi de 1.706, com a participação de 780.000 manifestantes, sendo que “(...) del total de eventos, 310 fueron concentraciones, 479 mítines, 268 bloqueos de vialidades, 489 marchas, 87 caravanas, 39 plantones y 34 tomas de instalaciones.”⁴⁶²

Os controladores de tráfico estão sempre atentos às passeatas do dia, sendo que elas fazem parte do planejamento da rotina diária da polícia e dos habitantes da cidade. Em várias ocasiões, nas dependências da Secretaria de Segurança Pública, pudemos observar a

461 GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe anual de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*. Marzo 2002 – Marzo 2003, p. 13.

462 GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe anual de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*. Marzo 2003 – Febrero 2004, p. 38.

movimentação de diversas manifestações que ocorriam concomitantemente em vários pontos da cidade⁴⁶³. São comuns bloqueios em avenidas importantes, como a Insurgentes e a Reforma⁴⁶⁴. A impressão que causam na população é negativa, e exatamente pelo impacto que causam seguem ocorrendo, quer dizer, efetivamente é uma maneira de se fazer notar, mas o custo é alto para os padrões de qualidade de vida, especialmente em uma cidade cuja possibilidade de locomoção é um dos pontos nevrálgicos do cotidiano. Qualquer grupo se faz notar quando impede as pessoas de chegarem em casa, no trabalho, no lugar de estudo ou no socorro médico. No entanto, são tantas as manifestações de caráter político que elas não logram adquirir a relevância pretendida, quer dizer, muitas vezes elas não atingem o objetivo de pressionar o governo para a atenção de demandas, enquanto o prejuízo causado para a percepção do controle da ordem da cidade é evidente. A possibilidade de repressão destas manifestações soa como uma atitude antidemocrática e de conotação extremamente arbitrária, como se o governo estivesse refém dos grupos rebeldes, ou estivesse imobilizado pelo exercício da livre manifestação de idéias.

Em 2002 houve nova proposta de reformulação da Lei de Justiça Cívica, que passaria a se chamar “Ley de Convivência Ciudadana del Distrito Federal”, mas em razão da tramitação de um projeto de lei sobre união de pessoas do mesmo sexo a nova lei passou a se chamar Lei de Cultura Cívica. A justificativa para esta mudança foi a da pouca rigidez

463 Em entrevista com Luiz Gonzáles Placencia, em 26 de outubro de 2004 (Tlalpan – DF), nos foi relatada uma greve universitária ocorrida em 1986 que é lembrada todos os anos pelos estudantes (como ocorreu naquele mês de outubro), pois vários estudantes morreram em decorrência da ação violenta da polícia. A greve foi motivada por uma decisão de reduzir vagas para ingresso na UNAM, bem como da tentativa de cobrança de taxas. Existem estudantes presos até hoje, condenados por danos ao patrimônio público. Uma manifestação que presenciamos, no mês de novembro, pedia a libertação daqueles que os universitários consideram presos políticos.

464 Uma descrição localizada na Internet sobre um dos monumentos da Avenida Reforma – o Anjo da Independência - expõem a dimensão do problema das manifestações para o cotidiano da cidade: “No pocas ocasiones la Avenida Reforma se convierte en un muro humano que provoca el descontento y trastorna a una ciudad enamorada del automóvil.” (<http://www.mexicocity.com.mx/angel.html> - Acesso em 09 de setembro de 2006).

das medidas tomadas aos infratores das regras de convivência cidadã no âmbito do Direito Administrativo, e de acordo com o “*Informe da Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal 2002 – 2003*”: “Esto há proporcionado um ambiente permisivo para las conductas antisociales que, sin llegar a ser delitos, si generan molestia y deterioran la calidad de vida de la ciudadanía.”⁴⁶⁵ Surge, então, a proposta de tipificar como faltas administrativas os “rachas” de automóveis (Artigo 25 XV da lei vigente) e o comércio ambulante não autorizado (Artigo 26 XVI da lei vigente).

Sendo assim, em 31 de maio de 2004 o Governador do Distrito Federal mexicano, Andrés Manuel López Obrador, publicou a Lei de Cultura Cívica vigente. Em seu artigo 2º são apresentados os valores fundamentais para a cultura cívica no Distrito Federal, que são:

- I – La corresponsabilidad entre los habitantes y las autoridades en la conservación del medio ambiente, el entorno urbano, las vías, espacios y servicios públicos y la seguridad ciudadana;
- II – La autorregulación, sustentada en la capacidad de los habitantes de la Ciudad de México para asumir una actitud de respeto a la normatividad y exigir a los demás y a las autoridades su observancia y cumplimiento;
- III – La prevalencia del diálogo y la conciliación como medios de solución de conflictos;
- IV – El respeto por la diferencia y la diversidad de la población de la Ciudad de México;
- V – El sentido de pertenencia a la comunidad y a la Ciudad de México, y
- VI – La colaboración como una vertiente del mejoramiento del entorno y de la calidad de vida.

Isso pode ser lido como tutela das já mencionadas incivildades, e é interessante observar os princípios expostos e as condutas sancionadas para se ter uma noção do que seja atualmente uma atitude civilizada ou não no México. Neste ponto podemos regressar

⁴⁶⁵ GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe anual de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*. Marzo 2002 – Marzo 2003, p. 59.

ao primeiro capítulo desta tese, onde colocamos os pontos de contato entre os dois tipos opostos de Política Criminal da atualidade, que seriam o ambiente urbano e a qualidade de vida. Eles estão presentes nos incisos do artigo citado, especialmente no primeiro e no último.

Além da perspectiva de gestão conjunta do espaço urbano, que pressupõe na atualidade a participação cidadã, o primeiro inciso evidencia a vinculação da política urbana com as condições de segurança.

No segundo inciso está explícita outra preocupação muito forte de intelectuais mexicanos da área jurídica que tem uma postura crítica diante das questões criminais, como Julio Cezar Kala e Augusto Sánchez Sandoval⁴⁶⁶, com a chamada cultura da legalidade. A questão legal no México, especialmente para o segundo autor citado, está colocada a posteriori se observada de acordo com a estrutura hierárquica da mesma sociedade. Ou seja, a observância dos ditames do superior hierárquico seria sempre mais importante do que a observância da regra.

No terceiro inciso existe uma menção clara às novas formas, predominantemente orais e céleres de resolução de conflitos, e no quarto inciso está localizada a preocupação com o respeito à diferença, que também é uma discussão importante atualmente no âmbito jurídico-penal, uma vez que nos remete a toda uma discussão sobre a imagem que temos do outro e do medo decorrente da não compreensão de estilos de vida diferentes dos nossos e com os conflitos aí envolvidos. Este problema encontra-se mais acentuado nas grandes cidades e está intimamente relacionado ao inciso V, uma vez que a situação de pertencimento ao grupo, nesta perspectiva, significa a já referida necessidade de inclusão

⁴⁶⁶ Professores da Pós-Graduação em Direito da UNAM-Acatlán – Estado do México. Entrevista no dia 02.11.04 em Xochimilco com o primeiro em 12.10.04 em Acatlán com o segundo.

vinculada ao respeito às regras e às dificuldades de um grande número de pessoas com valores, necessidades, culturas e interesses diversos.

O último inciso apresenta claramente a preocupação com a qualidade de vida, também presente no discurso supracitado, e que é a expressão que mais bem traduz todos estes elementos da discussão das políticas de segurança urbanas e suas implicações em noções como a de democracia e de Estado na contemporaneidade.

No artigo quinto esta lei também faz uma distinção largamente discutida na atualidade, que é a dos espaços públicos. Pelo conteúdo do artigo se pode depreender que só não serão alvo de sanções administrativas as condutas descritas na lei que ocorram nos lugares de residência dos cidadãos, e de forma que não afetem espaços públicos ou vizinhos⁴⁶⁷. A demarcação de um espaço urbano para políticas públicas que digam respeito à rotina dos cidadãos, bem como ao sentimento de insegurança produzido pela percepção que os mesmos cidadãos têm de suas condições gerais de vida estão colocadas neste artigo. Sendo assim, podemos dizer que há uma flagrante preocupação com as relações sociais que se estabelecem nos centros urbanos e que são visíveis, interferindo na impressão que tem os cidadãos sobre suas condições de vida.

No “*Informativo sobre os Progressos do Relatório Giuliani*” estão descritas mudanças no âmbito da Lei de Cultura Cívica, no item sobre Qualidade de Vida, nos

⁴⁶⁷ Artículo 5º- Se comete infracción cuando la conducta tenga lugar en:

I - Lugares o espacios públicos de uso común o libre tránsito, como plazas, calles, avenidas, viaductos, calzadas, vías terrestres de comunicación, paseos, jardines, parques o áreas verdes y deportivas;

II - Inmuebles públicos o privados de acceso público, como mercados, templos, cementerios, centros de recreo, de reunión, deportivos, de espectáculos o cualquier otro análogo;

III - Inmuebles públicos destinados la prestación de servicios públicos;

IV - Inmuebles, espacios y vehículos destinados al servicio público de transporte;

V - Inmuebles y muebles de propiedad particular, siempre que tengan efectos en la vía o espacios públicos o se ocasionen molestias a los vecinos, y

VI - Lugares de uso común tales como plazas, áreas verdes, jardines, senderos, calles, avenidas interiores y áreas deportivas, de recreo o esparcimiento, que formen parte de los inmuebles sujetos al régimen de propiedad en condominio, conforme a lo dispuesto por la ley de la materia.

seguintes termos:

Se sancionará a:

- Flaneleros y limpiaparabrisas
- Causen ruído que afecte la tranquilidad (sic)
- Sexoservidores
- “Coyotes”
- Quien ingiera bebidas alcohólicas en la calle
- Quienes participen en arrancones
- Graffiteros

Sanción de **Actividades de apoyo a la comunidad**, como optativa para el infractor no reincidente.

Crea un **registro de infractores**⁴⁶⁸

Esta é uma demonstração de como as chamadas “medidas alternativas”, como a prestação de serviços à comunidade, ao invés de reduzir a ação do sistema de controle social formal sobre os cidadãos, intensificam este controle. Ademais, serve como um elemento de observação para o que acontece quando as situações conflitivas deixam o campo tradicional do Direito Penal e se transformam em questões administrativas. Ou seja, a proposta minimalista está sendo efetivada pela tutela dos conflitos pela lógica administrativa, ou será a lógica punitiva que toma conta dos procedimentos administrativos? Para Fernando Tenório Tagle “(...) são retiradas competências do Direito Penal para transferi-las a outras autoridades administrativas, com respostas muito parecidas, também sancionadoras.”⁴⁶⁹

O artigo 14 apresenta outros princípios a serem seguidos para a formação de uma cultura cívica no Distrito Federal, destinada a preservação da **ordem pública**, fomentada a partir da participação ativa dos habitantes da cidade, quais sejam: a corresponsabilidade, a solidariedade, a honestidade, a equidade, a tolerância e a identidade. Este artigo está no

⁴⁶⁸ GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe de Avances – Relatório Giuliani*. México, agosto de 2004, p. 25.

⁴⁶⁹ TENORIO TAGLE, Fernando. *Entrevista concedida a Cristina Zackseski*. Coyoacán – Distrito Federal, México, em 16 de maio de 2006.

título segundo da lei, especificamente dedicado à cultura cívica e à participação comunitária, e que estabelece a participação comunitária como dever dos cidadãos para a concretização de iniciativas voltadas à segurança cidadã (Artigo 15, XXII).

As infrações e as sanções respectivas estão tipificadas no Título III da lei, dividindo-se da maneira que segue:

- Infrações contra a dignidade das pessoas: tais como agressões físicas ou verbais e permissão de acesso de menores a lugares proibidos (artigo 23 I e II).
- Infrações contra a tranqüilidade das pessoas: como a prestação de serviços não solicitados (pois é freqüente a presença de flanelinhas mexicanos que lavam para-brisas de carros enquanto estes permanecem parados nos semáforos, mas a resposta dos Juizados Cívicos neste caso só se procede mediante queixa) (artigo 24 I). Pode ser também a conduta de convidar, exercer ou solicitar serviços sexuais (artigo 24 VII).
- Infrações contra a segurança cidadã: transitar com animais sem utilizar as medidas de proteção necessárias (artigo 25 I); impedir o livre trânsito de vias públicas (que se deve à existência de manifestações públicas habituais) sem permissão ou causa justificada (entende-se que há causa justificada quando a obstrução seja inevitável, necessária e não constitua um fim em si mesma e sim um meio razoável de manifestação de idéias, de associação ou reunião pacífica) (artigo 25 II); beber em lugares públicos não autorizados ou usar drogas em lugares públicos, o que não impede que a pessoa seja processada por ser portadora de drogas (artigo 25 V); “passar trote” para a polícia, bombeiros ou serviço de emergência (artigo 25 IX); atuar como “cambista” (artigo 25 XI); disparar arma de fogo para o ar (artigo 25 XVI).
- Infrações contra o entorno urbano da Cidade do México: deixar de recolher das vias públicas as fezes de animais domésticos, urinar ou defecar em lugares públicos, colocar

lixo em lugar não autorizado, fazer pichações, desperdiçar água, entre outros (foram citados os incisos I, II, IV, V, VIII do artigo 26).

Este rol de infrações é um referencial importante para a compreensão da idéia de civismo dos *chilangos*, sendo revelador do tipo de visão sobre o comprometimento com a cidade, de como é sentido, observado e também da forma com que se pretende modificar comportamentos pela ação do poder público num universo tão extenso, diferenciado e de difícil controle que é a Cidade do México.

4.2.4. Os reflexos da intolerância na situação penitenciária

O “*Informativo da Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal 2003 – 2004*” contém, logo em suas páginas iniciais, uma máxima da Criminologia Positivista (Paradigma Etiológico) que informa até hoje em boa medida a Política Criminal Tradicional. Trata-se da linha divisória que divide uma minoria de criminosos de uma maioria de não criminosos (a sociedade)⁴⁷⁰ e está apresentada no documento nestas palavras:

⁴⁷⁰ No início desta orientação teórica – Escola Positiva Italiana - esta minoria era designada como anormal, diferenciando-se a mesma da maioria de seres normais que compõe a sociedade. Esta distinção, na teoria penal, é chamada por Alessandro Baratta de Princípio do Bem e do Mal (*Criminologia crítica e crítica do direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 1999, capítulo IV), uma vez que opõe criminoso (mal, que deve ser curado, neutralizado, reformado ou eliminado – conforme o período histórico e a teoria da pena correspondente) e sociedade (bem, que deve ser preservado). Este princípio é negado em sua obra pela Teoria Estrutural-funcionalista do desvio e da anomia (Emile Durkheim e Robert Merton), segundo a qual o delito praticado pelo sujeito não é necessariamente negativo, pois funcional para a estabilidade e modificação dos sistemas sociais. De outro lado as pesquisas sobre a criminalidade do colarinho branco e sobre as cifras ocultas, que provocaram a mudança de paradigma em Criminologia também demonstram que a criminalidade não é própria de determinados estratos, mas que as estatísticas concentram-se neles pois suas práticas criminosas são mais visíveis, os sujeitos responsáveis pelas mesmas possuem estereótipos que orientam a ação dos primeiros filtros do sistema penal, estando também em situações de maior vulnerabilidade para o recebimento com êxito da etiqueta de criminoso – local de moradia, cor da pele, situação econômica, acesso à defesa etc. Isso faz com que, por exemplo, sejam mais representativas as estatísticas de roubo na sociedade mexicana – os 50% dos delitos de roubo mencionados no informativo anterior.

La delincuencia en la Ciudad es muy recurrente, y como consecuencia, **un reducido grupo de delincuentes es responsable de un amplio número de ilícitos, de ahí que el camino a seguir debe ser tratar de aislar al mayor número de ellos, y por tanto de recluirlos el mayor tiempo posible** en tanto que se puedan mejorar las condiciones para aumentar el porcentaje de los esfuerzos de readaptación que concluyen eficazmente. [*grifos nossos*].⁴⁷¹

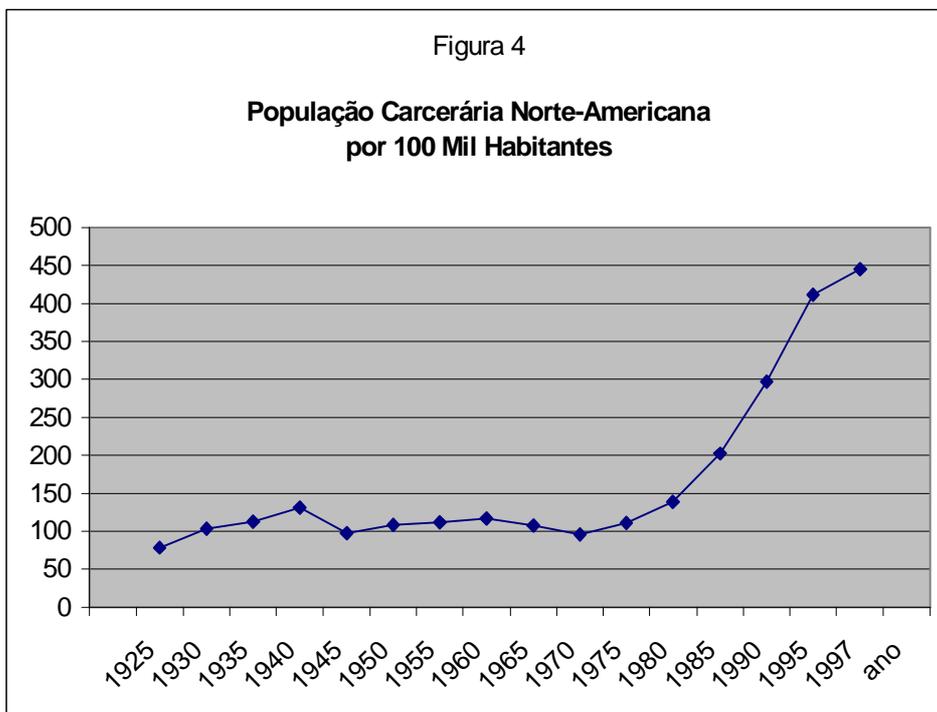
A última afirmação nos faz pensar, no entanto, que ainda não foi abandonado no México o ideal ressocializador da pena de prisão, tal como se constituiu no Século XIX, e que já foi superado pela visão correspondente para o subsistema prisional que possui a estratégia eficientista, já sinalizada no início deste trabalho quando mencionamos a *Justiça Actuarial*. Note-se que o Programa de Tolerância Zero é conhecido como o “modelo americano de segurança”, mas que ele está em perfeita sincronia com o movimento de privatização das prisões e com a expansão da resposta punitiva encarceradora, visto que os Estados Unidos são os campeões mundiais em índices de encarceramento⁴⁷², mas a ressocialização não se coloca mais como objetivo, enquanto na teoria criminológica contemporânea há o entendimento de que ela deve ser buscada apesar da prisão⁴⁷³.

Nos Estados Unidos em 1997 havia 1.785.079 presos, o que significa um índice de 648 presos por 100.000 habitantes, sendo de 6 a 12 vezes maior do que o índice dos países da União Européia no mesmo período. Em 1998 foi alcançada a casa dos 2.000.000 de

⁴⁷¹ GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe anual de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*. Marzo 2003 – Marzo 2004, p. 6.

⁴⁷² Diversos dados que comprovam este recorde constam dos textos publicados na *Revista Discursos Seditiosos*, ano 7, n. 11 – Rio de Janeiro: Revan, 1º semestre de 2002.

⁴⁷³ Neste sentido BARATTA, Alessandro. Resocialización o control social: por un concepto crítico de “reintegración social” del condenado. In. ARAÚJO JR., João Marcelo (org.). *Sistema penal para o terceiro milênio: atos do colóquio Marc Ancel*. Rio de Janeiro: Revan, 1991, p. 251 – 265.



Fonte: EUA, *Sourcebook of Criminal Justice Statistics*, 1997.

pessoas presas e de acordo com estudo realizado pelo Departamento de Justiça daquele país. No ano de 2003 foi batido novo recorde, tendo sido alcançada a casa dos 6,9 milhões de adultos presos ou sob supervisão do sistema de justiça criminal (*probation* ou *parole*)⁴⁷⁴. A título de ilustração apresentamos o gráfico acima, que retrata o aumento da população prisional dos Estados Unidos durante as últimas décadas do Século XX

No México, a relação de presos por cem mil habitantes era muito diferente da situação norte-americana mencionada. Segundo a *Human Rights Watch* e o Instituto Latinoamericano para a Prevenção do Crime e o Tratamento do Delinqüente (ILANUD), tanto no Brasil quanto no México, em 1997 a relação de presos por cem mil habitantes era de 108 X 100.000.⁴⁷⁵ Como já dissemos anteriormente, no Distrito Federal mexicano houve um aumento significativo da população prisional nos últimos anos, conforme indicam os números da tabela abaixo:

⁴⁷⁴ <http://www.cnn.com/2004/LAW/07/26/corrections.population.ap/index.html>

⁴⁷⁵ CAVALCANTI, Leonardo; XAVIER, Marcello. Governo tenta mudar sistema. In. *Correio Braziliense*, 19 de fevereiro de 2001, p. 8.

População Prisional do Distrito Federal Mexicano

ANO	NÚMERO DE PRESOS
1994	7.305
1995	8.361
1996	11.042
1997	13.379
1998	16.989
1999	20.566
2000	21.857
2001	22.053
2002	20.676
2003	23.928
2004	28.657
2005	31.332

FONTE: Informe de Resultados – Plan de Acciones 2005 - 2006. Gabinete de gobierno, seguridad pública y procuración de justicia, p. 18.

1. En lo que va de esta administración, la población penitenciaria **ha aumentado en 131,8%** en relación con el período 1995 – 1997 y en **27,9%** en relación con el período 1998 – 2000.

2. Entre el año 1994 y el año 2005, la población penitenciaria se **incrementó en 328,9%**.

O Jornal Reforma apresenta dados diferentes para o ano de 2003: o total de presos seria de 21.915 (ao invés de 23.928). Destes, 20.828 seriam homens. A capacidade total do Sistema Prisional do Distrito Federal mexicano seria de 15.580 vagas, havendo, portanto, uma superlotação da ordem dos 46%. A maior parte da população prisional têm o curso secundário completo, totalizando 5.857 presos, sendo que outros 5.104 possuem o curso primário completo e 4.108 possuem o curso secundário incompleto. A maior parte das condenações - 18.389 – está concentrada nos delitos patrimoniais.⁴⁷⁶ O “Informe de Resultados do Plano de Ações 2005 – 2006” apresenta uma série estatística segundo a qual de 1994 a 2005 o percentual de pessoas presas por delitos patrimoniais aumentou 30,12%, enquanto o percentual de pessoas presas por delitos contra a vida diminuiu 9,88%. Os

⁴⁷⁶ HERRERA, Rolando. Enfrentan reclusorios saturación. In. *Reforma*, lunes, 17 de marzo del 2003.

seqüestros apresentaram um leve decréscimo entre os anos de 1999 e 2000 e depois se mantiveram na casa dos 3%. O resumo da série é bem elucidativo: “El 70,3% de los internos se encuentran reclusos por delitos patrimoniales y el 10,9% por delitos contra la vida”.⁴⁷⁷

O Distrito Federal brasileiro não representa problemas tão sérios, nem para o Estado, nem para a população prisional. Existem quatro penitenciárias em condições razoáveis de conservação e funcionamento e um Centro de Progressão Penitenciária (para abrigar presos que cumprem pena em regime aberto). Os números do Ministério da Justiça para 2004 e 2005 são os seguintes:

População Prisional do Distrito Federal

Distrito Federal	2004	2005
População do Sistema Penitenciário	6.861	7.299
Vagas do Sistema Penitenciário	4.191	5.679
Secretaria de Segurança Pública	114	Não informado
População Prisional do Estado	6.975	7.299

FONTE: DEPEN. Sistema Penitenciário no Brasil. Dados Consolidados. Ministério da Justiça, 2006.

Os dados apresentados pela própria Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal são mais completos e apresentam algumas diferenças:

Sistema Penitenciário do Distrito Federal brasileiro

PERÍODO	VAGAS EXISTENTES	POPULAÇÃO CARCERÁRIA	EXCEDENTE	%
ATÉ 1996	1.428	1.745	317	22,20%
1996	--	1.745	--	--
1997	--	2.107	--	--

⁴⁷⁷ GOBIERNO DEL DITRITO FEDERAL *Informe de Resultados – Plan de Acciones 2005 - 2006*. Gabinete de gobierno, seguridad pública y procuración de justicia, p. 18.

1998	--	2.335	--	--
1999	--	2.997	--	--
2000	--	4.051	--	--
2001	--	4.947	--	--
2002	4.111	5.800	1.689	41,08%
2003	4.181	6.832	2.651	63,40%
2004	4.191	7.156	2.965	70,74%
2005	5.535	7.235	1.700	30,71 %

FONTE: Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Distrito Federal (em 18 de julho de 2006)

Os discursos ditos preventivos continuam calcados na ação do sistema penal que se dá após o cometimento de crimes, ainda que se saiba que os sistemas prisionais encontram-se sem as mínimas condições de qualquer tipo de ação ressocializadora – a Prevenção Especial Psitiva da teoria penal. Mas nos documentos do governo mexicano ainda são encontradas as seguintes afirmações:

La reducción de los índices delictivos en una proporción suficiente para mejorar la calidad de vida en la Ciudad y la percepción de seguridad pública en la ciudadanía, es una de las principales metas del Gobierno de la Ciudad.

Para lograr lo anterior, se han emprendido un conjunto de acciones que tienen como **objetivo final incrementar el costo de cometer sus ilícitos a la delincuencia, en otras palabras, aumentar la capacidad real de sanción del sistema y reducir la impunidad.**⁴⁷⁸

Ou seja, não se pretende de fato aumentar a dificuldade para o cometimento de delitos com ações anteriores de prevenção social ou situacional, mas se aposta na punição como forma de demonstração da capacidade do sistema, que é meramente simbólica. Caso a resposta punitiva se dirigisse a todos os delinquentes a situação de superpopulação prisional seria infinitamente pior, até o ponto de alguns autores dizerem que se a regra do

⁴⁷⁸ GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe anual de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*. Marzo 2003 – Marzo 2004, p. 7.

sistema penal realmente fosse a da criminalização a maior parte das pessoas estaria entre os criminosos, ao contrário do que diz a teoria penal, que se pretende igualitária e que aponta para a existência de uma minoria de criminosos.

Observamos que não existe um investimento em campanhas para incentivar comportamentos conforme a lei, ou para dar maiores condições à população para que isso ocorra, mas o aumento dos índices de captura de suspeitos é festejado no Informativo supracitado⁴⁷⁹.

Em visita a Direção Geral de Comunicações da Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal mexicano, em 16 de novembro de 2004, o Diretor Geral - Coronel Mário Miguel Carrillo Huerta - nos informou que o governo colocou metas para atividade policial, que é uma das 146 recomendações do “*Reporte Giuliani*”, que consta do item oito da parte que propõem a instalação do sistema COMPSTAT⁴⁸⁰ e se chama Incentivo por Resultados.

⁴⁷⁹ Aumentou de 9,3% em 2002, para 14,7% em 2003 e em 2004 já haviam alcançado o índice de 17,4%. (GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe anual de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*. Marzo 2003 – Marzo 2004, p. 8.)

⁴⁸⁰ O COMPSTAT é uma parte importante do modelo de gestão empresarial da visão de segurança pública do Tolerancia Zero e estava assim descrito no item Programas y Campañas da Página da Secretaria de Segurança do Distrito Federal mexicano em 2004: “El nombre de CompStat proviene de la abreviación de ‘Compare States’ en inglés, sistema diseñado para comparar estadísticas, proveer información actualizada sobre la incidencia delictiva, hacer mapas de los delitos, plantear estrategias anticrimen, solucionar problemas a nivel de zonas de patrullaje y entablar una comunicación entre los sectores. El objetivo de CompStat es transformar el proceso de toma de decisiones en las corporaciones policiales, crear una cultura de redención de cuentas y aumentar la eficacia policial. CompStat parte del principio de que el reporte adecuado de la actividad policial es la base para generar estadísticas confiables que permitan diseñar estrategias para la prevención del delito y mecanismos para la evaluación de resultados. CompStat tiene un claro enfoque de administración eficiente que busca fijar metas, elaborar planes y aumentar el número de detenciones.” (www.ssp.df.gob.mx - Acceso em 30 de março de 2004)

No “Reporte Giuliani” há um item inteiro sobre o COMPSTAT, sendo que a descrição principal é a seguinte: “El sistema *Compstat* es una herramienta ideal para facilitar la toma de decisiones y acciones con el fin de mejorar los resultados. El uso de esta herramienta permite flexibilidad y sensibilidad a los cambios en los niveles de crimen, al mismo tiempo que produce mayor transparencia en el uso de los recursos. *Compstat* es mucho más que un sistema de información, es una filosofía de administración inteligente donde el principio fundamental es que siempre se puede mejorar las cosas. El uso de este sistema necesariamente conduce a la organización a un proceso de reflexión y autocrítica, con miras a una continua autoevaluación y aprendizaje. Implementar esta estrategia en la SSP, ayudaría a que toda la institución se orientara a alcanzar objetivos muy específicos en el corto y largo plazo. Una ventaja adicional de este sistema es que permite la rendición de cuentas permanente de toda la estructura.

El compartir la información a todos los niveles, permite que se descentralice la toma de decisiones, por lo que

Por exemplo: a meta de delinquentes apresentados ao Ministério Público para o período de maio a dezembro de 2003 foi de 18.0000 detidos, principalmente por delitos vinculados com o roubo⁴⁸¹.

No “*Informe Anual de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal Marzo 2003 – Febrero 2004*” pode-se perceber a lógica de produtividade que orienta a atividade policial, ficando claro que a atividade da polícia não é preventiva (no sentido evitar delitos), e sim reativa (agir quando já aconteceram). O máximo que se pode esperar, então, é um tipo de Prevenção Especial Negativa, com intervenções neutralizantes sobre o indivíduo de forma que ele não possa mais praticar crimes⁴⁸². Como a pena de morte não é mais permitida no México desde 17 de março de 2005 esta tarefa fica a cargo da prisão, cuja capacidade neutralizadora é questionável por causa da seletividade dos sistemas penais, e que cada vez mais é evidente em razão da tecnologia que possibilita aos presos o comando ou mesmo execução crimes (no México e no Brasil). Entretanto, os objetivos da Secretaria de Segurança do Distrito Federal mexicano estavam descritos nos seguintes termos no Informe analisado:

El primer objetivo estratégico que tiene la Secretaría es de disminuir el índice delictivo. Para ello resulta necesario que la policía intervenga deteniendo a los presuntos delincuentes en el mayor número de hechos delictivos que se a posible. Las metas que hemos fijado sobre detenidos nos ha permitido elevar de manera considerable la eficiencia de la policía, medida como la proporción

los mandos regionales y sectoriales adquieren la responsabilidad de disminuir los índices delictivos en sus territorios de manera directa. Por ello, resulta necesario que todos los mandos entiendan la importancia de su participación innovadora en el diseño de estrategias locales anticrimen y su responsabilidad en el éxito o fracaso de ellas.” (www.ssp.df.gob.mx/htmls/ssp_sec_informe_giuliani_i.html - Acesso em 30 de março de 2004).

⁴⁸¹ GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe anual de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*. Marzo 2003 – Febrero 2004, p. 8.

⁴⁸² Surge na Escola Positiva com a obra de Rafael Garófalo. É o tipo mais radical de “prevenção” que admite pena de morte, prisão perpétua, intervenções cirúrgicas e controles eletrônicos de liberdade.

de detidos entre delitos, elevándose de 9,3% en el 2002 a 14,7% en el 2003 y a 17,4% en lo que va de este año. Esto quiere decir que no sólo se ha incrementado la cantidad del trabajo de la policía, sino también la calidad y efectividad en el combate a los delitos que tienen mayor impacto en la ciudadanía.⁴⁸³

A meta para o período de janeiro a dezembro de 2004 foi de 22.000 detenções. Em 16 de novembro já havia sido alcançada a casa dos 26.489 delinquentes apresentados, o que representa 4.489 delinquentes a mais do que o esperado⁴⁸⁴. De acordo com Mário Delgado Carrillo:

(...) os policiais ganham incentivos para pegar delinquentes na rua no momento em que estão delinqüindo. E para o delito de roubo, sem que possa haver simulação ou truque, porque é roubo. E lembre-se que a averiguação tem a ver com outra instituição, que é o Ministério Público. Se você, Cristina, é polícia e prende três, chega aqui e diz: quero meu dinheiro, então eu digo: me dá a averiguação prévia.

C. Z. QUANTO RECEBEM POR DETIDO?
M.D. C: Ao redor de 200 dólares. Por roubo.⁴⁸⁵

Todavia, são mencionadas ações destinadas a melhorar a qualidade de vida da população, tais como a prevenção de acidentes relacionados ao abuso do álcool, a instalação de semáforos inteligentes para melhorar o fluxo dos automóveis e a reordenação das vias do Centro Histórico.⁴⁸⁶ Ou seja, não se descartam ações que não sejam puramente repressivas, como também podemos observar em ações destinadas a melhorar o ambiente urbano, como as operações anti-graftagem, e o serviço de recolhimento de sucatas de automóveis espalhados pela cidade, ambos típicos das ações do programa Tolerância Zero,

⁴⁸³ GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe anual de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*. Marzo 2003 – Febrero 2004, p. 11.

⁴⁸⁴ GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Hoja de Control de Trabajos: Remisiones MP*, 16 noviembre, 2004.

⁴⁸⁵ Entrevista em 16 de novembro de 2004 na Secretaria de Segurança do Distrito Federal mexicano. Tradução livre da autora.

⁴⁸⁶ Idem, ibidem.

sendo que o primeiro também presente na política de segurança do governo do Distrito Federal brasileiro, com mostraremos no próximo item.

O estabelecimento de metas para a polícia também está dentre as recomendações de José Vicente da Silva apresenta em documento que serve de inspiração ao Governo do Distrito Federal brasileiro na elaboração de seu primeiro “*Plano de Segurança Pública*”, ainda que esta parte não tenha sido efetivada.⁴⁸⁷

4.2.5. O linchamento de San Juan Ixtayopan – Tláhuac

Em artigo sobre linchamentos ocorridos no México na década de 1990, Guadalupe Leticia García García relata um problema sobre a realidade da justiça e da segurança naquele país: a falta de confiança nas instituições públicas, especialmente na polícia⁴⁸⁸. Este problema é corroborado pela “*Pesquisa de Vitimização - ICESI 2004*”, segundo a qual 45% da população mexicana considera que a polícia atua mal ou muito mal para o controle do delito.⁴⁸⁹ A estes dados se somam outros que apontam no mesmo sentido:

El bajo nivel de confianza ciudadana hacia la policía, sumado a la sensación de inseguridad que enfrenta la mayoría de la población en México, ha provocado que un porcentaje importante de la población considere que tiene derecho a procurarse justicia por su propia mano. Una encuesta publicada por el IFE [Instituto

⁴⁸⁷ Está dentre as ações que o município deve solicitar ao Estado: “ – o estabelecimento e fiscalização de metas de redução da criminalidade local.” No mesmo item do texto, em parte destinada ao apoio direto ao esforço policial a recomendação é para “ – mobilizar entidades empresariais para adesão ao esforço de redução da violência, não só na oferta de idéias, como também na constituição de entidade associativa (associação, fundação, instituto) para promoção da segurança na cidade, com captação de recursos, inclusive de fundações brasileiras e estrangeiras, para financiar projetos sociais, contratar especialistas e adquirir equipamentos de tecnologia atualizada”: (SILVA, José Vicente da. *Estratégias policiais para a redução da violência*. Cadeira Pão de Açúcar de Pesquisa em Segurança Pública. Novembro de 1998, p. 42. Disponível em <http://www.braudel.org.br/josev.htm> - Acesso em 01/04/2006.)

⁴⁸⁸ GARCÍA GARCÍA, Guadalupe Leticia. *El linchamento en la Ciudad de México: Conciencia de los propios derechos?* Octubre de 2002. *Mimeo*.

⁴⁸⁹ ICESI. *Encuesta internacional sobre criminalidad y victimización 2004*. México, p. 63. www.icesi.org.mx.

Federal Electoral] y el Instituto de Investigaciones Sociales en el año 2000 encontró que 43% de la población entrevistada opinó que los miembros de una comunidad tienen el derecho a tomar en sus manos el castigo de un asesino si las autoridades no hacen nada para sancionarlo.

Además de los cuerpos policíaco, los sistemas de justicia penal, en especial los tribunales encargados de castigar el delito, son instancias centrales en la construcción del sentimiento de inseguridad – o seguridad – ciudadana. En México la confianza de los ciudadanos en los tribunales tampoco es positiva. Como indica la siguiente tabla, entre 65 y 76 % de la población de todas las edades expresa poca o nada confianza hacia los tribunales, mientras que sólo un 3 por ciento en promedio afirma tenerles mucha confianza⁴⁹⁰

**Confianza en los tribunales
(en porcentajes)**

Edad	18 - 24	25 - 29	30 - 39	40 - 49	50 - 59	60 y más
Mucha	4	2	2	3	4	3
Algo	24	18	13	13	13	21
Poco	37	42	41	39	36	25
Nada	28	32	35	33	37	43
No sabe / no contestó	7	6	9	12	10	8
Total	100	100	100	100	100	100

FUENTE: “Población y confianza”, en Este País, num. 87, junio de 1998, p. 29.

Em 24 de novembro de 2004 houve um escândalo nacional relacionado aos problemas descritos nesta tese, cuja repercussão acabou atingindo a política de segurança do Distrito Federal mexicano. Três policiais foram linchados por cerca de 200 camponeses enfurecidos de uma comunidade rural situada ao Sul da Cidade do México, que é o *pueblo* de San Juan Ixtayopan - Tláhuac. A versão divulgada na imprensa é a de que eles estavam investigando ações relacionadas ao “crime organizado”⁴⁹¹ e que se posicionaram à paisana

⁴⁹⁰ MASCOTT SÁNCHEZ, María de los Ángeles. *Seguridad pública: incidencia delictiva y sensación de inseguridad*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, p. 31.

⁴⁹¹ Artículo 2o.- Cuando tres o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia

e sem retaguarda nas proximidades de uma escola na qual estudavam crianças que haviam sido vítimas de seqüestros. Os investigados teriam ficado sabendo da operação e espalharam um boato junto à comunidade de que se tratava de seqüestradores. Logo, os policiais foram espancados e dois deles queimados vivos. A polícia da capital demorou duas horas para chegar ao local, encontrando os corpos carbonizados, ainda que tivesse sido avisada.

Depois desta operação, em 6 de dezembro do mesmo ano, o Presidente Vicente Fox retirou o Secretário de Segurança, Marcelo Ebrard Causabón, da chefia daquela secretaria, passando por cima da autoridade do governador Andrés Manuel Lopez Obrador. O artigo 122 da Constituição mexicana e o artigo 34 do Estatuto do Governo do Distrito Federal permitem este tipo de intervenção do Presidente em razão de ser a Cidade do México a sede do Governo Federal.

De acordo com Fernando Tenório Tagle aquele era um problema político que visava as próximas eleições distritais e presidenciais no México (2006), pois Marcelo Ebrard já tinha a pretensão de suceder Lopez Obrador no Governo do Distrito Federal e este último, a pretensão de suceder Vicente Fox na Presidência da República. Segundo o entrevistado, Vicente Fox ordenou aos Policiais Federais Preventivos que não intervissem no

organizada:

I. Terrorismo, previsto en el Artículo 139, párrafo primero; contra la salud, previsto en los Artículos 194 y 195, párrafo primero; falsificación o alteración de moneda, previstos en los Artículos 234, 236 y 237; operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el Artículo 400 Bis; y el previsto en el Artículo 424 Bis, todos del Código Penal Federal;

Reforma 11-05-2004

II. Acopio y tráfico de armas, previstos en los artículos 83 bis y 84 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos;

III. Tráfico de indocumentados, previsto en el artículo 138 de la Ley General de Población;

IV. Tráfico de órganos, previsto en los artículos 461, 462 y 462 bis de la Ley General de Salud, y

V. Asalto, previsto en los artículos 286 y 287; secuestro, previsto en el artículo 366; tráfico de menores, previsto en el artículo 366 ter, y robo de vehículos, previsto en el artículo 381 bis del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal, o en las disposiciones correspondientes de las legislaciones penales estatales. (LEI FEDERAL CONTRA A DELINQUÊNCIA ORGANIZADA. Última reforma publicada em 21 de dezembro de 2004).

linchamento, pois a intervenção deveria ser feita pela polícia do Distrito Federal. Depois do resultado produzido, Vicente Fox pediu a renúncia de Marcelo Ebrard. Diante de sua recusa ele foi substituído e iniciou-se contra ele uma averiguação prévia por crime de homicídio.⁴⁹²

Na mesma oportunidade em que Vicente Fox retirou do cargo o *comissionado* da Polícia Federal Preventiva, José Luis Figueroa Cuevas, que era o responsável técnico pelas operações. Esta decisão foi alvo de críticas, pois os dois cargos não são equivalentes - o *comissionado* está um posto abaixo do Secretário de Segurança Federal. Na mensagem em que o Presidente anunciou sua decisão, duas semanas após o linchamento, consta o seguinte trecho, no qual a **ordem pública** surge como elemento de fundamentação:

Todas estas medidas tienen el claro objetivo de contribuir a **fortalecer el orden público** y a abatir la impunidad; en suma, tienen la finalidad de contribuir a garantizar la seguridad que legítimamente las y los mexicanos exigen de sus autoridades. Quiero subrayar que las investigaciones y procesos jurídicos relacionados con lo acontecido en Tláhuac continuarán. Las responsabilidades que resulten de dichas investigaciones se fizarán tanto a los ciudadanos involucrados como a todos lo funcionarios y servidores públicos implicados.

Reitero que mi Gobierno reconoce en la seguridad pública no sólo una clara obligación del Estado, sino también una de las principales preocupaciones de la ciudadanía. Por lo tanto, habremos de tomar, siempre, las medidas que sean necesarias para responder a esta demanda de la sociedad; para dar a las familias mexicanas la tranquilidad que merecen. No permitiremos que nadie se coloque por encima de la ley. Las autoridades somos las primeras responsables de actuar en todo momento bajo el dictado de la ley y de hacer prevalecer el Estado de Derecho. [*grifos nossos*]⁴⁹³

⁴⁹² TENORIO TAGLE, Fernando. *Entrevista concedida a Cristina Zackseski*. Coyoacán – Distrito Federal, México, em 16 de maio de 2006.

⁴⁹³ Mensaje del Presidente Vicente Fox Quesada, con motivo de los hechos violentos ocurridos el pasado 23 de noviembre en San Juan Ixtayopan, Tláhuac.

<http://presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=116055&pagina=98> - Acesso em 15 de maio de 2006.

Discurso semelhante pode ser observado na Espanha, depois do atentado terrorista de 11 de março, quando José María Aznar (do Partido Popular – PP) atribuiu ao ETA (Euskadi Ta Askatasuna) a responsabilidade pelo atentado. Depois a Alcaeda assumiu a autoria do atentado e Aznar perdeu a chefia de governo espanhola nas eleições seguintes para José Luis Rodríguez Zapatero (do Partido Socialista Operário Espanhol – POSOE);

Em 14 de dezembro de 2004 foi nomeado para ocupar o cargo de Secretário de Segurança Pública do Distrito Federal Joel Ortega Cuevas. Ao assumir Ortega declarou que não alteraria a política desenvolvida pelo secretário anterior, mas de acordo com Fernando Tenório Tagle já podem ser notadas alterações nas metas de detenção que possuíam os Juizados Cívicos, por exemplo. Ou seja, o direcionamento da atividade policial foi recolocado na ação repressiva aos crimes considerados mais graves, e não mais sobre as faltas administrativas previstas na Lei de Justiça Cívica.

Segundo relatório de trabalho de campo de Janaína de Cássia Carvalho nos Juizados Cívicos na Cidade do México, houve uma queda de 77,19% de infrações do artigo 25 inciso V da Lei (que proíbe a ingestão de bebidas alcoólicas e o uso de drogas na rua) se comparados os números de registros de agosto, setembro, outubro e novembro de 2004 (os quatro primeiros meses de implantação da lei, nos quais o secretário era Marcelo Ebrard) com a média mensal de ocorrências dos três primeiros meses de trabalho do novo secretário (dezembro de 2004, janeiro e fevereiro de 2005).⁴⁹⁴ Esta mudança está reafirmada em declarações do novo secretário, como a que segue: “Sé que tenemos un grave problema de alcoholismo en la ciudad, pero, cada vez que remitimos a una persona al Juzgado Cívico, estamos demorando hasta una hora y media o dos horas en promedio, porque no está el médico legista, es el mismo tiempo que se pierde en la calidad en el patrullaje.”⁴⁹⁵ Esta visão também é compartilhada por Hugo Frühling, Diretor do Centro de Estudos em

este iniciou processo de paz com o grupo separatista Basco, em 22 de Março de 2006, que até agora pode ser avaliado como bem sucedido. Porém, a Associação das Vítimas do Terrorismo (AVT) é contra o diálogo do governo socialista com o ETA.

⁴⁹⁴ CARVALHO, Janaína de Cássia. *Uma breve passagem pelos Juzgados Cívicos*. Maio de 2005, p. 5. *Mimeo*.

⁴⁹⁵ SIERRA, Arturo. *Dan chance a borrachitos*. www.fisac.org.mx - Acesso em 10 de março de 2005.

Segurança Cidadã da Universidade do Chile:

Ciertamente no está demostrado que arrestar mendigos, o estacionadores no autorizados de autos pueda tener un efecto demoledor sobre los delitos violentos, sobre las bandas de narcotraficantes, sobre las redes de asaltantes. Podría incluso levantarse la hipótesis que esas personas una vez desprovistos de su medio de vida terminen engrosando las filas de los delincuentes duros, a las que aún no pertenecen. El efecto sobre las tasas de criminalidad más grave que normalmente se anuncia en estos casos sólo podría sustentarse en que quienes cometen delitos menores o faltas son a la vez participantes en la comisión de delitos violentos y que a través de esas detenciones se logre inhibirlos. Esa es hasta ahora una mera suposición. A partir de ella, sin embargo, ¿Cuántos recursos físicos, logísticos y humanos se verán implicados en esas detenciones que quizá podrían usarse con mayor provecho en detectar los delitos más graves? Cabe pensar que cada vez que se detiene a alguien, debe ser conducido a un recinto policial e ingresado con un informe sobre las circunstancias de la detención. El tiempo que demora ese trámite implica menor presencia policial en la calle.⁴⁹⁶

O “*Informe de Atividades da SSP-DF 2004 – 2005*” confirma a mudança de prioridades: “(...) casi la mitad del trabajo preventivo de la policía capitalina se concentra en los delitos que más afectan a la sociedad como el robo, a diferencia de otros años, donde las faltas cívicas eran el foco de atención y tiempo de los policías de la institución.”⁴⁹⁷ Contudo, de acordo com o Informe esta mudança já teria sido iniciada em outubro, antes da posse do novo secretário (em dezembro de 2004).

Esta reorientação também está mencionada no “*Informe de Resultados do Plano de Ações 2005*” da Secretaria de Segurança Pública, que diz: “Las remisiones al Juez Cívico se han mantenido en niveles por debajo de 2003 y 2004 como resultado de la reorientación del

⁴⁹⁶ FRÜHLING, Hugo Frühling. La Tolerancia Cero, Ciudad de México y nosotros. <http://www.inap.uchile.cl/cesc/opinion2.html> - Acesso em 7 de julho de 2006.

⁴⁹⁷ GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe de actividades de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*. Marzo 2004 – Febrero 2005, p. 18.

estado de fuerza hacia remisiones por delitos de alto impacto social y no por faltas cívicas menores.”⁴⁹⁸

Note-se também que as referências nos documentos e nas estatísticas sempre dizem respeito a delitos patrimoniais, especialmente às variedades de roubo existentes. No mesmo relatório citado, enquanto os delitos patrimoniais representavam 75,9% do total das estatísticas do período foram registrados percentuais baixos de homicídios (1,7%), de seqüestros (1,7%) e de estupros (4,6%) no ano de 2004.⁴⁹⁹ Observe-se que até mesmo a eficiência policial é medida pelas detenções de suspeitos por roubos: “La meta de la policía de detener a un determinado número de presuntos responsables tiene como consecuencia un aumento en la eficiencia. La eficiencia policial se refiere al número de averiguaciones previas iniciadas por la intervención de la policía al detener a presuntos responsables de delitos, principalmente de robo en sus diferentes modalidades.”⁵⁰⁰

O discurso oficial dos funcionários que hoje estão na Direção de Estatística e Informática da Secretaria de Segurança Pública (pois quando muda o secretário, muda toda a equipe) é o que de não houve nenhuma alteração na política de segurança sob o comando de Joel Ortega. Segundo Oscar Rendón Stepherson o Plano do Governo do Distrito Federal tem vigência até o final do mandato (dezembro de 2006) e não pode ser alterado, mas até o *layout* da página da Internet mudou, sendo que não há, atualmente, uma menção sequer à Tolerância Zero ou a Rudolf Giuliani.⁵⁰¹

Sobre a política de segurança do PRD é expressiva a afirmação de que: “Al definir

⁴⁹⁸ GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. *Informe de Resultados – Plan de Acciones 2005*. Enero – Diciembre, 2005, p. 5.

⁴⁹⁹ Idem, p. 25.

⁵⁰⁰ Idem, p. 27.

⁵⁰¹ Realizamos uma visita àquela direção em 25 de maio de 2006 e acessamos o portal da Secretaria em 15 de junho de 2006.

políticas de seguridad, el nuevo grupo en el gobierno está maximizando su probabilidad de mantenerse en el poder; aun cuando esto no necesariamente significa maximizar el combate contra la delincuencia”⁵⁰². Nas eleições de julho de 2006 para o executivo local e federal no México, Marcelo Ebrard (PRD) venceu no Distrito Federal e Lopez Obrador (PRD) perdeu as eleições presidenciais para Felipe Calderón Hinojosa (PAN) por um percentual muito pequeno de votos (0,58% na recontagem), tendo ganhado na capital por um percentual maior que 60%.

4.3. A política de segurança do Distrito Federal brasileiro

Durante a campanha eleitoral de 1998 no Distrito Federal tornou-se evidente a importância da segurança pública no debate político. O então candidato Joaquim Roriz (PMDB) anunciava sua política de Tolerância Zero contra o crime. De acordo com matéria do Jornal Correio Braziliense de 10 de dezembro de 1999 houve, inclusive, a contratação de uma consultoria para a elaboração do “*Programa Segurança Sem Tolerância*”:

CONSULTORIA:

Roriz e Maluf contrataram policiais que estiveram envolvidos na implantação do programa em Nova Iorque e hoje ganham a vida como consultores. Roriz contratou Eric Taylor, ex-chefe da polícia nova-iorquina, e chegou a fazer uma visita à cidade durante a campanha eleitoral para conhecer de perto o programa. Até gravou um dos seus comerciais eleitorais na cidade e, nele, prometia levar a segurança de Nova Iorque para o Distrito Federal. Não se cansou de repetir: ..Comandarei pessoalmente a segurança da sociedade... Ao mesmo tempo seus programas eleitorais exploravam sem trégua todos os casos de violência ocorridos

⁵⁰² CAPÍTULO CINCO: La seguridad em uma democracia emergente. La política de seguridad pública durante los gobiernos del PRD al mando de Cuauhtémoc Cárdenas y Andrés Manuel López Obrador. Versión 5 de julio 04, p. 8.

em Brasília durante os meses da campanha eleitoral. No seu horário político, Roriz reconstituía cenas de assaltos, seqüestros e assassinatos e colocava no ar o depoimento emocionado das vítimas e suas família. A estratégia deu certo. Roriz ganhou votos com o medo da população.⁵⁰³

Na propaganda política o governador petista Cristóvam Buarque, então candidato à reeleição, era acusado de leniente para com o crime⁵⁰⁴, tendo com isso provocado o aumento dos índices criminais no período da administração petista - 1995 a 1998. De fato, os dados a que tivemos acesso em 10 de maio de 2006 com a atual administração do Distrito Federal brasileiro apresentam um aumento no número geral de delitos de 1996 a 2000. Entretanto, o Coronel Sérgio de Oliveira Coelho (Secretário Executivo de Segurança Pública e Defesa Social), entrevistado na Secretaria de Segurança Pública em 27 de abril de 2006, afirmou naquela ocasião que apesar destes dados estarem consolidados, não há segurança na informação anterior a 1998, pois o sistema de registro anterior ainda não era informatizado.⁵⁰⁵

De acordo com o Secretário de Segurança da época, Roberto Armando Ramos de Aguiar, os dados foram informatizados em 1996. Então, a comparação dos anos de 1996 em diante com anos anteriores fica prejudicada, ainda mais por que houve uma

⁵⁰³ SALLUM, Samanta. Cai pilar eleitoral de Roriz. depois do massacre da Novacap o governo resolve trocar o nome do Segurança sem Tolerância, o programa de combate à criminalidade. In. *Correio Braziliense*. 10/12/1999.

⁵⁰⁴ No próprio plano de segurança do Governo Roriz que se inicia em 1999 existe uma afirmação desta natureza: “Em toda parte do mundo e do Brasil, pessoas roubam e furtam para manter o seu consumo de drogas e pessoas matam para manter o tráfico, o fornecimento e a venda desta droga. Há muito a questão do combate às drogas deixou de ser exclusivamente dever do Governo Federal, porém, **faltou iniciativa e interesse do governo local passado em resolver e combater esta questão**. Com o Programa Segurança Sem Tolerância, o Governo Roriz declarou guerra ao tráfico de drogas no Distrito Federal.”[grifos nossos] (GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Segurança Pública. Coordenação de Planejamento de Operações. Seção de Planejamento Técnico-administrativo. *Segurança Sem Tolerância*. Brasília, s/d, p. 3.)

⁵⁰⁵ GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA. COORDENAÇÃO DE PLANEJAMENTO E OPERAÇÕES – SEÇÃO DE PESQUISA E ESTATÍSTICA. *Principais ocorrências registradas no Distrito Federal nos últimos 20 anos por grupo de 100.000 habitantes e tipicidade*. Fonte: RADIOCOP/PC, CITEL/SSP e CODEPLAN/IBGE.

reestruturação na forma de registro das ocorrências criminais naquele mesmo momento em que o sistema foi informatizado⁵⁰⁶. Ademais, um aumento nos registros de crimes nem sempre significa um aumento da criminalidade, podendo indicar que haja uma maior confiança da população nas instituições, como a polícia e a justiça, de forma que os cidadãos estejam mais dispostos a notificar as ocorrências de crimes. Exatamente por isso procuramos trabalhar com dados de qualidade de vida para observar as condições de segurança, e não o contrário.

4.3.1. O Governo do Partido dos Trabalhadores na Segurança Pública

De janeiro de 1995 até agosto de 1996 um General – Gilberto Serra - ocupou o cargo de Secretário de Segurança Pública do Distrito Federal. Em 1996 o General Gilberto Serra foi substituído por um advogado e professor doutor em Filosofia do Direito – Roberto Armando Ramos de Aguiar – que permaneceu no cargo até o final do mandato de Cristóvam Buarque.

Podemos identificar perspectivas teóricas distintas nos discursos políticos dos Governos Roriz e Cristóvam. Se o discurso democrático é visto como uma espécie de convivência com a criminalidade então, de fato isso se reflete na política de segurança, pois o texto do documento “*Proposta de uma Política de Segurança Pública para o Governo Democrático e Popular*”, de maio de 1997 tem uma linguagem bem diferente dos documentos posteriores, mencionando, inclusive “(...) padrões de respeito, **tolerância** à diferença, igualdade e paz”⁵⁰⁷. Seu título principal expressa inequivocamente a diferença

⁵⁰⁶ Comunicação via e-mail em 21 de julho de 2006.

⁵⁰⁷ GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Segurança Pública*

entre as opções políticas que estamos apresentando: “*Segurança Pública & Democracia: A segurança pública como instrumento para a prática da cidadania e da organização social da liberdade*”. No entanto, ainda que seja no nível do discurso, não existe a menor possibilidade de se interpretar esta política como convivência com o crime se observarmos o seu conjunto articulado e, especialmente um dos seus princípios fundantes, o Princípio de Eficácia, descrito na forma que segue:

Para exercer seu mister no complexo mundo atual, a Segurança Pública deve estar devidamente aparelhada e capacitada para enfrentar todos os que se insurjam contra os marcos democráticos de convivência, todos os que desobedeçam aos comandos sociais democraticamente escolhidos. Para tanto, ela deve estar equipada para enfrentar a criminalidade que se sofisticou, a tecnologia que serve ao crime, o armamento que cada vez mais ilegalmente chega às mãos dos criminosos, a internacionalização do crime e a delinqüência das classes sociais mais altas. Sem informatização, comunicação, armamento adequado, veículos rápidos e/ou robustos, equipamentos de laboratoriais (sic) para a polícia científica, formação de recursos humanos habilitados, instrumentos para a verificação da segurança física de pessoas e prédios, treinamento e equipamento para atividades paramédicas, quadros e recursos materiais para o combate a incêndios, catástrofes ou calamidades públicas, a Segurança Pública sempre estará com os faróis à retaguarda, não respondendo aos problemas atuais da sociedade.⁵⁰⁸

Em que pese a qualidade dos documentos, podemos observar que algumas coisas não saíram conforme foram planejadas, como é o caso da criação de uma Secretaria de Justiça e Segurança Pública e dos projetos de cidadania a ela relacionados, tais como a Ouvidoria, a Sala do Cidadão e o Ônibus do Cidadão, todos previstos no documento já referido e voltados para uma maior e melhor interação do governo da segurança com a

& *Democracia: A segurança pública como instrumento para a prática da cidadania e da organização social da liberdade*. Brasília, maio de 1997, p. 3.

⁵⁰⁸ Idem, p. 4.

comunidade brasiliense. Outro projeto citado neste documento, também visando a interação polícia-comunidade que não foi levado a termo foi o de Policiamento Comunitário⁵⁰⁹.

Dentre as “Ações de aperfeiçoamento operacional” previstas na Proposta consta, inclusive, um ponto cuja desatenção foi alvo de muitas críticas por parte da mídia e do discurso acadêmico pois, ao tratar do sistema de vigilância do solo surge a seguinte afirmação: “A ação de retirada e vigilância das ocupações deve ser sistemática, legal, ética e unívoca, sem espaço para tratamentos diferenciados ou clientelistas”.⁵¹⁰ Segundo Luiz Alberto Gouvêa não foi esta a tônica da política habitacional do governo Cristóvam. O autor relata que entre 1997 e 1998 o governo removeu 1.200 famílias da Favela da Estrutural⁵¹¹ para o Recanto das Emas, Samambaia, Riacho Fundo II e Planaltina. Ele interpreta este ato como segregador da população de baixa renda se comparado ao tratamento recebido por moradores de classe média nos loteamentos irregulares.⁵¹² A ação policial na Estrutural já havia sido descrita como uma guerra entre policiais e invasores em 1995⁵¹³, já durante o Governo Cristóvam, sendo que o conflito se acirrou depois da

⁵⁰⁹ No documento citado são mencionadas, inclusive, experiências de policiamento comunitário que já estariam em andamento no Distrito Federal, no Gama, em Sobradinho, em Samambaia, em Taguatinga, em Brazlândia e no Plano Piloto. Seriam, contudo, iniciativas desarticuladas entre si, levadas a cabo pelos Comandantes das respectivas Unidades Operacionais. (Idem, p. 13.)

⁵¹⁰ GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Segurança Pública & Democracia: A segurança pública como instrumento para a prática da cidadania e da organização social da liberdade*. Brasília, maio de 1997, p. 13.

⁵¹¹ A Favela da Estrutural está situada ao lado de uma via de mesmo nome – Estrutural – que liga Taguatinga ao Plano Piloto. Ela foi habitada, inicialmente, por catadores de lixo, uma vez que nas proximidades existe um depósito de lixo. É composta até hoje de famílias de baixa renda, sendo que muitas delas ainda sobrevivem catando lixo. O *Correio Braziliense* de 15 de julho de 2006 apresenta uma caracterização atual do lugar: “A Estrutural, elevada à categoria de cidade em 2005, tem 26 mil moradores, um único posto policial, uma escola que vai apenas até a 4ª série do ensino fundamental e um posto de saúde que não conta da demanda.” (MONTENEGRO, Érica. Sem escola, asfalto, saúde e cidadania. Desordem urbana. In. *Correio Braziliense*, 15 de julho de 2006, p. 26.)

⁵¹² GOUVÊA, Luiz Alberto. A violência estrutural. In. PAVIANI, Aldo; FERREIRA, Ignez Costa Barbosa; BARRETO, Frederico Flósculo Pinheiro (Orgs.). Ob. Cit., 2005, p. 353.

⁵¹³ 1995 - 2 de junho - Guerra na Estrutural: “A invasão da Estrutural se transformou em uma verdadeira praça de guerra. Em uma manifestação contra a derrubada dos barracos, aproximadamente 500 moradores interromperam o trânsito entre o Plano Piloto e Taguatinga. Os manifestantes utilizaram pneus queimados e chegaram a encurrular 40 soldados da Companhia de Vigilância do Solo”.

elaboração da Proposta, que data de maio de 1997.⁵¹⁴

Contudo, foram dados alguns passos dentro da programação formal daquele governo, tais como a criação da Escola Superior de Segurança Pública do Distrito Federal e a implementação de dois projetos de destaque, que foram o Paz na Escola e o Paz no Trânsito.

A Escola Superior de Segurança Pública do Distrito Federal foi criada pelo Decreto n.º 19.865/98. Seu primeiro curso foi o Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* “Segurança e Proteção Social na Contemporaneidade”, realização da Universidade de Brasília em convênio com a SSP/DF e com o SENAI. O público alvo foram membros das corporações de segurança pública no Distrito Federal: Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, DETRAN e representantes do quadro de pessoal da própria Secretaria à época da realização. Foram selecionados agentes multiplicadores, de acordo com o objetivo de difundir os conteúdos programados aos demais membros das corporações. Este foi o único curso da Escola, cujo projeto foi abandonado pelo governo seguinte.

O Projeto Paz no Trânsito foi o de maior destaque. Apesar de não perdurar formalmente, em razão da mudança de governo, perdura no aspecto mais importante, que é o resultado educacional com vistas à preservação da vida, da integridade física e do patrimônio dos habitantes do Distrito Federal. Foi implantado um sistema de controle

<http://www2.correioweb.com.br/hotsites/bsb40anos/21042000/pagina19.htm> - Acesso em 09 de abril de 2006.

⁵¹⁴“Conflito entre policiais militares do Distrito Federal e invasores de área pública à margem da via Estrutural, acesso a cidades-satélites, deixou 15 feridos (2 a bala) e 25 pessoas detidas. O confronto ocorreu em operação para retirada de estabelecimentos comerciais do local, invadido há cinco anos. Policiais teriam sido recebidos com pedras e bombas caseiras. A PM negou a autoria de disparos.

Foi o terceiro e mais grave choque entre PMs e sem-teto desde o dia 10 passado, quando houve 18 feridos. Em julho, o governo do DF lançou programa que pretende remover os 20 mil sem-teto que vivem na área para criar um pólo industrial. “Vou pôr ordem na Estrutural. Outros estados toleraram ilegalidades e perderam o controle”, disse o governador Cristovam Buarque (PT)”. (pág. 1 e 3)

(http://www.radiobras.gov.br/anteriores/1997/sinopses_0908.htm - Acesso em 09/04/2006.)

eletrônico de velocidade, que segue ativado e em expansão, além dos pedestres terem conquistado o direito efetivo da preferência na travessia nas faixas a eles destinadas, situação que permanece inalterada até os dias de hoje. No “*Relatório Analítico sobre as Contas do Governador do ano de 1997*” o Projeto é descrito de forma bem elucidativa:

Na tentativa de reduzir acidentes, a principal preocupação demonstrada pelo Governo foi a redução do excesso de velocidade na condução de veículos. Para tanto, optou por efetuar o controle de velocidade utilizando equipamentos eletrônicos.

Outra medida importante foi a exigência, no Distrito Federal, do efetivo cumprimento do art. 175, inciso XI do Regulamento do Código Nacional de Trânsito (Decreto n. 62.127/68), que dá preferência ao pedestre em relação aos veículos nas faixas de travessia. Seguiu-se campanha de esclarecimento, embora com algum atraso, demonstrado os procedimentos a serem observados quanto à correta utilização das faixas.

(...)

Segundo informações fornecidas pelo DER e pelo DETRAM, referentes ao período de outubro de 1996 a novembro de 1997, verificou-se redução nos níveis de velocidade nas vias do Distrito Federal.

Em números absolutos, os acidentes no Distrito Federal tiveram acréscimo de 4,2%, mas, considerando-os por grupo de dez mil veículos, houve uma queda de 5,2%. Entretanto, se a avaliação tiver por base o patamar de acidentes envolvendo vítimas fatais, a redução foi de 21,4% em termos absolutos e de 28,4% por grupo de dez mil veículos, entre janeiro e novembro de 1997, em relação ao mesmo período do ano anterior.

No período de janeiro a novembro de 1997, verifica-se o índice de 6,16 mortos/10.000 veículos contra 8,73 de 1996. Embora tenha havido redução de 29,44%, o Distrito Federal encontra-se ainda longe de atingir nível igual aos relativos a países que também adotaram programas de segurança no trânsito.⁵¹⁵

De acordo com o mesmo relatório a situação do trânsito e da criminalidade do período 1990 – 1997 era a seguinte:

⁵¹⁵ TRIBUNAL DE CONTRAS DO DISTRITO FEDERAL. Relatório analítico sobre as contas do governador 1997. Síntese, p. 10 e 11. (Estes dados não conferem com os dados oficiais.)

No período de 1990 a 1997 houve redução do número de atropelamentos, tanto dos não-fatais, -55,13%, quanto dos fatais, -24,71%, bem como dos acidentes com vítima não-fatal, -8,46%. Já os acidentes sem vítimas e os com vítima fatal registraram crescimento nos percentuais de 43,97% e 12,14%, respectivamente.

Relativamente aos crimes observou-se crescimento em todos os segmentos abordados, no período de 1990 a 1997, tendo sido de 20,76% o acréscimo de estupros, 44,66% o de homicídios, 73,20% o de furtos/roubos de veículos e 176,08% o de outros roubos.⁵¹⁶

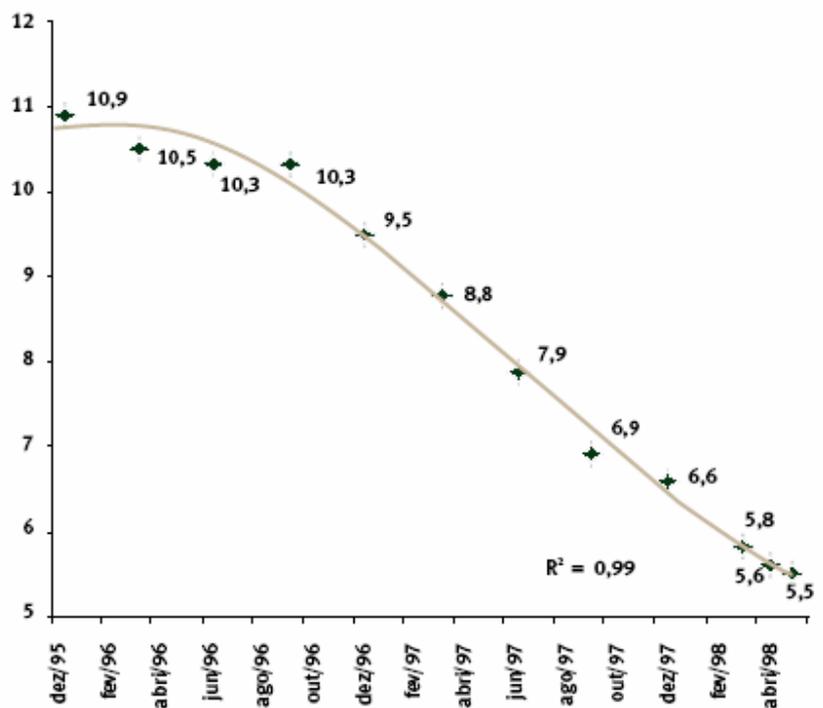
De acordo com Gláucio Soares:

Há na história do Brasil, programas que lograram reduzir dramaticamente um tipo de morte por causa externa em tempo relativamente curto. O **Paz no Trânsito**, um movimento com muitos autores e nenhum dono, foi talvez o mais exitoso de todos. Juntaram-se governo, mídia, universidade e ONGs, mas a vitória foi da cidadania, já que governo não dirige carro e mídia não atravessa rua. Esse movimento pertenceu às centenas de milhares de pés que desaceleraram os veículos e aos bilhões de passos mais cuidadosos. Os resultados mostram que o Distrito Federal baixou dramaticamente a sua taxa de mortos por dez mil veículos: de 11 em 1995 para 9,5 em 1996 e para 6,5 em 1997, como novo e substancial decréscimo em 1998. A melhora foi muito significativa, mas ainda não suficiente – pelo menos por padrões internacionais. Pelos padrões atuais, para ingressar no “clube dos civilizados”, teríamos de chegar a 3 mortes por dez mil veículos. Essa taxa foi atingida, na Austrália, há duas décadas.⁵¹⁷

⁵¹⁶ Idem, p. 9.

⁵¹⁷ SOARES, Gláucio. Mortes no trânsito, mortes esquecidas, mortes evitáveis. In. *Boletim Segurança e Cidadania*. Ano 2, n. 2, Rio de Janeiro: CESEC, abril de 2004, p. 3.

OS EFEITOS DO PROGRAMA PAZ NO TRÂNSITO: MORTES POR 10 MIL VEÍCULOS, MÊS A MÊS:
DISTRITO FEDERAL – 1995 A 1998



Fonte: Elaboração do autor com base nos dados cedidos pelo DETRAN-DF.

518

A experiência que acabamos de descrever pela via da política de segurança foi a primeira e única experiência concreta de um governo considerado de esquerda na nova capital do Brasil. Tal governo simbolizava o rompimento com a história dos governadores indicados pelo Presidente da República - os chamados governadores “biônicos” (Joaquim Roriz foi o último dos sete governadores biônicos do Distrito Federal, tendo sido indicado por José Sarney em 1988).

Se as práticas políticas do governo do Partido dos Trabalhadores não foram tão democráticas quanto se esperava, ainda mais diante do mencionado significado histórico

⁵¹⁸ Idem, p. 4.

daquele governo, tampouco deixou de existir a incorporação de um discurso mais democrático na redefinição política do governo de Joaquim Roriz na área da segurança, especialmente em seu último e mais recente mandato, uma vez que ele foi eleito novamente em 1999 com uma plataforma política intolerante, e depois reeleito em 2002.

4.3.2. A segurança sem tolerância

Em 1999, ao assumir o Governo do Distrito Federal, o governador eleito Joaquim Roriz esboçou a implantação da estratégia prometida, batizada de “Segurança sem Tolerância”. Na introdução de documento de mesmo nome, da Seção de Planejamento Técnico-Administrativo da Coordenação de Planejamento de Operações da Secretaria de Segurança Pública, está descrita a motivação do governador e a sua inspiração:

O Governador Joaquim Domingos Roriz, sempre se orgulhou em dirigir e defender Brasília, cidade que o acolheu e a sua família.

A Capital do Brasil, que tanto inspirou e emocionou àqueles que para cá vieram, começou a ter destaque nos noticiários locais, nacionais e internacionais, não mais pela sua beleza arquitetônica e qualidade de vida, e sim pelo aumento da criminalidade que assustava e vitimava os aqui nascidos e os que buscavam paz na Capital da Esperança.

Foi a preocupação com o destino da nossa capital, que levou o então candidato ao governo, Joaquim Roriz, a chamar para si a responsabilidade de devolver a Brasília a tranquilidade e a segurança que a população, assustada, tanto pedia.

Brasília havia se transformado em uma cidade sem lei e sem pulso contra os criminosos e infratores que criavam, conforme suas necessidades e desejos, suas próprias regras de vida e conduta social.

Segurança é palavra derivada do latim *secure*, cujo significado pode ser traduzido por “sem medo”. Assim nasceu o programa “**Segurança Sem Tolerância**” que é um basta do Governo Roriz, a todas as ações e atos que causam medo e insegurança à população do Distrito Federal.

Através de estudos e consultorias profissionais específicas, o Programa “**Segurança Sem Tolerância**”, tem como paradigma o programa aplicado na cidade de Nova Iorque – EUA, denominado

Tolerância Zero, que reduziu em 70% a criminalidade, combatendo, dentre outros crimes, aqueles que até então eram considerados como pequenas infrações.

Esta é a proposta do Governo Joaquim Roriz: alcançar índices de criminalidade suportáveis e devolver a Brasília a ordem social e o crescimento econômico.⁵¹⁹

Na redação desta introdução não resta claro quais seriam os estudos, nem há indicação da origem das consultorias mencionadas. Somente mais adiante no documento – na página 9 – são apresentadas, ainda que de forma inexata, três referências bibliográficas. Em todas elas podemos observar resquícios do Paradigma Etiológico, ou seja, tentativas de explicação do problema da criminalidade próprias de esquemas teóricos bastante frutíferos no século XIX e na primeira metade do século XX, e que até hoje conduzem os resultados das pesquisas a modelos de ação cada vez mais repressivos e excludentes. São elas:

A) o Mapa da Violência, de Jacobo Waiselfisz (Coordenador de Desenvolvimento Social da UNESCO Brasil) sobre juventude, violência e cidadania no Brasil, de 1998⁵²⁰;

B) um texto de José Vicente da Silva que se encontra disponível na Internet, de onde foi copiada a frase da introdução citada acima sobre a origem etimológica da palavra segurança⁵²¹;

C) o estudo de Miriam Abramovay e outros sobre a juventude brasileira, cujo referencial teórico principal é decorrente da Teoria das Subculturas Criminais, que tem suas bases na Escola de Chicago, do início do século XX⁵²².

⁵¹⁹ GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Segurança Pública. Coordenação de Planejamento de Operações. Seção de Planejamento Técnico-administrativo. *Segurança Sem Tolerância*. Brasília, s/d, p. 1.

⁵²⁰ WAISELFISZ, Jacobo. *Mapa da violência: os jovens do Brasil – juventude, violência e cidadania*. Rio de Janeiro: Garamond, 1998.

⁵²¹ SILVA, José Vicente da. *Estratégias policiais para a redução da violência*. Cadeira Pão de Açúcar de Pesquisa em Segurança Pública. Novembro de 1998. Disponível em <http://www.braudel.org.br/josev.htm> - Acesso em 01 de abril de 2006.

⁵²² ABRAMOVAY, Miriam *et alli*. *Gangues, galeras, chegados e rappers: juventude, violência e cidadania nas cidades da periferia de Brasília*. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

O primeiro e o último dos textos citados estão inseridos num projeto de estudos da UNESCO denominado “*Juventude, Violência e Cidadania*”. Tal projeto compreendeu inicialmente o Distrito Federal e fez parte das prioridades de um planejamento estratégico daquele organismo internacional que priorizou, na época, as problemáticas relacionadas à juventude, gênero e pobreza. Com certeza as pesquisas realizadas naqueles anos (1997 e 1998) foram importantes na definição das políticas de segurança no Distrito Federal, o que se percebe na criação de dois projetos específicos, mencionados no documento “*Segurança sem Tolerância*” e existentes até hoje no âmbito da política de segurança do Distrito Federal. Trata-se dos projetos “*Esporte à Meia-Noite*” e “*Picasso não Pichava*”⁵²³, aos quais se soma hoje a “*Companhia de Teatro Pátria Amada*”. Todos são direcionados à infância e à juventude e partem de uma visão preconceituosa sobre as mesmas, tal como revela o discurso do Secretário de Segurança Pública, General Athos Costa de Faria, em palestra no dia 13 de julho de 2006 no “*Fórum DF em Questão*”, realizado pela Universidade de Brasília:

Foi criada também uma subsecretaria, a SUPROC, visando organizar a população em conselhos comunitários e coordenar as ações de projetos que **visam já preventivamente atuar nas crianças em situação de risco, e que poderiam os menores que moram na rua, e que poderiam ser, que potencialmente serão os criminosos de amanhã**, implantamos os projetos “*Esporte à Meia Noite*”, “*Picasso não Pichava*”, para retirar os pichadores de rua aproveitar o seu potencial, e muitas vezes transformá-los em artistas, e nós temos diversos casos aqui no Distrito Federal, o “*Teatro Pátria Amada*”, que é levar o teatro às praças públicas, à população carente, orientando quanto aos perigos das drogas, da delinquência etc. e fazer a gestão dos Conselhos Comunitários. [grifos nossos]

⁵²³ No Plano de Segurança Pública do Distrito Federal 2002 esta preocupação com a juventude também está presente – p. 24.

O primeiro desses projetos – o “*Esporte à Meia-Noite*” - é uma resposta a constatações comuns que em geral possuem o seguinte formato: a delinquência é causada por jovens que residem na periferia e se encontram em situação de desocupação, especialmente à noite, sendo o controle informal da atividade educacional e esportiva a saída para afastar os jovens do crime e das drogas⁵²⁴. No histórico do projeto existe a menção a reuniões com lideranças jovens da comunidade de Planaltina, onde foi implantado o projeto piloto, cuja conclusão é a seguinte: “Nestes encontros identificou-se que a causa principal da grande incidência de adolescentes em atos infracionais diversos era a falta de atividades esportivas e de lazer”⁵²⁵.

O projeto prevê o funcionamento de locais com equipamentos esportivos, de 2ª a sábado, entre 23:00 e 02:00. Entretanto, estas atividades, se dirigidas a uma mudança de comportamento dos jovens⁵²⁶, não precisam ser desenvolvidas neste horário, ou somente nele, pois isso pode inviabilizar o descanso dos adolescentes, que também é necessário para que eles desempenhem outras atividades junto à família e à comunidade durante o dia, podendo inclusive prejudicar os cursos de capacitação profissional e as atividades culturais para os quais podem ser encaminhados, de acordo com o que está previsto no texto do projeto.

Tal projeto contou também, em seu início, com dois motoristas e dois ônibus. Estes ônibus começaram a fazer um percurso determinado, passando pelas escolas da Via Buritis, a partir das 22:30, conduzindo os participantes do Projeto ao Centro de Atenção Integral à Criança Assis Chateaubriand (CAIC) e de volta às proximidades de suas residências no

⁵²⁴ Contudo, o universo do esporte não está livre de drogas, havendo problemas como o *dopping* e também o problema da utilização de anabolizantes.

⁵²⁵ GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Segurança Pública. Coordenação de Planejamento de Operações. Seção de Planejamento Técnico-administrativo. *Segurança Sem Tolerância*. Brasília, s/d, p. 10.

⁵²⁶ Este objetivo consta do texto do Projeto Piloto, intitulado Estratégia de Ação. (Idem, p. 10.)

final das atividades. “Com este transporte, buscou-se coibir o contato destes adolescentes com os bares e esquinas da cidade, local onde comumente se reúnem para uso de drogas, ingestão de bebida alcoólica e planejamento de seus atos infracionais”.⁵²⁷

Observamos, também, que esta ação não inclui os jovens que não freqüentam as escolas e os que não tem residência.

O outro projeto mencionado – “*Picasso não Pichava*” – também fez parte do “*Programa Segurança sem Tolerância*”, idealizado pelo Secretário de Segurança Pública⁵²⁸. Trata-se, fundamentalmente, de uma campanha de “combate” aos pichadores e não de uma estratégia no plano artístico e cultural.

A descrição do projeto começa pela legislação aplicável, enumerando-se dispositivos de lei que proíbem a comercialização de tintas em *spray*, que exigem cadastramento dos clientes das lojas especializadas em tais produtos, que prevêem sanções penais e administrativas, e é mencionado até mesmo o artigo 163 do Código Penal que tipifica o crime de dano para o patrimônio particular e o decreto que estipula multa para o caso deste tipo de dano em patrimônio público. Os relatos da seqüência do documento são da montagem de uma estrutura investigativa e punitiva para os pichadores, bem como dos resultados já obtidos. O Lado Educativo está assim descrito:

A Secretaria de Segurança Pública prende pichadores, e a parte educativa fica a cargo das Secretarias de Cultura e de Educação. Mas, a campanha Picasso Não Pichava também está desenvolvendo o seu lado educativo durante a hora em que os pichadores atuam, das 23 às 2 da manhã. A Administração de Ceilândia cedeu duas salas no centro cultural, na QNN 13 módulo B – área especial, onde serão ministrados cursos de pintura, desenho, serigrafia e computação para os adolescentes que

⁵²⁷ Idem, ibidem.

⁵²⁸ Idem, p. 14. Supomos que se trate de Paulo Castelo Branco que foi o primeiro Secretário de Segurança do Governo Roriz que se inicia em 1999, mas no documento que analisamos consta o nome do secretário que assumiu a pasta na seqüência, o Coronel Jair Tedeschi, que assina como COORDENADOR CPO (Coordenação de Planejamento de Operações).

quiserem parar de delinquir e se profissionalizar. Nada obrigatório. Os que insistirem serão presos pelo lado repressivo da campanha.⁵²⁹

No segundo texto acadêmico citado o autor – José Vicente da Silva - apresenta um discurso convencional sobre a segurança pública. No aspecto que nos interessa mais, que é a administração do Sistema de Justiça Criminal, o autor apresenta uma argumentação sobre a impunidade, que reúne os seguintes elementos: 1. a legislação processual penal é ultrapassada e o procedimento de apuração das condutas é excessivamente formalista, “impõe paralisante carga burocrática à polícia civil”, impedindo a punição dos culpados; 2. não existem vagas em número suficiente nos estabelecimentos prisionais; 3. não existem juízes em número suficiente e a ação dos tribunais é excessivamente lenta. O quarto item está transcrito integralmente, por seu conteúdo, que se revela de maior interesse para o nosso problema:

4. Outro aspecto da ordem pública passa pela decisão e empenho dos governantes, principalmente dos municípios, em impor seu poder regulador e fiscalizador de zelar pela ordem necessária à qualidade de vida local. Por ineficiência administrativa ou conveniência política é comum que prefeitos deixem de regular, **exigir e punir bares barulhentos, casas de jogos próximas a escolas, hotéis sem condições de higiene que dão suporte a áreas de prostituição, ambulantes que tomam lugares de pedestres e dão cobertura a pequenos infratores, mendicância agressiva, venda descontrolada de bebidas alcóolicas, excessos no trânsito** etc. A violência na Praça da Sé, no centro de São Paulo, foi imediatamente reduzida em 70 % com a remoção dos ambulantes, permitindo drástica redução do policiamento ali existente, exemplificando o papel da administração municipal na melhoria da ordem pública. A tolerância aos desordeiros é declaração de tolerância à desordem, oferecendo o nível mais visível da impunidade. Desordem, como se sabe, é relevante fator criminógeno e tanto a polícia como outras autoridades devem desenvolver ações inteligentes e democráticas para assegurar a devida fronteira entre a ordem e a liberdade. [*grifos nosso*].⁵³⁰

⁵²⁹ Idem, p. 18.

⁵³⁰ <http://www.braudel.org.br/josev.htm>. - Acesso em 01 de abril de 2006.

No item 5 o autor menciona a tolerância da sociedade para com a desordem. A vantagem da argumentação apresentada pelo autor é que ele explicita o que entende por desordem:

1. Zelando pela ordem

A ordem é um regulador da liberdade, necessária à convivência das pessoas. Quando a ordem é sistematicamente quebrada, a liberdade individual e coletiva é ameaçada. A desordem geralmente oferece sinais inquietadores da ausência ou indiferença da autoridade com as normas reguladoras (sic) da vida em sociedade: lixo espalhado, ruídos excessivos de bares e danceterias, estacionamento irregular de veículos sobre calçadas, infrações de trânsito, pichações e depredações, ambulantes obstruindo calçadas, mendigos profissionais, hotéis sem condições sanitárias que dão suporte à prostituição etc. A desordem, além de ser um dos principais indutores do sentimento de insegurança da população, é poderoso fator criminógeno porque afasta os cidadãos de suas áreas públicas, estimula a degradação continuada do espaço público e propicia ambiente receptivo à delinqüência.⁵³¹

Contudo, o conceito de **ordem pública** é, em geral, utilizado como pressuposto de uma série de atitudes políticas, sem que haja uma preocupação em dar-lhe algum conteúdo, mas apesar da indefinição conceitual ele é incorporado, tanto pelos discursos teóricos quanto políticos.

4.3.3. O caso da NOVACAP

Lourdes Bandeira e Mireya Suarez⁵³² descrevem a desigualdade na ação policial

⁵³¹ Idem, p. 38.

⁵³² BANDEIRA, Lourdes; SUAREZ, Mireya. *Ordem pública, discriminação e repressão*. S/R, p. 129.

baseada na discriminação de cor e classe utilizando-se do conceito de **ordem pública** na análise que fazem da ação arbitrária da Polícia Militar do Distrito Federal no “Caso da NOVACAP”. Este caso tem grande significado porque foi capaz de provocar uma mudança na política de segurança local, ou pelo menos no discurso político sobre a segurança da Capital Federal, em razão do escândalo provocado pela ação policial contra trabalhadores em greve⁵³³. Em tal caso pode ser observada uma noção de **ordem pública** que foi mantida pela ação repressiva da polícia. O caso é narrado pelas autoras da seguinte forma:

Organizados pelas suas lideranças sindicais para reivindicar melhoras salariais, servidores da Novacap haviam trancado o portão de entrada desta Companhia, com o intuito de impedir a passagem dos colegas que se dispunham a iniciar seu dia de trabalho. Conforme nota oficial expedida pelo Governo do Distrito Federal (e publicada na primeira página do *Correio Braziliense*, em 3 de dezembro de 1999), as tentativas de solucionar o conflito pela via do diálogo “esgotaram-se no decorrer da manhã”, não restando “à direção da Companhia outra alternativa que a de adotar as ‘medidas legais cabíveis’ para **restabelecer a ordem** e os direitos de seus funcionários e dirigentes, apelando até mesmo à intervenção judicial”. Entretanto, para restabelecer a ordem e os direitos, o Governo não esperou pela justiça, mas “utilizou o Batalhão de Operações Especiais” (o Bope da Polícia Militar). A resolução do conflito foi evidentemente rápida, mas, conforme a mesma edição e página do *Correio Braziliense*, resultou na morte de um jardineiro, na perda parcial de visão de um carpinteiro⁵³⁴ e de um motorista e em ferimentos leves em 36 pessoas, dentre as quais 33 eram servidores e 3 eram policiais.⁵³⁵ [*grifos nossos*].

A ressalva que fazemos sobre o tipo de noção de ordem presente no discurso governamental surge na seqüência do texto das autoras, quando consideram que:

⁵³³ SALLUM, Samanta. Ob. Cit., 1999.

⁵³⁴ Na verdade foram duas as pessoas a perderem parcialmente a visão, o carpinteiro Cláudio Cabral e o motorista Jesus Machado. Na mochila do jardineiro morto os policiais encontraram apenas uma marmitta e um rolo de papel higiênico.

⁵³⁵ Idem, p. 131.

(...) a manutenção da ordem pública é percebida nos altos escalões do executivo em termos de segurança nacional, como uma questão de vitória ou de derrota. Dessa perspectiva, quem quebra a ordem pública não pode ser percebido como alguém que diverge das regras estabelecidas, mas como um inimigo a ser derrotado, particularmente quando se tratam de membros das classes subordinadas que (...) Guimarães (1982) chamou de “classes perigosas”.⁵³⁶

Este é um caso emblemático da violência policial no Distrito Federal. A ação do Bope se inicia exatamente quando o conflito já estava sendo resolvido pelo comandante do 4º Batalhão da Polícia Militar, que estava abrindo os portões fechados pelos manifestantes. Mas ele é importante para o nosso estudo por outra razão, que é a capacidade instalada da Polícia Militar em conter manifestações populares, normalmente associadas à desordem em regimes autoritários que suspendem direitos e garantias individuais e coletivos que estão no Capítulo I do Título II, especialmente no Artigo 5º de nossa Constituição Federal, tais como o direito a livre expressão, associação, manifestação de pensamento, reunião pacífica etc.⁵³⁷. Ou seja, a **ordem pública** estava sendo entendida, naquele momento, além de eliminação do inimigo ou do risco por ele provocado, no sentido profilático de exclusão da diferença.

A declaração do advogado tributarista que ocupava o cargo de Secretário de Segurança Pública da época – dezembro de 1999 – Paulo Castelo Branco, é perfeita para retratar a situação que estamos expondo:

⁵³⁶ Idem, p. 132.

Sobre as classes perigosas das cidades Elizabeth Cancelli faz a seguinte observação: “As chamadas ‘classes perigosas’, que tão facilmente foram incorporadas ao jargão de nossa historiografia, repousam também no saber da Medicina Legal, que, próxima da Polícia e do Judiciário, se torna a grande coqueluche intelectual dos médicos na virada do século XIX para o XX. Daí os resultados sobre o criminoso, o alcoolismo, a epilepsia, a prostituição, a embriaguez e a alienação. **Higienizar e moralizar as cidades, antes de tudo, significará combater a degerecência do indivíduo para a coletividade, em nome da ciência e não do indivíduo**” [*grifos nossos*]. (CANCELLI, Elizabeth. *A cultura do crime e da lei*. Brasília: UnB, 2001, p. 51.)

⁵³⁷ No mesmo título, porém no Capítulo II está também a previsão do direito de greve – artigo 9º.

Temos um programa chamado Segurança Sem Tolerância. A polícia existe para isso, para agir quando há desordem. Os sindicalistas romperam a ordem jurídica ao impedir uma empresa pública de funcionar. Trancaram os portões. Além disso, faz parte da missão do Secretário de Segurança tomar decisões como essa. Em confrontos há mortos e feridos.⁵³⁸

No mesmo dia Paulo Castelo Branco foi substituído por José de Jesus Filho, ministro aposentado do Superior Tribunal de Justiça e ex-secretário executivo do Ministério da Justiça, segundo informações do mesmo jornal. Mais tarde, em entrevista à Lourdes Bandeira e Mireya Suarez, Paulo Castelo Branco tomava como dado o descontrole sobre a polícia de forma a isentar governos e comandos, como os dele próprio, da responsabilidade pelas ordens dadas à polícia, especialmente num programa com uma tônica intolerante:

A polícia não é do Estado, do governo, nem do cidadão. Ela é dela mesma. Ela é automovimentada nos interesses dela própria, com instituição. (...) A instituição policial é o seu próprio juiz. A autosuficiência do policial é o que possibilita a violência. O policial pode tomar a decisão e ninguém pode interromper uma operação policial. Não há controle sobre eles. O coronel Timóteo [comandante do 4º Batalhão de Polícia Militar] já estava abrindo o portão quando o coronel Mário [comandante da tropa de choque que enfrentou os manifestantes da Novacap] deu a ordem.... Ele parou quando quis. Como parar aquela coletividade?⁵³⁹

Contudo, no caso em tela, tanto o Secretário de Obras (Tadeu Filipeli) quanto o Secretário de Segurança (Paulo Castelo Branco) estavam presentes e assistiram a operação do BOPE em frente a NOVACAP – quinta e sétima pessoas da foto abaixo, da esquerda para a direita. Pode-se afirmar que estava em jogo o controle da empresa frente à

⁵³⁸ MESSIAS, André. “Meu governo não admite falhas, nem excessos”. In. *Jornal da Comunidade*, Brasília, 5 de dezembro de 1999, p. 3.

⁵³⁹ BANDEIRA, Lourdes; SUAREZ, Mireya. Ob. Cit., S/R, p. 134.

insurgência dos trabalhadores, representados pelo sindicato (SINDSER) e que a força policial serviu como instrumento para o “**restabelecimento da ordem pública**” naquela situação.



FOTO: Ronaldo Barroso

Na mesma Nota Oficial do Governo do Distrito Federal, publicada no Correio Braziliense no dia 3 de dezembro de 1999 (e comentada acima) existe outra declaração que explicita a noção de ordem pública:

A intervenção da Polícia Militar do Distrito Federal ocorreu em plena obediência e respeito à lei e aos preceitos democráticos, agindo com a serenidade e eficiência que têm caracterizado sua atuação. Mas seria inevitável que agissem com a necessária energia, defendendo-se das agressões que sofreu: manifestantes começaram

a agredir os policiais, atirando pedras e objetos diversos, desde o momento em que estes policiais começaram a posicionar-se no local.⁵⁴⁰



FOTO: Ronaldo Barroso

No entanto, existem provas da desigualdade de forças no momento do combate. A arma de onde partiu o tiro que matou o jardineiro continha munição cujo uso não estava formalmente autorizado⁵⁴¹, os disparos de armas de borracha que cegaram dois funcionários

⁵⁴⁰ GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Segurança Pública. Nota Oficial. In. *Correio Braziliense*, 3 de dezembro de 1999.

⁵⁴¹ Declaração do Secretário de Segurança da época, Paulo Castelo Branco: “Me sinto traído por este policial que usou uma arma não-atorizada. Todos os policiais saíram de seus quartéis com armas muniçadas com balas de borracha e com granadas de gás lacrimogêneo. Ninguém estava autorizado a usar as armas de fogo ou a bater em alguém. Mas temos um programa que não admite desordem. Pedi ao presidente do Sindiser, Cícero Rola, que abrisse os portões e ele não nos atendeu. Por isso autorizei a ação e não me sinto responsável pelo fato lastimável que aconteceu.” [grifos nossos] (MESSIAS, André. Ob. Cit., 1999, p. 3).

e feriram outros tantos foram feitos com mira alta e a uma distância menor do que a permitida⁵⁴², além do que o impasse já estava sendo resolvido quando o ataque do BOPE começou.

Assistimos à exaustão as imagens que documentaram a operação, pois acompanhamos o Inquérito Policial Militar aberto por ocasião destes acontecimentos ao integrar a Comissão de Direitos Humanos do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, e sabemos que as pedras que voavam contra os escudos dos policiais, e que aparecem nas filmagens, foram arremessadas durante a aproximação da polícia e em razão do ataque violento que sofreram. No relato do repórter-fotográfico Nehil Hamilton, que apanhou do BOPE durante a cobertura que fazia, está clara a desproporção: “Parecia uma guerra, mas só um dos lados atirava. Os trabalhadores, desarmados, corriam desesperados.”⁵⁴³

⁵⁴² A narrativa de Lauro RUTKOWSKI, da equipe do Correio Braziliense, comprova esta observação: “Pessoas tombavam e, ensangüentadas, caíam no gramado. Urravam de dor. Ao passar a mão percebiam que faltava um bom pedaço de pele. Era o efeito das balas de borracha – pequenas bolinhas maciças que, em tese, são usadas para assustar ou machucar um pouco quem insiste em não atender as ordens de evacuação dadas pelas autoridades policiais. A chaga produzida pela bolinha arde como uma queimadura.” No parágrafo seguinte diz que o confronto era um vale-tudo “(...) com farta distribuição de golpes de cassetete, coronhadas e disparos de balas de borracha à queima-roupa. Os homens de negro foram tão rápidos no ataque que conseguiram bater em pessoas que estavam sentadas (algumas ainda traziam nas mãos a marmita com a comida feita em casa de manhã cedo)”.

O major Leandro Ribeiro Fonseca (Diretor do Departamento de Inteligência da Secretaria de Justiça e Segurança do Rio Grande do Sul) foi entrevistado sobre a operação do Bope na Novacap e declarou que: “Tiros de borracha eram usados nas repressões violentas durante a ditadura” e que “Os tiros de borracha a curta distância – um ou dois metros – podem matar ou causar lesões muito graves. É preciso muito cuidado, e somente atirar nas pernas. (RUTKOWSKI, Lauro. O crime. “Vocês têm 20 minutos para deixar o local ou vou aplicar o segurança sem tolerância” – Paulo Castelo Branco, Secretário de Segurança. In. *Correio Braziliense*. 3 de dezembro de 1999, p. 3 e 5).

⁵⁴³ HAMILTON, Nehil. “Nunca vi tanta selvageria”. In. *Correio Braziliense*. Brasília, 3 de dezembro de 1999, p. 3.







FOTOS: Ronaldo Barroso

Em 2 de julho de 2001, entretanto, o Jornal Correio Braziliense divulgou uma pesquisa realizada pelo instituto Vox Populi que apontava a insegurança como um dos maiores problemas do Distrito Federal. De acordo com os jornalistas responsáveis pela matéria a Tolerância Zero, nos moldes de New York, tinha sido um dos pilares principais da campanha de Joaquim Roriz para a eleição de 1998. No entanto, nunca teria saído do papel.⁵⁴⁴

Em 25 de agosto de 2000 o General Athos Costa de Faria (que ainda ocupa o cargo de Secretário de Segurança Pública do Distrito Federal - 2006) lançou o “*Plano Segurança em Ação*”, em substituição ao “*Plano Segurança sem Tolerância*”. Nas palavras do Coronel Sérgio de Oliveira Coelho o que houve foi o seguinte:

O Plano Segurança Sem Tolerância era basicamente uma cópia do plano americano, de Nova Iorque, e houve um problema. Eu falo dele porque cheguei aqui naquele momento, para dar fim a um plano e começar outro. Isso foi justamente no ano 2000, que terminou o Segurança Sem Tolerância e começou o Segurança em Ação. Eu cheguei aqui no ano 2000 porque o plano não deu o resultado que se esperava. Porque: lá houve um grande envolvimento do Poder Judiciário e aqui só foi executado pelo Executivo. Aquele era um plano que exigia o envolvimento dos três poderes. O Executivo tinha que dar todas as condições para que tivesse albergue, para que ninguém tivesse que roubar comida, uma roupa, ou o que estiver faltando. Essa é a idéia do plano de Nova Iorque. Você precisa fazer esta estrutura, e aí, tendo isso o Poder Judiciário entende que, se realmente o cara não roubou pra comer, nem pra dormir, nem pra se vestir, aí ele até condena o cara. Se aqui você não dá estas condições o Judiciário não vai condenar alguém porque roubou um mercado, roupa no varal etc. Lá eles fizeram o básico, envolveram todo mundo, aqui envolveram só o Executivo. De três pernas nós ficamos com uma perna só, aí o triângulo cai. Eu cheguei aqui justamente para mudar a programação. Como foi um processo muito rápido o Segurança em Ação ficou só naquela diretriz. Não houve tempo para transformá-lo num plano.⁵⁴⁵

⁵⁴⁴ NOGUEIRA, Carolina. Vox Populi/Correio. Tema do dia. In. *Correio Braziliense*. Brasília, 2 de julho de 2001, p. 6.

⁵⁴⁵ COELHO, Sérgio de Oliveira Coelho. *Entrevista concedida a Cristina Zackseski*. Edifício sede da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social, Brasília, Distrito Federal, em 27 de abril de 2006.

O Coronel afirma, portanto, que o problema não foi da execução do plano pela polícia, tal como foi demonstrado na descrição do Caso da NOVACAP, e sim que o Poder Executivo não providenciou as condições de vida necessárias para que as pessoas não delinqüissem, que o Poder Legislativo não elaborou legislação compatível com a política de segurança, e que o Poder Judiciário não pode condenar e não condena pessoas que delinqüem em situação de miserabilidade.

Ainda que o “*Plano Segurança sem Tolerância*” tenha tido uma vida curta de um ano, o “*Relatório do Tribunal de Contas do Distrito Federal*” do ano de 2002 afirmava que: “Das 55 ações priorizadas para o programa Segurança sem Tolerância, por exemplo, dezoito (32,7%) não tiveram correspondentes identificados na apresentação do resultado”.⁵⁴⁶

4.3.4. Os planos de segurança do período 2000 - 2005

O objetivo do “*Plano Segurança em Ação*” está descrito na Diretriz Geral de Ação⁵⁴⁷ nos seguintes termos:

Reduzir, imediatamente após o seu início, os índices de delinqüência no Distrito Federal, através de ações e operações simultâneas de prevenção e repressão do crime.

Surpreender pessoas ou organizações inclinadas ao cometimento de delitos através do policiamento preventivo e no caso da prevenção ter sido insuficiente, reprimir com rapidez, criando assim, um ambiente desfavorável ao cometimento de ilícitos penais.⁵⁴⁸

⁵⁴⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. *Relatório analítico e parecer prévio sobre as contas do Governo do Distrito Federal*. Exercício de 2002. Brasília, 2002, p. 158.

⁵⁴⁷ Esta diretriz é o único documento que existe para que se remonte trajetória da política de segurança do período 2000 – 2002.

⁵⁴⁸ GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Segurança Pública. Coordenação de Planejamento

Nas orientações gerais a mesma diretriz menciona dois dos aspectos que interessam sobremaneira: as ações coordenadas na segurança pública, voltadas para a qualidade de vida, e o estreitamento dos laços entre polícia e comunidade pela criação dos Conselhos Comunitários de Segurança. De resto as ações são rotineiras: a otimização dos recursos materiais e humanos para desestimular os delinquentes, a melhoria da segurança real, o aprimoramento de técnicas e processos com o auxílio de avaliações periódicas, a elaboração de relatórios mensais para ajustes no planejamento das operações, a agilização da comunicação entre os órgãos de planejamento e inteligência e o estreitamento das relações entre as chefias.⁵⁴⁹ Já havia, porém, menção ao “*Plano Nacional de Segurança Pública*”⁵⁵⁰, lançado pelo Governo Fernando Henrique Cardoso em 2000.

Em dezembro de 2002 é lançado o “*Plano de Segurança Pública para o Distrito Federal*”. A redação do texto introdutório não deixa dúvidas sobre a precariedade dos planos anteriores. Nela consta a seguinte afirmação:

O Plano de Segurança Pública do Distrito Federal é inédito, pois é a primeira iniciativa de planificação de ações para todos os órgãos, instituições e corporações de segurança pública e defesa social, que ser faz de forma ampla, integrada e de longo prazo nesta Unidade da Federação. Atende a uma necessidade histórica de definição clara, simples e geral dos objetivos estratégicos para os próximos cinco anos, bem como as medidas em curso e as metas para o período, para todos os órgãos vinculados a esta Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social – SSPDS e para os seus próprios órgãos subordinados.⁵⁵¹

de Operações. Diretriz n. 01/2000, p. 1.

⁵⁴⁹ Idem, p. 2.

⁵⁵⁰ Idem, p. 1.

⁵⁵¹ Esta proposta compreende o último ano do Plano Plurianual 2000 – 2003 e o Plano Plurianual seguinte – 2004 – 2007.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social. *Plano de Segurança Pública do Distrito Federal*, Brasília, 2002, p. 7.

A motivação da elaboração do plano está descrita no parágrafo seguinte:

Este Plano é, também, uma exigência da Lei que instituiu o FNSP, para que os entes federados tenham acesso aos recursos financeiros do Fundo, desde que obtenham os resultados de diminuição dos índices de criminalidade, do aumento da eficiência na apuração de delitos penais graves, do desenvolvimento de ações integradas das polícias e o aperfeiçoamento dos seus profissionais.⁵⁵²

De acordo com o “*Plano de Segurança Pública do Distrito Federal*” (2002) os primeiros governos da nova capital foram governos municipais. A Secretaria de Segurança Pública foi criada em 1967, por ato do Presidente da República, e seu titular era um Chefe de Polícia. Em 1971 há uma reorganização que acompanha as mudanças na gestão territorial, que já é de responsabilidade de um governador. Em 1994 a secretaria adquire autonomia administrativa e financeira e no ano de 2002 passa a ser chamada de Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social. Em sua Missão, que consta do mesmo documento, observamos a presença de dois elementos importantes de nossa análise: **a preservação da ordem pública** e a ação integrada dos órgãos que a compõe.⁵⁵³

A Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social – SSPDS tem como missão promover a segurança pública no território do Distrito Federal, destinada à **preservação da ordem pública e à incolumidade das pessoas e do patrimônio**, através dos órgãos executivos da SSPDS, da Polícia Militar – PMDF, Polícia Civil – PCDF, Corpo de Bombeiros Militar – CMBDF, Departamento de Trânsito do Distrito do Distrito (sic) Federal – DETRAN, de forma integrada, em conjunto com demais órgãos afins do Governo Federal e de outras Unidades da Federação, em particular as do Entorno do Distrito Federal.⁵⁵⁴

⁵⁵² Idem, p. 7 – 8.

⁵⁵³ Idem, p. 9.

⁵⁵⁴ Idem, p. 10.

Neste ponto é importante notar que não existe nenhuma referência à comunidade do Distrito Federal, a não ser de forma indireta e passiva, como em referências às pessoas que devem ter sua incolumidade e seu patrimônio defendidos pelas ações promovidas pela Secretaria. Paradoxalmente, a comunidade ressurgiu na descrição da polícia designada como preventiva, que é a Polícia Militar, cujo policiamento visa a preservação da **ordem pública** “(...) pela prevenção de delitos e de comportamentos anti-sociais, **pelo contato aproximado com os segmentos da comunidade**, pela sua presença em locais e situações que favoreçam ao cometimento de crimes, pelo caráter dissuasivo de sua ação” [*grifos nossos*].⁵⁵⁵

Estão aí outros elementos importantes: um deles representativo do desenvolvimento contemporâneo da teoria e da Política Criminal e o outro representativo da permanência de aspectos teóricos e políticos preexistentes, porém reformulados. O primeiro deles está referido como “comportamentos anti-sociais”, que já mencionamos anteriormente como incivildades, o que reforça a idéia de uma modificação do conceito de **ordem pública** para além do controle daquilo que está na legislação penal. O segundo elemento é o da dissuasão pela presença em locais e situações que favoreçam ao cometimento do crime. Esta é uma idéia compatível ao que podemos chamar de vigilantismo, característica da teoria penal do Século XVIII, momento em que, segundo Michel Foucault, surge a polícia com a sua tarefa investigativa – descoberta da verdade - mas também com a tarefa de “acostumar o povo à ordem e à obediência”, devendo estar atenta às coisas de todo instante.⁵⁵⁶ Esta idéia é hoje recuperada, notadamente auxiliada pela tecnologia, e faz parte do que é consenso na Política Criminal contemporânea em se designar como estratégia de prevenção situacional.

⁵⁵⁵ Idem, p. 12.

⁵⁵⁶ FOUCAULT, Michel. Ob. Cit., 1987.

Trata-se, no entanto, de uma estratégia limitada, pois só é capaz de incidir sobre as situações desviantes mais elementares, que são aquelas para as quais as estatísticas e o senso comum (e não por uma estranha coincidência) apontam. Tais situações não refletem ou reproduzem problemas criminais de maior gravidade, como muitos dos próprios danos à natureza e a violência de espaços escondidos ou fortificados, como a violência no ambiente doméstico, a violência decorrente de atividades profissionais, como a do colarinho branco e aquela intramuros, que se dá nas próprias instituições totais, como os maus tratos e a tortura. Tais espaços não são vigiados da mesma maneira, pois a sua vigilância normalmente está associada às garantias dos autores da violência e não de suas vítimas.

No mesmo “*Plano de Segurança do Distrito Federal*” encontramos refletida uma tendência descrita por Benoni Belli como a “(...) busca de uma legitimação científica no desenho de políticas de segurança pública”⁵⁵⁷. Esta busca pode ser observada dentre as Políticas e Diretrizes Básicas: “c) Emprego da ciência e da tecnologia, subsidiando e modernizando as atividades dos agentes do Sistema.”⁵⁵⁸ Há, também, a utilização de uma linguagem técnico-administrativa-militar, como revelam, por exemplo, os “Fatores Críticos de Sucesso”⁵⁵⁹.

⁵⁵⁷ Para o autor: “A suposta cientificidade deve ser acompanhada, ademais, de uma eficácia simbólica, ou seja, precisa corresponder às expectativas e experiências amplamente disseminadas, que, na atualidade, tendem a remeter tanto a ocorrência de crimes quanto o clima mais geral de insegurança prioritariamente à responsabilidade individual – por oposição às causas sociais. A eficácia dos discursos na área da segurança depende de sua aceitação tanto pelo público em geral quanto pelos operadores jurídicos e autoridades políticas. As políticas derivadas desses discursos precisam, portanto, ancorar-se nas relações sociais pré-existentes e nas representações que as produzem, sem descuidar dos aspectos supostamente científicos que lhes garantiriam uma aura de neutralidade”. (BELLI, Benoni. Ob. Cit., 2004, p. XII.).

⁵⁵⁸ GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social. *Plano de Segurança Pública do Distrito Federal*. Brasília, 2002, p. 15.

⁵⁵⁹ São descritos como sendo “condições, de ordem administrativa, econômica, tecnológica, social e política, da competência da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social, essenciais para que o Macrocosmo seja contemplado e os Objetivos Estratégicos sejam atingidos.” – (Idem, p. 13 e 14.)

Nota-se também o predomínio de uma mentalidade empresarial. Podemos citar como exemplo um trecho a apostila distribuída no Curso de Atualização em Segurança Comunitária 2005, promovido pela Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Distrito Federal em parceria com (ou financiado pela) Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça:

AS CONCEPÇÕES SOBRE A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS:

Antes: “A visão de Taylor”

- . A empresa definia e garantia a qualidade dos produtos;
- . Estabelecia quesitos e inspecionava resultados.

Hoje: “A Gestão da Qualidade”

- . O Cliente deve ter a palavra final de como deve ser um produto ou serviço, para atender bem às suas necessidades e expectativas.

PARA REFLETIR:

“O concorrente mais perigoso de uma empresa é o descrédito da clientela pelo seu produto, e a conseqüente rejeição pela sua marca.”⁵⁶⁰

A permanência da perspectiva eficientista pode ser vista nos Objetivos Estratégicos do Plano de 2002 e nos seus desdobramentos. Primeiro relacionaremos os objetivos para depois comentá-los, articulando-os a outras partes do documento, principalmente às partes do item denominado “Conseqüências, Medidas em Curso e Medidas para o Futuro”.

Objetivos Estratégicos:

- a) Reduzir os índices de criminalidade e violência;
- b) Impedir a organização de grupos criminosos no território do Distrito Federal;
- c) Conter o desenvolvimento do narcotráfico;
- d) Ampliar a oferta de vagas no sistema penitenciário;
- e) Promover maior aproximação dos órgãos de segurança pública e defesa social com a comunidade.
- f) Integrar as ações dos órgãos vinculados, visando maior

⁵⁶⁰ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. *Curso de atualização em segurança comunitária 2005*, p. 57.

- eficiência e eficácia no atendimento da sociedade;
- g) Priorizar as ações preventivas de contenção da criminalidade e violência e dos riscos de desastres;
- h) Conter a prática da ocupação irregular do solo;
- i) Promover a integração com demais órgãos da administração pública direta e indireta, empresas públicas e privadas, do âmbito federal e distrital, para a obtenção de dados de interesse para as atividades do Sistema;
- j) Impedir o surgimento de áreas críticas ou bolsões de criminalidade no Distrito Federal; e,
- k) Conquistar maior respeito e a confiança da população.⁵⁶¹

Ainda que o Plano não direcione as ações do sistema a pequenas infrações, tal como nas políticas originárias do modelo da Tolerância Zero, há um predomínio do Estado de suas instituições de controle formal.

O Plano menciona a “aproximação” da comunidade (e) e a conquista do respeito da população (k), mas não a sua participação na elaboração dos “diagnósticos”, das prioridades e das respectivas avaliações. Priorizam-se ações preventivas no discurso (g), mas privilegia-se o âmbito e a lógica policial nas ações. Nas “Conseqüências” de n. 56 e 65, onde consta a Polícia Comunitária como Medida Sugerida, ela tem a finalidade declarada de “conquistar a confiança da população”⁵⁶², que voltaremos a discutir no

⁵⁶¹ GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL. *Plano de Segurança Pública do Distrito Federal*, Brasília, 2002, p. 15 e 16.

⁵⁶² *Idem*, p. 49 e 52.

No México também existe a “Policía de Barrio”, que é, segundo o GDF um modelo mais próximo à cidadania, buscando também a tão desejada confiança através da comunicação permanente. No Informativo 2002 – 2003 da Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal a implantação da Política Comunitária é colocada como um dos maiores desafios do Governo:

“En abril de 2002, se iniciaron los trabajos en la Delegación Gustavo A. Madero e Iztapalapa, donde se reorganizó el patrullaje de 168 unidades para vincular e identificar una patrulla por cada colonia y/o unidad territorial. El 20 de marzo del 2003, con la presencia del Jefe de Gobierno, se inició en las 80 unidades territoriales con mayor índice delictivo en la Ciudad un esquema de vigilancia que vincula a los elementos de la SSP con los vecinos de esas unidades. Dentro de este programa se asignaron 171 nuevas patrullas que están circunscritas al área de la unidad territorial y los vecinos serán los encargados de supervisar y evaluar su correcta actuación. **Los elementos participantes recibieron capacitación especial enfocada principalmente a fortalecer los lazos con la comunidad.** La Secretaría de Desarrollo Social participa activamente en este esquema a través de la Dirección General de Participación Ciudadana y las comisiones de seguridad pública de los comités vecinales, quienes organizarán las tareas de evaluación, supervisión y acercamiento con la comunidad. Las 76 unidades territoriales, en las que arrancó la policía de barrio, concentró el año pasado alrededor de 31,2% de los delitos en la Ciudad y en ellas viven más de 1 millón 95

capítulo V deste trabalho.

Sobre a contenção das invasões (h) e a formação de áreas críticas (j), a parte da letra j) referente aos bolsões de criminalidade não pode ser nem de longe associada a uma perspectiva garantista, pois reforça uma visão de que pobreza territorializada é a causa da insegurança daqueles que estão fora daqueles territórios e, conseqüentemente, da ação repressiva resultante. As “Conseqüências” n. 49 e 50 tratam desta matéria. Na de n. 49 surge a seguinte Medida em Curso: “repressão à migração irregular de mão de obra em condições precárias de transporte”. Na de n. 50 a Medida em Curso está descrita assim: “ações eminentemente repressivas nos locais de favela”.⁵⁶³

A integração, por sua vez, é apresentada entre os órgãos da própria Secretaria (f), e não entre estes e a sociedade civil, uma vez que a sociedade é colocada como objeto e não como sujeito, e os demais órgãos e empresas somente figuram (i) para o oferecimento de informação. A obtenção de informações também guia a ação prevista dentro deste Plano 2002 no que se refere ao contato com a comunidade havendo, inclusive, a sugestão de que sejam efetivados convênios com ONGs para premiar informações.⁵⁶⁴

No item sobre prevenção da criminalidade a prevenção primária é colocada como auxiliar e complementar das ações de segurança pública e defesa social. Dentre as ações de prevenção primária estão: iluminação pública, limpeza urbana, telefonia pública, transporte público, lazer e esporte, saúde, saneamento e assistência ao migrante, à criança de rua, ao

mil capitalinos, por lo que este esquema se convierte en una de las principales estrategias para combatir el delito y mejorar la calidad de vida en la Ciudad. [*grifos nossos*]. (GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe anual de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*. Marzo 2002 – Marzo 2003, p. 15).

⁵⁶³ GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL. *Plano de Segurança Pública do Distrito Federal*, Brasília, 2002, p. 48.

⁵⁶⁴ Itens 9 e 10, p. 37.

indigente e demais pessoas carentes.⁵⁶⁵ Há, evidentemente, uma contradição interna do Plano a este respeito, pois na Conclusão encontramos o seguinte parágrafo:

A geral sensação da falta de segurança da população, **as inegáveis vantagens da prevenção primária dos delitos e atos anti-sociais**, a democratização e a agilidade no atendimento levam à necessidade da implantação da **Polícia Comunitária** e de maior aproximação com a sociedade.⁵⁶⁶ [*grifos iniciais nossos*]

A continuação do texto citado é de especial relevância para esta tese:

O reconhecimento de que o consumo e o tráfico de drogas, nos dias atuais, juntamente com outros crimes conexos, são as mais graves ameaças à tranqüilidade e ordem públicas, conduz ao esforço da prevenção e da repressão ao fenômeno do narcotráfico e da criminalidade em geral em **áreas críticas**.⁵⁶⁷

Note-se que o consumo de drogas é a primeira coisa que aparece, sendo que este é um problema classificado na teoria penal como sendo um “delito sem vítima”. Como pode este delito capitanear (junto com o tráfico, é verdade) a exposição das mais graves ameaças à tranqüilidade e à **ordem pública**, senão pela incorporação de atitudes de satanização da droga que são reforçadas no senso comum pela ação midiática dos Movimentos de Lei e Ordem? Não seria justamente a criminalização o maior problema relacionado às drogas, pela condição de *outsiders* de seus usuários e comerciantes, que provoca medidas repressivas e respostas cada vez mais violentas, com perdas humanas irrecuperáveis na guerra do tráfico, além de uma desagregação social profunda?

Dentre todas as condutas que o Plano aponta como tendo tido uma ascensão (nos índices oficiais), com trajetórias ascendentes semelhantes, como são as dos crimes de furto

⁵⁶⁵ Idem, p. 39.

⁵⁶⁶ Idem, p. 62.

⁵⁶⁷ Idem, ibidem.

e roubo, no final o que mais se destaca no Plano é o tráfico de drogas. No entanto, dentre os elementos chamados de Psicossociais na descrição do Macroambiente consta a seguinte ressalva: “f) o aumento das ocorrências do tráfico (sic) e uso de drogas foi acentuado, em decorrência da intensificação das ações repressivas desenvolvidas”. Esta é uma máxima dos programas e estratégias de segurança que de fato tem cabimento, pois quando maior a ação repressiva (e não preventiva), maiores os índices oficiais. Quando se incentiva a comunidade para que denuncie crimes e são criadas mais condições para a ação do sistema penal o resultado também é semelhante.

A ação contra a criminalidade em geral é territorialmente localizada nas chamadas áreas críticas. Contudo, o “mapeamento das ocorrências policiais e dos atendimentos dos órgãos do Sistema, das condições demográficas das áreas, da flutuação populacional, das migrações dos delitos e de outras variáveis” não é, ainda, uma realidade, o que dificulta a compreensão do que seja e de quais são as áreas críticas referidas. Na “Conseqüência” n. 74, que se refere à distribuição dos recursos humanos esta necessidade é apresentada como medida sugerida⁵⁶⁸.

A Metodologia Aplicada no Planejamento de Segurança Pública também chama a atenção, pois é a mesma que foi utilizada à época, nos Cursos de Planejamento Estratégico e Análise Prospectiva oferecidos pela SENASP/MJ para policiais civis e militares dos Estados e do Distrito Federal, que foram conduzidos pela *Braintorming Assessoria de Planejamento e Informática Ltda.* O documento reproduz a linguagem da gestão empresarial, afirmando que: “Essa metodologia se baseia em modernos princípios de **Gestão Estratégica e Gestão do Conhecimento (‘Knowledge Management’ – KM)**”⁵⁶⁹.

⁵⁶⁸ Idem, p. 54.

⁵⁶⁹ Idem, p. 19.

É incorporada uma linguagem privada para o trato de questões essencialmente públicas, como na menção da própria sociedade como sócia do Sistema⁵⁷⁰, além da parte sobre as “variáveis exógenas do ambiente próximo” onde são citados: Clientes, Fornecedores, Parceiros, Concorrentes, Mercado, Novos Entrantes e Produtos, Serviços substitutos e do Macroambiente. Saliente-se que, dentre os Clientes externos estão:

c) entidades de classe, associações, organizações não-governamentais, partidos políticos e outras entidades organizadoras de reuniões, assembleias, manifestações públicas, comícios, passeatas, carreatas e de outros atos públicos que exigem o acompanhamento, o ordenamento e a segurança dos órgãos da SSPDS e que são, **geralmente, geradores de conflitos e de ameaças.** [*grifos nossos*]⁵⁷¹

Esta observação confirma o que já dissemos anteriormente sobre a posição da sociedade civil e de suas formas de organização em relação às políticas de segurança dos governos atuais. Contudo, o problema fundamental é a confusão entre as funções do Estado e da iniciativa privada, como adverte Theodomiro Dias Neto. Para ele deve ser aproveitado o potencial das parcerias:

(...) entre instituições do Estado e do setor privado sem confundir as naturezas diversas das atividades governamental e empresarial. Critérios para se medir eficiência ou racionalidade empresarial nem sempre são válidos para a mensuração de desempenho governamental. O Estado pode incorporar mecanismos do mercado para fomentar a competição entre as agências prestadoras de serviços, estimular a ambição e a criatividade dos funcionários públicos ou para racionalizar os procedimentos de gestão orçamentária, sem com isso criar um modelo de administração empresarial, que veja o cidadão como consumidor e os serviços públicos como fontes de lucro.⁵⁷²

⁵⁷⁰ Idem, p. 22.

⁵⁷¹ Idem, p. 21.

⁵⁷² DIAS NETO, Theodomiro. Ob. Cit., 2005, p. 53.

Em relação ao Macroambiente o Plano faz referência a problemas na legislação penal e processual penal, que estaria impedindo a punição dos culpados. Esta é uma acusação bastante comum dos Movimentos de Lei e Ordem ao Sistema Penal, sendo que normalmente o que se critica é o “excesso de garantias oferecidas aos bandidos”. No entanto, no mesmo item temos uma crítica precedente, que é a falta de definição por parte da União, de um modelo de segurança pública para o país.⁵⁷³

O atual “*Plano de Segurança Pública do Distrito Federal*” é de 2004, tendo sido abandonado o plano anterior (2002). Segundo o Coronel Sérgio de Oliveira Coelho este Plano 2004 é resultante do trabalho de mais de 50 pessoas. O plano anterior teria sido elaborado pelos representantes de cada setor estratégico da secretaria – 18 pessoas – e tinha sido alvo de muitas críticas. Na ocasião da entrevista mencionamos o fato de ser a integração a palavra-chave do documento. O entrevistado concordou dizendo, inclusive, que a integração era a prioridade Nº 1 do Secretário de Segurança Athos Costa de Farias. Ficou ainda evidente que a segurança urbana é trabalhada de forma parcial e dominada por uma visão policial sobre o problema. Isso pode ser observado pelas categorias de integração mencionadas a seguir e também nas declarações citadas a posteriori:

O primeiro tipo de integração é a integração interna, dos quatro órgãos de segurança pública.

O segundo tipo é com a comunidade, a sociedade, os órgãos e o poder público.

O outro é com o Entorno, que é aquela área de influência que não é do DF mais influi na qualidade de vida do Distrito Federal.

A primeira coisa observada foi a integração entre os órgãos,

⁵⁷³ GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL. *Plano de Segurança Pública do Distrito Federal*, Brasília, 2002, p. 26.

para que houvesse uma concepção de sistema. Não há como eu falar em integração entre os órgãos se eles não tiverem a noção de que existe um sistema de segurança pública, de que eles fazem parte deste sistema. Esta não é uma idéia diferente daquele governo Fernando Henrique quando ele lança aquele primeiro Plano Nacional de Segurança (2000). Ele não chega ser um plano, mas só a idéia de que precisa haver um sistema já vale tudo.⁵⁷⁴

E ainda sobre os programas de segurança do Distrito Federal (“*Picasso não Pichava*” e “*Esporte à Meia-Noite*”), disse que seriam de responsabilidade de outras secretarias:

A Subsecretaria de Projetos Comunitários é uma secretaria que cuida basicamente de prevenção. Ela vai para uma área que não é nossa específica, mas como nós sofremos as conseqüências a gente vai para ela. Por exemplo, o Picasso não Pichava nasceu em Planaltina, quando vários jovens se juntaram a bandos de pichação e uso de drogas. Várias tentativas foram feitas pela polícia, com medidas razoavelmente eficazes, mas nada deu resultado. Depois que se montou, seis meses depois, aquilo tinha diminuído uma enormidade, sem ação efetiva de polícia. Isso é para nós fazermos? Eu digo que não, é para a Secretaria de Cultura fazer, para uma Ong fazer, não seria para nós, mas você está enfrentando o problema. De tanto lidar com o problema, se você sabe onde está a causa do problema, se você sabe e ninguém faz, você tem que fazer porque você vai diminuir o seu trabalho. Eu diminuo até o risco do meu pessoal quando eu tenho menos bandido numa área. O Picasso não Pichava e o Esporte à Meia Noite são preventivos. Outra coisa, o policiamento ostensivo fardado é essencialmente preventivo. Ele existe para evitar que o crime ocorra, porque você não vai botar justamente um cara bem fardado para prender bandido, porque ele deve enxergar este policial, ele deve fazer onde não há o policial.⁵⁷⁵

Na entrevista o Coronel Sérgio Coelho discorreu também sobre o problema das Áreas de Segurança não coincidirem com as Regiões Administrativas. Segundo ele as Áreas de Segurança facilitam o trabalho de planejamento e execução de ações policiais, mas houve uma queixa do entrevistado sobre o fato de que os políticos tomam decisões e depois a secretaria deve providenciar a segurança do local, o que dificultaria o trabalho.

⁵⁷⁴ COELHO, Sérgio de Oliveira. *Entrevista concedida a Cristina Zackseski*. Edifício sede da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social, Brasília, Distrito Federal, em 27 de abril de 2006.

⁵⁷⁵ Idem.

Os políticos resolvem criar mais duas regiões administrativas e eu não tenho nada lá, aí eu vou ter que correr depois que eles já criaram, depois que já tem 2.000 famílias lá. Aí eles resolvem mais adiante pegar três e fazer uma só. Então toda hora eu tenho que me adaptar a um problema político, que não é um problema de segurança pública, então nós criamos as áreas de segurança pública para a gente trabalhar dentro do nosso planejamento de área de segurança pública, independente de quantas regiões administrativas sejam criadas e quantas sejam desmontadas. Eu continuo podendo ter o meu planejamento. Quando nós fizemos em 2002 o planejamento nós procuramos adequar as áreas às regiões administrativas e logo adiante nós tivemos um mundo de regiões administrativas criadas e de ocupações de áreas que não estavam previstas.⁵⁷⁶

Em palestra proferida no Fórum “*DF em Questão: A Universidade e as Eleições 2006 no DF*”, em 13 de julho de 2006, o General Athos Costa Faria, Secretário de Segurança Pública, reafirmou a visão de integração da política de segurança vigente no Distrito Federal.

O General iniciou o seu discurso dizendo que a Secretaria de Segurança Pública não tem competência para intervir nas causas da violência. Como Fatores Essenciais de Segurança o General citou a inteligência, a qualificação profissional e a participação comunitária, dando especial relevância à integração entre estes três elementos. Perguntado sobre a possibilidade de realizar um trabalho preventivo articulado com outras secretarias na formulação e implementação de políticas, disse que é muito comum um trabalho articulado com a Secretaria de Ação Social, com a Secretaria de Saúde e com a Companhia Energética de Brasília (CEB). Disse também sobre projeto piloto realizado em conjunto com a Administração de Taguatinga para controlar o uso de bebidas alcoólicas por “menores” e para inspecionar bares observando a existência de alvarás de funcionamento.

⁵⁷⁶ Idem.

Relatou a elaboração de uma portaria que regulamentou o funcionamento de estabelecimentos que comercializam bebidas alcoólicas. No ano de 2005 foi autorizada pela justiça a fiscalização regulamentada pela portaria, mas o General afirmou que a fiscalização não é tão intensa como era a princípio, pois existiria uma reação social enorme contra este tipo de controle.

Não existiria atualmente uma articulação entre política urbana e política de segurança, tal como indica a seqüência das declarações do Coronel Sérgio Coelho, apesar do interesse demonstrado pelo mesmo na observação do desenrolar do primeiro tipo de política, com as respectivas conseqüências:

Estão falando muito neste plano PDOT [Plano Diretor de Ordenamento Territorial]. Nós estamos atentos a isso, para saber tudo o que está acontecendo: aonde vai se desenvolver área comercial, aonde vai se desenvolver área residencial, financeira, quando sair alguma coisa nós já estamos preparados, nós já temos alguma coisa planejada também. Podemos até não fazer, se não derem recursos para nós, mas nós estamos com o planejamento pronto. Agora, de repente em uma área que não estava prevista aparecem 2000 ou 3000 pessoas ali. Sabe o que vai acontecer? Nós vamos chegar lá depois do bandido, aí você vai ter que tomar o território, ocupar antes é uma coisa, mas você ter que tomar isso é muito mais complicado pra nós, porque aí você não toma distribuindo rosas, flores, abraços, beijinhos. Quem está lá não quer sair, já acha que aquele território é dele. Você Estado é que vai se intrometer lá. Se você não tem a área, fica ao sabor do poder da pressão, ou da pressão política ou da pressão econômica. Vai determinado setor aquilo anda, você fica com uma coisa muito boa num lugar e no outro fica faltando. No Itapuã, por exemplo, que já tem 54.000 pessoas, nós tínhamos planejamento para isso? Não tínhamos.⁵⁷⁷

O “*Plano Diretor de Ordenamento Territorial*” (PDOT) vigente é o estabelecido na Lei Complementar n. 17, de 28 de janeiro de 1997, que reformulou o primeiro PDOT,

⁵⁷⁷ Idem.

elaborado em 1992. Contudo, há um novo processo de revisão deste plano que está em curso desde abril de 2005 em razão de mudanças havidas na legislação brasileira sobre parcelamento e uso do solo, como é o caso da Lei 9.785/1999, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e da Lei 10.257, de 10 de junho de 2001, o Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal brasileira. As razões para a revisão do PDOT estão colocadas na página do Governo Distrital na Internet, e são as seguintes:

(...)

- incorporação dos instrumentos urbanísticos instituídos pelo Estatuto da Cidade;
- necessidade de ajuste do uso e ocupação do solo em zonas rurais e em áreas sujeitas a diretrizes especiais de ocupação;
- compatibilização das restrições ambientais impostas pela Apa do Planalto Central com as diretrizes urbanísticas;
- compatibilização do PDOT com os demais instrumentos de planejamento em elaboração, como:
 - o Plano Diretor de Água e Esgotos, da Caesb;
 - o Plano Diretor de Transportes, da Secretaria de Transportes;
 - o Plano Diretor de Gerenciamento de Recursos Hídricos; da Semarh;
- promoção do desenvolvimento urbano, considerando as tendências demográficas, o perfil sócio-econômico, bem como o processo de uso e ocupação do solo do Distrito Federal;
- adequação do PDOT às políticas de desenvolvimento econômico, de ciência e tecnologia e de desenvolvimento regional;
- consolidação da Região Metropolitana de Brasília, considerando o DF e demais municípios de Goiás que formam a aglomeração urbana metropolitana.⁵⁷⁸

No Título III do PDOT em vigor estão descritas as ações, programas e projetos prioritários, havendo uma menção à segurança pública em artigo que cuida exatamente da necessidade de integração entre os governos dos estados cujos municípios façam parte da RIDE e tem a seguinte redação:

⁵⁷⁸ http://www.seduh.df.gov.br/001/00101001.asp?ttCD_CHAVE=260&btOperacao - Acesso em 24 de junho de 2006.

Art. 36. Para o cumprimento dos objetivos e estratégias do Plano Diretor de Ordenamento Territorial, o Distrito Federal, por meio de seus órgãos e com a colaboração do setor privado, promoverá os seguintes programas, estudos, projetos, obras e operações, sem prejuízo de outros que venham a ser necessários:

(...)

VIII - Programa Estratégico de Desenvolvimento Integrado da Região do Entorno mediante ações conjuntas dos governos dos Estados de Minas Gerais e Goiás, e da União, enfocando, prioritariamente, o gerenciamento de recursos hídricos da região, programas de saneamento e de monitoramento ambiental, parcelamento do solo, saúde, educação, transporte e segurança pública;⁵⁷⁹

Considerando-se o fato de que este PDOT é de 1997, pode-se perceber que a referida integração deixou a desejar nos aspectos citados.

Atualmente o Governo do Distrito Federal está desenvolvendo a perspectiva da Segurança Comunitária⁵⁸⁰. No anexo da “*Diretriz de Segurança Comunitária*” estabelecida pela Portaria do Secretário Athon Costa de Faria, de Nº 30, de 28 de fevereiro de 2005, consta a Motivação para esta opção do governo:

No Distrito Federal optou-se pelo conceito de Segurança Comunitária e não o de Polícia Comunitária, apresentando-se com grande desafio aos órgãos que compõem o Sistema de Segurança Pública e Defesa Social e ao Departamento de Trânsito e a concepção inovadora de um modelo de gestão que coloque as Instituições na condição de força motriz dessa nova forma de atuar na comunidade. Enquanto no conceito de Polícia Comunitária este desafio restringia-se quase que exclusivamente às Polícias Militares, que constam como experiências diversas no Brasil. A nova filosofia é mais ampla e interativa envolvendo também o CBMDF, o DETRAM e a PCDF.⁵⁸¹

⁵⁷⁹ <http://www.distritofederal.df.gov.br/sites/100/155/PDOT/leisumar.htm>. - Acesso em 24 de junho de 2006.

⁵⁸⁰ Na apostila utilizada para o treinamento dos policiais consta a seguinte definição de Segurança Comunitária: “(...) significa trabalho cooperativo para resolver problemas criminais e desordens que afetam a comunidade e os órgãos de segurança pública de uma localidade.” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. *Curso de atualização em segurança comunitária 2005*, p. 61.)

⁵⁸¹ Idem, p. 13.

Na mesma diretriz estas constatações sobre os problemas de integração se complicam ainda mais, pois, naquilo que poderia haver uma integração, uma interagencialidade, as ações relacionadas a outros órgãos do governo são definidas como assistencialistas:

Ações Assistencialistas: são aquelas assumidas pelos órgãos que compõem o Sistema de Segurança Pública e Defesa Social e o Departamento de Trânsito, destinadas a grupos específicos, para suprir dificuldades de ordem familiar ou para suprir deficiências de atenção de outros órgãos de governo, fugindo às suas competências institucionais⁵⁸².

Segundo o Coronel Sérgio Coelho a maior resistência na implantação deste tipo de perspectiva é proveniente da própria polícia, especialmente de parte dos policiais mais antigos, e se deve a perda de poder que a segurança comunitária representa para eles:

Para o cara mais novo é fácil, mas para o cara que está na polícia, no bombeiro há vinte, há trinta anos, principalmente para o militar que demorou a vida inteira cumprindo ordens, quando chega a hora dele de dar ordem alguém chega para ele e diz: - Sabe este poder que você tem? Você vai dividir ali com o cidadão, que é o dono da padaria e que é presidente da associação comercial, vai dividir com o cidadão que lidera um grupo de 100 pessoas daquela quadra... É complicado! O problema é mais interno.⁵⁸³

Tanto no material de treinamento sobre Segurança Comunitária quanto no discurso do Coronel Sérgio Coelho nota-se que comunidade é a sociedade civil organizada, territorializada, na qual haja alguma identificação econômica ou cultural:

⁵⁸² Este é o primeiro conceito que surge no Anexo da Portaria 30/2005. Mais adiante na mesma apostila, numa parte em que são relembrados conceitos básicos está a seguinte observação: “É preciso deixar claro que a ‘Segurança Comunitária’ não tem o sentido de ASSISTÊNCIA POLICIAL, mas sim de PARTICIPAÇÃO SOCIAL”. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. *Curso de atualização em segurança comunitária 2005*, p. 77).

⁵⁸³ COELHO, Sérgio de Oliveira. *Entrevista concedida a Cristina Zackseski*. Edifício sede da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social, Brasília, Distrito Federal, em 27 de abril de 2006.

Agora, para você ter uma idéia, na última reunião do Conselho da Região Administrativa do Gama estavam presentes 232 pessoas e a grande maioria representativa realmente da sociedade, de Ministério Público, de associação comercial, industrial, entendeu? Tava todo mundo lá: diretor de regional de ensino.... Quando todas as regiões administrativas estiverem do jeito em que está esta, aí nós vamos começar a ficarmos satisfeitos.⁵⁸⁴

A Segurança Comunitária, da maneira como está configurada no Distrito Federal brasileiro aproxima-se, ainda que de forma imperfeita, do modelo de prevenção situacional conhecido como Vigilância de Bairro, ou *Neighborhood Watches*, “(...) nos quais residentes, comerciantes, membros de organizações locais se organizam, em geral com apoio policial, em redes de vigilância para fins de observação e proteção do território contra condutas criminosas ou desviantes.”⁵⁸⁵

No próximo capítulo apresentaremos uma análise mais detalhada sobre a política urbana e a participação comunitária em segurança pública, retomando a dimensão teórica desta discussão.

⁵⁸⁴ Idem.

Na Diretriz de Segurança Comunitária a Comunidade é assim definida: “Qualquer conjunto populacional considerado como um todo, em virtude de aspectos geográficos, econômicos e/ou culturais comuns”. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. *Curso de atualização em segurança comunitária 2005*, p. 35.)

⁵⁸⁵ DIAS NETO, Theodomiro. Ob. Cit., 2005, p. 127.

Já escrevemos sobre este tipo de estratégia que foi muito popular nos Estados Unidos e no Canadá nas décadas de 1970 e 1980. (ZACKSESKI, Cristina. Ob. Cit., 1997, p. 37 – 39.)

Capítulo V - Política urbana e segurança cidadã

O conceito de **ordem pública** é reeditado na medida em que as cidades assumem um papel relevante na administração dos problemas de segurança, e é nesta reedição do conceito que focalizamos nosso interesse de pesquisa, por considerarmos que assim ele está mais próximo do que nunca esteve de assumir um significado concreto. Neste capítulo serão apresentadas as condições urbanas dos Distritos Federais de Brasil e México que estão relacionadas aos problemas de segurança naqueles contextos, especialmente aquelas que estão sendo usualmente designadas pela expressão “qualidade de vida”. Iniciaremos esta discussão pelo conceito de “capital social” por observarmos sua utilização nas políticas públicas da atualidade, com destaque para o elemento “confiança” nas relações entre os cidadãos e entre eles e os “agentes da ordem”.

5.1. Capital social e confiança nas políticas de segurança

O conceito “capital social” está inserido tanto no debate acadêmico quanto na atividade de diversas agências internacionais ligadas à questão do desenvolvimento, tais como: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e Banco Mundial (BM)⁵⁸⁶. É importante salientar que algumas das agências citadas estão (ou estiveram) diretamente envolvidas nos projetos de reforma do

⁵⁸⁶ SUNKEL, Guillermo. La pobreza en la ciudad: capital social y políticas públicas. In. ASTRIA, Raúl; SILES, Marcelo (Compiladores). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: CEPAL/ Michigan State University, 2003, p. 303.

Estado nos países estudados, conforme comprovam as diversas menções às mesmas durante este trabalho.

Para o Banco Mundial o termo “capital social” é uma referência às instituições, relações e normas que compõe a qualidade e a quantidade das interações sociais de uma sociedade, sendo que tais relações “(...) permiten a los actores movilizar recursos y lograr metas comunes, que pueden beneficiar a la sociedad en su conjunto o a un determinado grupo”⁵⁸⁷.

No debate acadêmico o conceito não é novo⁵⁸⁸, mas toma nova vida nas últimas décadas do século XX quando é retomado ou reelaborado por autores que percebem o seu potencial, tanto para explicar situações de desenvolvimento díspares, quanto para impulsionar mudanças sociais, políticas e econômicas. Para John Durston, em seu trabalho para a Conferência “*Capital social e redução da pobreza na América Latina e Caribe*” (realizada pela CEPAL e pela Universidade de Michigan em Santiago do Chile em 2001) “capital social” pode ser definido como “(...) el contenido de ciertas relaciones sociales – que combinan actitudes de confianza con conductas de reciprocidad y cooperación -, que proporciona mayores beneficios a aquellos que lo poseen en comparación con lo que podría lograrse sin este activo”⁵⁸⁹. Francis Fukuyama, por sua vez, define “capital social” como:

⁵⁸⁷ Idem, ibidem.

⁵⁸⁸ Segundo Francis Fukuyama: “O primeiro uso conhecido do termo ‘capital social’ é de Lyda Judson Hanifan, em 1916, para descrever centros escolares comunitários”. (FUKUYAMA, Francis. *Capital social*. In. HARRISON, Lawrence; HUNTINGTON, Samuel (Org.). *A cultura importa*. Rio de Janeiro: Record, 2002, p. 157). De acordo com Augusto de Franco o conceito pode ser considerado ainda mais antigo, uma vez que alguns de seus pressupostos encontram-se na obra de Alexis de Tocqueville 1835/1840, mas a noção atual teria sido construída na última década do século XX (FRANCO, Augusto. *Capital social*. Brasília: Millennium, 2001, p. 70).

⁵⁸⁹ DURSTON, John. *Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe*. In. ASTRIA, Raúl; SILES, Marcelo (Compiladores). *Ob. Cit.*, 2003, p. 147.

Uma capacidade que decorre da prevalência de confiança numa sociedade ou em certas partes dessa sociedade. (...) O capital social difere de outras formas de capital humano na medida em que é geralmente criado e transmitido por mecanismos culturais como religião, tradição ou hábito histórico.⁵⁹⁰

O mesmo autor lança outra definição, em texto posterior, onde diz que “capital social” é:

(...) um conjunto de valores ou normas informais partilhados por membros de um grupo que lhes permite cooperar entre si. Se espera que outros se comportem confiável e honestamente, os membros do grupo acabarão confiando uns nos outros. A confiança age como lubrificante, levando qualquer grupo ou organização a funcionar com mais eficiência⁵⁹¹.

Para Robert Putnam “(...) o capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”⁵⁹² e também a cooperação espontânea. Ele serviria, assim, como uma forma de garantia em situações como naquelas em que, não dispondo de “(...) bens físicos para dar em garantia, os participantes (...) empenham suas relações sociais. Assim o capital social é usado para ampliar os serviços de crédito disponíveis nessas comunidades e para aumentar a eficiência com que aí operam os mercados”⁵⁹³.

Em meados do século XX a jornalista Jane Jacobs utilizou o conceito de “capital social” associado à segurança das cidades⁵⁹⁴. Segundo Frederico Flósculo Pinheiro Barreto,

⁵⁹⁰ FUKUYAMA, Francis (1996) *apud* FRANCO, Autusto de. Ob. Cit., 2001, p. 127 e 128.

⁵⁹¹ FUKUYAMA, Francis. Ob. Cit., 2002, p. 155.

⁵⁹² PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1996, p. 177.

⁵⁹³ *Idem*, p. 179.

⁵⁹⁴ JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

ela foi uma das maiores críticas à prática do urbanismo “(...) associada aos Congrès Internationaux d’Architecture Moderne (1928 – 1959), coluna vertebral do movimento modernista e referência para o projeto urbanístico de Brasília”⁵⁹⁵.

Jane Jacobs dá ênfase aos “(...) processos sociais básicos para a qualidade de vida em comunidades urbanas”⁵⁹⁶, pois segundo o seu raciocínio a autogestão de um lugar depende da rede de relações do bairro e da permanência das pessoas que a compõem. Essas redes são o “capital social” urbano insubstituível. Quando se perde esse capital, pelo motivo que for, a renda gerada por ele desaparece e não volta senão quando se acumular, lenta e ocasionalmente, um novo capital.⁵⁹⁷

Ao fazer uma análise original sobre teorias e modelos do urbanismo e do planejamento urbano a autora destaca particularidades e dinâmicas antes ignoradas das cidades do seu tempo, como as redes de comunicação, cooperação e reciprocidade que podem ser cultivadas ou prejudicadas em razão de projetos de urbanização ou revitalização do espaço urbano. Além disso, ela avalia a metodologia utilizada pelos autores das teorias e modelos que inspiram até hoje projetos que considera disfuncionais para articulações entre diversos atores sociais que tenham em vista condições de segurança. Sendo assim, nosso diálogo com seu pensamento concentrar-se-á em pontos específicos das estratégias contemporâneas no campo da segurança urbana. Diz a autora:

A primeira coisa que deve ficar clara é que a **ordem pública – a paz nas calçadas e nas ruas** – não é mantida basicamente pela polícia, sem com isso negar a sua necessidade. É

⁵⁹⁵ BARRETO, Francisco Flósculo Pinheiro. Revitalização urbana, desenvolvimento comunitário e violência: a questão da pacificação do convívio nas cidades. In. PAVIANI, Aldo; FERREIRA, Ignez Costa Barbosa; BARRETO, Francisco Flósculo Pinheiro. Ob. Cit., 2005, p. 285.

⁵⁹⁶ Idem ibidem.

⁵⁹⁷ FRANCO, Augusto de. Ob. Cit. 2001, p. 150 e 151.

mantida fundamentalmente pela rede intrincada, quase inconsciente, de controles e padrões de comportamento espontâneo presentes em meio ao próprio povo e por ele aplicados. 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 a civilidade onde o cumprimento normal e corriqueiro da lei foi rompido. [*grifos nossos*]⁵⁹⁸

Utilizando o arcabouço conceitual pesquisado podemos dizer que a segurança pode guardar uma relação muito mais profunda com uma rede de relações que o sujeito possa ter do que de sua situação econômica e das vantagens dela decorrentes, que incluem atualmente os diferenciais tecnológicos de controle e a vigilância privada.

Para Guilherme Sunkel existem cinco aspectos ou dimensões do “capital social” que surgem da literatura sobre o tema. A primeira delas seria a participação em redes, uma vez que o “capital social” não poderia ser gerado por indivíduos que atuam sozinhos, mas dependeria da “(...) tendencia a la sociabilidad, de la capacidad para formar nuevas asociaciones y redes”⁵⁹⁹. “Se entiende por redes sociales aquellas estructuras de sociabilidad a través de las cuales circulan bienes materiales y simbólicos entre personas más o menos distantes”⁶⁰⁰. A segunda seria a reciprocidade, que consistiria na “(...) combinação de altruísmo a curto prazo e interesse próprio a longo prazo: eu te ajudo agora na expectativa (...) de que me ajudarás futuramente”⁶⁰¹. A confiança, definida como a vontade de aceitar riscos, seria a terceira, a quarta a existência de normas sociais e a quinta

⁵⁹⁸ JACOBS, Jane. Ob. Cit., 2000, p. 32.

⁵⁹⁹ SUNKEL, Guillermo, Ob. Cit., 2003, p. 305.

⁶⁰⁰ Idem, p. 325.

⁶⁰¹ Esta definição é igual a apresentada pelo autor citado, mas está presente na obra de Robert Putnam (PUTNAM, Robert. Ob. Cit., 1996, p. 182) como citação de uma terceira obra – TAYLOR, Michel. *Community, anarchy and liberty*. New York: Cambridge University, 1982, p. 28-29.

a proatividade, ou seja, o envolvimento ativo dos cidadãos em uma comunidade⁶⁰².

Estas dimensões estão presentes também nos escritos de Augusto de Franco sobre “capital social”, no momento em que ele reconstrói os pressupostos deste conceito, mostrando as relações destes com modos de vida em comunidade que incluem relações de parceria. Esta seria uma denominação geral para um conjunto de cinco elementos essenciais:

- a) o reconhecimento mútuo;
- b) a confiança;
- c) a reciprocidade e a ajuda mútua;
- d) a solidariedade; e
- e) a cooperação.⁶⁰³

Todas as dimensões referidas estão relacionadas às políticas públicas de segurança. Analisaremos inicialmente as redes de cidades, oferecendo um exemplo real de articulação em prol da segurança, para depois tratarmos dos demais elementos que compõem as relações de parceria.

5.2. As políticas de segurança na perspectiva das redes de cidades

Trabalha-se muito atualmente com a perspectiva de redes, como no caso das redes de movimentos sociais e de cidades, sendo estas últimas as que nos interessam neste item do trabalho. A rede europeia de cidades *SécuCités* é uma das referências mais conhecidas nesta perspectiva, tendo sido criada na década de 1980 pelo já citado Fórum Europeu pela Segurança Urbana⁶⁰⁴. A criação desta rede teve como propósito consolidar a participação

⁶⁰² Idem, p. 305.

⁶⁰³ FRANCO, Augusto de. Ob. Cit., 2001, p. 54.

⁶⁰⁴ A partir do nascimento oficial do Fórum Europeu pela Segurança Urbana encadearam-se vários eventos

dos administradores locais na redução da insegurança urbana, solicitando à União Européia os recursos necessários para projetos com tais objetivos. Através dela foi promovida uma ampla troca de experiências sobre os diversos temas que há décadas preocupam os habitantes e administradores das cidades envolvidas, além da prestação de assistência técnica para a criação de coordenações locais, assim como para a formação dos responsáveis por essas coordenações e para que fosse realizada uma análise das condições de segurança em cada cidade.

As cidades européias que aderiram à rede também se comprometeram em seguir a orientação de direcionar todas as políticas urbanas, como o planejamento, o desenvolvimento social e a gestão das questões ambientais, à satisfação do quesito segurança das pessoas que nelas habitam. Além disso, essas políticas de segurança apresentaram, desde o início, o propósito de não reforçar a exclusão social, a desigualdade

internacionais com o propósito de elaborar as linhas de ação que os conduzem até os dias de hoje. Os eventos mais relevantes foram:

1989 – Montreal - Conferência Européia e Norte-Americana sobre a Segurança e a Prevenção da Criminalidade no Ambiente Urbano. Avanços: destacada a importância das comunidades territoriais no cenário internacional e prevista a integração de todos os atores da prevenção (magistrados, polícia, responsáveis pelas políticas de urbanismo, de habitação, de saúde etc.)

1990 - Havana - Oitavo Congresso das Nações Unidas. Tema: Prevenção da Delinquência e da Justiça Penal. Avanços: Resolução 45/108 aprovada posteriormente pela Assembleia Geral das Nações Unidas.

1991 – Paris - Segunda Conferência Internacional para a Segurança, as Drogas e a Prevenção da Delinquência no Ambiente Urbano. Avanços: ênfase na atuação das regiões, e principalmente dos municípios na luta pela implementação das estratégias preventivas, bem como a colocação da participação direta das comunidades no centro das intervenções preventivas; criação, em Montreal, de um Centro Internacional de Prevenção da Criminalidade (CIPC), com o objetivo de criar um programa de assistência técnica e financeira às organizações.

1991 – Versalhes - Reunião Ministerial das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência e da Justiça Penal. Avanços: elaborado um plano de ação referente à prevenção e à justiça penal, aprovado um mês depois na Assembleia das Nações Unidas com a Resolução 46/152.

1995 – Tunísia - Nona Conferência das Nações Unidas sobre a prevenção da criminalidade e o tratamento a ser adotado em relação aos criminosos. Avanços: o FESU e o CIPC apresentaram os projetos desenvolvidos nas cidades, que se transformaram em projetos pilotos, tendo sido destinado a esses os recursos necessários para suas implementações. (ZACKSESKI, Cristina. A reconstrução da trajetória do Fórum Europeu pela Segurança Urbana. In. *Universitas Relações Internacionais*, Volume 2, N. 1. Brasília: UniCEUB, 2004, p. 105 – 111).

e a injustiça⁶⁰⁵. Um exemplo deste propósito é a declaração transcrita abaixo:

Não se trata de efetuar políticas de segurança com a finalidade principal de manter a lei e a ordem.

(...)

A nossa idéia com relação à segurança refletir-se-á nas disposições das nossas políticas de formação, ocupacionais, culturais e no desenvolvimento urbano; estas políticas serão voltadas a todos os nossos cidadãos. Se a nossa finalidade é aquela de reduzir a insegurança, devemos antes de tudo assegurar-nos que os membros da sociedade mais necessitados e deserdados tenham acesso ao bem público [*grifos nossos*]⁶⁰⁶.

A última Conferência da ONU sobre a temática urbana - HABITAT II – foi relacionada à segurança no interior das aglomerações humanas, e realizou-se em Istambul no ano de 1996. Os principais objetivos da conferência foram: atingir uma condição ideal em que todos tenham uma moradia adequada e desenvolver de maneira sustentável⁶⁰⁷ a urbanização mundial. Para que sejam perseguidos esses objetivos, estabeleceu-se que devem ser seguidos os seguintes princípios: igualdade, solidariedade, parcerias, dignidade humana, tolerância, desenvolvimento social e cooperação. No tocante às medidas específicas concernentes à segurança, voltadas à prevenção e redução do crime, foram definidas algumas linhas de ação que contam com as parcerias de todos os interessados nessa temática, especialmente no nível local. Propugnou-se pela retomada do uso dos espaços públicos, pelo desenvolvimento social, pela garantia de educação para todos, pela

⁶⁰⁵ São condições de acesso a esta rede: a criação ou a existência de uma coordenação local para a segurança urbana, agrupando sob a iniciativa política o setor público e o setor privado, os servidores judiciários, sócio-educativos, sanitários e urbanísticos; a presença de um responsável técnico pelos trabalhos de coordenação; a inserção da política local de redução da insegurança em uma política de desenvolvimento social; a participação direta dos cidadãos e o respeito aos direitos humanos. (*Séculité Europe*, s/d., p. 3 e 6).

⁶⁰⁶ FÓRUM EUROPEU PELA SEGURANÇA URBANA. *Relatório de atividades do Fórum S&D*, Turim, 1994, p. 2.

⁶⁰⁷ O desenvolvimento sustentável é aquele que leva em consideração o desenvolvimento econômico, o desenvolvimento social e a proteção do meio ambiente. (Fernando AITH e Nelson SAULE JR. Anotações sobre a agenda habitat. In. *Seminário Agenda Habitat no Brasil*. Rio de Janeiro, 23 e 24 de agosto, 1996, p. 3).

capacitação de lideranças locais e pela criação de sistemas de justiça locais imparciais. Um dos temas polêmicos debatidos em Istambul, amplamente relacionado a esse tipo de propósito, foi a vulnerabilidade de alguns grupos, “(...) geralmente causada pela marginalização resultante da exclusão sócio-econômica, pela exclusão de grupos de pessoas dos processos de decisão de políticas públicas, e pelo desigual acesso a recursos e oportunidades”⁶⁰⁸. Esse fator é visto como motivador do afastamento entre os grupos de uma mesma sociedade, sendo nocivo ao desenvolvimento da humanidade e uma afronta aos Direitos Humanos. Outro tema amplamente debatido foi a participação popular no governo dos territórios singulares, elaborando e executando conjuntamente as políticas públicas. Além disso, a Declaração de Istambul reconhece as autoridades locais como a mais próxima e essencial parceria na implementação da Agenda Habitat, incentivando então, dentro do ordenamento jurídico de cada país, a descentralização das atividades, fortalecendo-se os governos locais financeira e institucionalmente.

No ano 2000 ocorreu em Nápoles a Conferência Européia “*Sicurezza e Democrazia 2001*”. Na ocasião foi adotado o manifesto de mesmo nome, reunindo o pensamento elaborado em uma década de atividades do Fórum. No mesmo ano Viena sediou a Décima Conferência das Nações Unidas para Prevenção do Crime e Tratamento do Delinqüente. O texto do documento “*Prevención eficaz del delito: Adaptación a las nuevas situaciones*”⁶⁰⁹ que foi um dos temas da Décima Conferência, contém elementos importantes da temática preventiva atual que gira em torno da manutenção da ordem e/ou prevenção de conflitos:

La violencia y el delito urbano han sido siempre en la historia de la humanidad síntomas de problemas y contradicciones

⁶⁰⁸ Idem, p. 22.

⁶⁰⁹ <http://www.uncjin.org/Documents/10thcongress/10cStatements/argentina5.pdf>

que se encuentran en la base de la estructura social.

El núcleo del debate de los gobiernos para brindar solución a esta problemática, en esta época, gira en torno a la reedición del paradigma de "ley y el orden" y al de prevención del delito a través de estrategias de desarrollo social.⁶¹⁰

Neste, que é o parágrafo inicial, a discussão está bem posta e revela a produtividade da distinção realizada no primeiro capítulo entre políticas eficientistas e garantistas. Na seqüência do documento encontramos o seguinte conteúdo:

Más allá de las proposiciones ideológicas en torno a los paradigmas antes mencionados el mundo se enfrenta al desafío de ofrecer soluciones en un marco preestablecido de límites impuestos por recursos cada vez más escasos.

Frente a esta situación, el debate sobre el mejor modelo posible se traslada, más que a proposiciones ideológicas al ámbito de lo que es posible en el marco de realidades socioeconómicas distintas, sin resignar o hipotecar en el futuro los fundamentos de base del Estado de derecho, la democracia y el respeto por las libertades individuales.

Semejante desafío nos lleva a plantear la necesidad de contar con un modelo de seguridad y prevención del delito integrador. Es decir, un modelo que incida simultáneamente en la esfera de las agencias de control formal (administración de justicia penal, policía y servicios penitenciarios) y en las organizaciones del control informal del delito (familia, escuela, comunidad, ONGs, etc.), que permita reconstruir la confianza de los miembros de la sociedad hacia sus instituciones.⁶¹¹

Antônio Del Valle Martínez faz outra leitura deste documento declarando que precisamente neste tema da Décima Conferência “(...) se reconhece la importancia de complementar la política punitiva del Estado con los controles sociales oficiosos de los padres, escuelas, religiones, etcétera, que traducen en prevención del delito y que abarca una amplísima gama de posibles acciones”⁶¹². Não se trata, contudo, de complementação da

⁶¹⁰ Idem.

⁶¹¹ Idem.

⁶¹² DEL VALLE MARTÍNEZ, Antônio. Ob. Cit., 2004, p. 94.

política punitiva do Estado com uma política de mesma natureza por parte das instâncias de controle social informal, e sim de uma perspectiva preventiva, onde não se expande a lógica repressiva, antes o contrário, espandem-se as possibilidades de inclusão. O autor dá seqüência a esta interpretação equivocada sobre as diretrizes estabelecidas em tal conferência ao distinguir a prevenção situacional da prevenção social dizendo que a “(...) prevención social reduce la motivación del delincuente y la prevención situacional, reduce las oportunidades de cometer un delito”⁶¹³.

A prevenção social, no entanto, não pode ser resumida à redução da motivação do delinquente, pois isso equivaleria a dizer que as pessoas que não têm seus direitos e garantias fundamentais respeitados têm motivos para delinquir, pois se assim fosse os índices criminais seriam ainda mais alarmantes. A prevenção de tipo social é definida por Philippe Robert como aquela “(...) que da la prioridad a una política cuyo objetivo es impedir la relegación de las zonas urbanas o periurbanas cuyos residentes acumulan obstáculos para su integración”. Este autor desenvolve o argumento para dizer que: “A favor de esta opción, se recordarán los mediocres resultados de la fórmula de prevención solo situacional inventadas en Estados Unidos en la década de 1970 y que se concentra en el aumento de la capacidad de las víctimas potenciales para resistirse a la depredación.”⁶¹⁴.

Tanto Philippe Robert quanto Antônio Del Valle Martinez relacionam os limites da prevenção situacional, que já são bastante conhecidos. Eles mencionam especialmente a desigualdade de acesso ao bem público segurança que indubitavelmente será reforçada por este tipo de política, ainda mais se ela for utilizada isoladamente, ou seja, sem estar combinada com uma prevenção de tipo social, quer pelo distanciamento das pessoas, quer

⁶¹³ Idem, ibidem.

⁶¹⁴ ROBERT, Philippe. Ob. Cit., 2003, p. 188.

pela degradação das liberdades civis, pela exclusão das minorias, pelo alto custo, pelo deslocamento dos problemas para áreas que já são deficitárias etc.⁶¹⁵

No documento analisado estão declaradas as razões para a escolha do modelo de prevenção integrada. Interessa-nos neste momento destacar a segunda razão, para reafirmar a já mencionada distinção entre repressão e “pulso firme no combate ao crime”, de um lado, e prevenção e “convivência com a marginalia”, de outro:

Este es el tipo de modelo que proponemos por dos motivos: 1) porque sería inconveniente llevar adelante una estrategia que conduzca hacia una sociedad integrada en un marco social de aumento desmesurado de los niveles de violencia social, y 2) porque sería inconveniente, además, disputar el poder a los reaccionarios que basan sus campañas políticas esencialmente en los discursos de “ley y orden” y se empeñan en generar permanentemente en la población la idea (falsa pero eficaz en términos mediáticos) de que sólo las respuestas ultrarespresivas que ellos proponen son la solución al problema, y que los progresistas no saben o no quieren tratar el tema y son en última instancia “prodelincuentes”.⁶¹⁶

Ainda segundo o mesmo documento:

La fuerza de la movilización ciudadana organizada institucionalmente en torno a sus representaciones políticas naturales inmediatas, los gobiernos locales, los municipios y las alcaldías, son un recurso eficiente para planificar con realismo y controlar con firmeza. Así pues el problema de la inseguridad y de la violencia deben encararse desde lo local siendo responsabilidad de los gobiernos nacionales y provinciales disparar, promocionar, apoyar y finalmente coordinar todas las iniciativas locales que son las que en esta coordinación van a dar cuerpo al plan nacional de prevención del delito y la violencia que todo país necesita.⁶¹⁷

Essas diretrizes mostram, portanto, que as atividades do Fórum Europeu estão enquadradas nas mais recentes linhas internacionais de desenvolvimento de um ambiente

⁶¹⁵ Idem, p. 189 e DEL VALLE MARTINEZ, Antônio. Ob. Cit., 2004, p. 99.

⁶¹⁶ <http://www.uncjin.org/Documents/10thcongress/10cStatements/argentina5.pdf>

⁶¹⁷ Idem.

urbano seguro, saudável e pacífico. Contudo, são pouco frequentes no Continente Americano as referências ao Fórum Europeu pela Segurança Urbana e aos demais organismos mencionados.

Em meados da década de 1990, quando realizávamos nossa pesquisa em nível de mestrado, deparamo-nos com menções à existência de um Fórum Latino-Americano para a Segurança Urbana. Na época procuramos informações sobre o mesmo inutilmente. Somente no ano de 2004 obtivemos a informação de que existe um Fórum Latino-Americano para a Segurança Urbana, do qual fazem parte duas cidades brasileiras, quinze cidades mexicanas, duas cidades argentinas, a Universidade Externado da Colômbia, uma ONG chilena (*Sur Profesionales*) e sete cidades da Espanha. O presidente do Fórum no México era, naquela época, Antonio Manoel Lopes Obrador e o professor Fernando Tenório Tagle era o secretário.⁶¹⁸

No entanto, dada a opção política de AMLO no Governo do Distrito Federal mexicano e o tipo de influência que recebe o Governo do Distrito Federal brasileiro, percebemos que as idéias e experiências que compõe o contexto político criminal da Nova Prevenção não atingiram as cidades estudadas nesta pesquisa, a não ser por eventuais discursos preventivos e participativos que já foram citados e ainda serão objeto de análise neste estudo.

5.3. Segurança comunitária: polícia e ambiente urbano

Um problema não resolvido das políticas de segurança contemporâneas é o acesso diferenciado a este bem público, dadas as situações de exclusão, ou seja, de não

⁶¹⁸ TENÓRIO TAGLE, Fernando. *Entrevista concedida a Cristina Zackseski*. Centro Histórico da Cidade do México, Distrito Federal, México, em 28 de setembro de 2004.

pertencimento a uma comunidade determinada. Philippe Robert utiliza um termo interessante para referir-se àqueles que a literatura sociológica e criminológica atual refere como “excluídos” (*outsiders*); ele usa “**desarraigados**” (**desgarrados**), definindo-os como “(...) aquellos que no participan de los vínculos de pertenencia a una comunidad”⁶¹⁹. São, portanto, os “outros” da psicanálise, os “estranhos” da política urbana, os “imigrantes” da política internacional, os “suspeitos” do sistema penal, os “não civilizados” das políticas de segurança urbana. A definição trazida pelo autor, apesar de dizer respeito ao caso francês em particular, é relevante para este trabalho uma vez que serve de guia para a análise das dinâmicas excludentes da atualidade, concentradas nos desejos de segurança das populações urbanas, pois as políticas atuais neste ramo ressuscitam a comunidade como ente capaz de realizar este desejo, em alguma medida, mas em geral elas só abrangem os incluídos.

Em muitos textos acadêmicos e documentos de governo a participação comunitária surge como a nova panacéia para o problema da segurança e como alternativa ao modelo repressivo de política nesta área, mas os pressupostos que informam estes textos, no mais das vezes, são os mesmos que informam as políticas das quais pretendem diferenciar-se: a pobreza como causa do crime, o grande problema que representam os pequenos delitos ou as incivildades, a incapacidade dos governos democráticos para controlar a delinqüência, a segurança como indicador de qualidade de vida etc. São comuns em textos acadêmicos e relatórios de governo afirmações genéricas como as que seguem: “(...) hay una relación positiva entre la participación ciudadana y el control efectivo de la criminalidad; su papel en la prevención del delito es crucial. Los ciudadanos pueden ayudar a disminuir el delito o

⁶¹⁹ ROBERT, Philippe. Ob. Cit., 2003, p. 40.

permitir que se convierta en un estilo de vida.”⁶²⁰

A chamada segurança comunitária geralmente funciona a partir de redes de informações e relações entre os habitantes de um determinado bairro que vigiam o lugar através de mecanismos como o *Neighbourhood Watch*, ou grupos privados de autodefesa, ou também a partir do envolvimento da polícia com os cidadãos nas estratégias conhecidas como Policiamento Comunitário. Sabe-se, porém, que algumas estratégias nesse sentido surtiram e/ou surtem efeito somente em relação às incivildades, e assim mesmo quando utilizadas em bairros compostos de cidadãos fortemente articulados, ou com níveis elevados de capital social. Segundo Theodomiro Dias Neto:

Estudos sobre a composição das organizações comunitárias costumam destacar uma maior incidência de indivíduos casados, proprietários, com maior tempo de residência na área e em melhor situação econômica e educacional. Uma avaliação da *Police Foundation* sobre um projeto de organização comunitária promovido pela polícia de Houston indicou um maior êxito do programa entre brancos e proprietários. Uma das explicações para esta disparidade seria a tendência da polícia em limitar seus contatos com os grupos já estabelecidos, ao invés de investir na comunicação com segmentos não-organizados. Tal situação pode aguçar as divisões sociais, com os segmentos mais influentes, em maiores condições de articular publicamente as suas demandas, assumindo o controle da agenda e dos recursos policiais.⁶²¹

Outra ressalva importante a este tipo de estratégia de segurança é a sua vocação simbólica, quer dizer, ela foi desenvolvida para que o envolvimento de comunidades nas questões de segurança representasse uma mudança na percepção e na avaliação que fazem da atividade policial. Isso significa que a estratégia de policiamento comunitário é, muito mais uma resposta simbólica ao problema da insegurança e da desordem do que uma

⁶²⁰ PÉREZ GARCÍA, Gabriela. Ob. Cit., 2004, p. 33.

⁶²¹ DIAS NETO, Theodomiro. *Policiamento comunitário e controle sobre a polícia: a experiência norte-americana*. São Paulo: IBCCrím, 2000, p. 97.

estratégia real, capaz de modificar a segurança objetiva das populações urbanas. A estratégia de segurança que tenha como foco o policiamento comunitário envolve, no mais das vezes, os elementos que estamos discutindo:

1. necessidade de prevenção dos conflitos;
2. participação da comunidade;
3. controle das desordens.⁶²²

Mas, afinal, de quem é a segurança que está sendo provida pela iniciativa comunitária? Contra quem ou que tipo de risco? Não seria este é um exemplo da segurança como “razão de Estado” na administração das cidades, ao invés da tão falada “segurança cidadã”? Paradoxalmente, não seria a segurança cidadã (geralmente relacionada a policiamento comunitário e similares) mais fortemente identificada com a segurança dos condomínios artificiais de classes médias e altas, que nada tem a ver com redes comunitárias?

Nos bairros ricos a segurança é, em grande parte, privada e nos bairros pobres as pessoas têm outras necessidades, muitas vezes elas mesmas são percebidas como perigosas e, portanto, não estão em condições de preocuparem-se com suas próprias condições de segurança de acordo com os padrões dos grupos incluídos, no sentido convencional de proteção contra o risco criminal comum, ou não conseguem expressá-las de forma que alcancem o nível da formulação de políticas⁶²³. Este problema é particularmente relevante

⁶²² Dennis Rosembaun, que é um dos maiores especialistas da atualidade em avaliação de políticas públicas de segurança, cita estes e outros elementos do policiamento de bairro. (ROSEMBAUN, Dennis. A mudança no papel da polícia: avaliando a transição para o policiamento comunitário. In. BRODEUR, Jean-Paul. *Como reconhecer um bom policiamento*. São Paulo: Edusp, 2002, p. 31).

⁶²³ Também neste sentido Fernando Tenório Tagle coloca a questão da desigualdade dizendo: “Ciertamente, los reclamos de seguridad, que se manifiestan en todos los sectores de las urbes, son atendidos de manera preferente en las áreas de los estratos medios y superiores, con independencia de los deficientes resultados que esas acciones puedan tener; de esta manera, se producen dos resultados diferentes según la ubicación social de demandante; por una parte, los segmentos superiores y medios de la sociedad, que cuentan ya con

para as realidades brasileira e mexicana, pois no final da década de 1980 a população urbana no Brasil já era de 111.867.000 de pessoas, sendo que destas 33,2% era composta por pobres urbanos. No México, no mesmo ano (1989) a população urbana era de 61.517.000 de pessoas, 14,1% de pobres urbanos.⁶²⁴

Atualmente, o Distrito Federal brasileiro possui o melhor Índice de Desenvolvimento Humano do país, mas ao mesmo tempo ocupa a terceira posição dentre as unidades federativas nas quais a distribuição de renda é mais desigual, tendo a sua frente empatados os estados do Maranhão e do Piauí⁶²⁵. No Distrito Federal mexicano a situação da pobreza das últimas décadas pode ser observada no quadro que segue:

Cuadro 8. Pobreza en Ciudad de México, 1984-2000

	1984	1989	1992	1994	1996	1998	2000
No pobres (participación en la población de la ZMCM)	46,2	37,4	37,8	43,4	33,0	33,7	38,7
Pobres (participación en la población de la ZMCM)	53,8	62,6	62,2	56,6	67,0	66,3	61,3
Pobres extremos	20,0	33,1	33,5	24,0	39,0	38,0	39,3
Pobres moderados	33,8	29,5	28,7	32,6	27,9	28,3	22,0
Pobres total	7.424.305	9.398.372	9.803.407	9.208.534	11.25.2170	11.493.768	10.969.752

Fuente: Boltvinik (2002).

Nota: Se ha marcado una división entre los años de 1984, 1989 y 1992, por una parte, y los de 1994 al 2000 por otra. En estricto sentido, ya que los primeros son cálculos con datos de ingresos de los hogares ajustados a cuentas nacionales, mientras los segundos no lo son, sólo se pueden analizar las dos series de manera separada. Pobres total: cálculo propio.

626

áreas dotadas de la infraestructura, destina parte de sus recursos a la seguridad privada, en tanto que los segmentos inferiores, en el mejor dos casos, implementan medidas comunes de protección.” (TENORIO TAGLE, Fernando. *Cultura, sistema penal y criminalidad*. Ciudades seguras I. Série Política y Derecho. México: Universidad Autónoma Metropolitana e Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 27).

⁶²⁴ SERRA, M. V.. A provisão de abrigo urbano e infra-estrutura. Aprendendo dos pobres. *Workshop sobre a pobreza na América Latina*. Associação Latino-Americana de Organizações e Promoções e Banco Mundial. Rio de Janeiro, 14 – 16 de maio de 1998, Tabela II.

⁶²⁵ PACHECO, Joselito. Ob. Cit., 2006, p. 19.

⁶²⁶ PARNREITER, Christof. Ob. Cit., 2002, p. 19.

Além do problema da pobreza há que se considerar também a **segmentação**, pois a distância social, inclusive em termos de localização espacial na cidade – **segregação** - e qualidade das moradias, reduz a possibilidade de interação social entre grupos distintos⁶²⁷. Quanto menor for este contato maior a probabilidade dos comportamentos dos “estranhos” serem considerados negativos. Neste sentido são importantes as observações de Luiz Cezar de Queiroz Ribeiro, pois para ele “(...) a segregação espacial assume o papel de reprodutora das desigualdades no que respeita à distribuição do poder social na sociedade, entendido este como a capacidade diferenciada dos grupos e classes em desencadear ações que lhes permitam disputar recursos urbanos.”⁶²⁸

Jane Jacobs dedica um capítulo inteiro de seu livro “*Morte e vida de grandes cidades*” aos usos dos bairros e toca num dos fundamentos das atuais políticas de segurança urbana, tanto norte-americanas quanto européias, que é a noção de ordem (limpeza, silêncio, iluminação) no ambiente urbano e sua relação com a segurança contra o risco criminal dizendo:

Está na moda supor que certos referenciais de uma vida digna conseguem criar bairros dignos – escolas, parques, moradias limpas e coisas do gênero. Como a vida seria fácil se fosse verdade! Que maravilha satisfazer uma sociedade complexa e exigente dando-lhe singelas guloseimas concretas! Na prática, causa e efeito não são assim tão singelos. Tanto que um estudo feito em Pittsburgh, com o intuito de demonstrar a suposta íntima correlação entre moradias melhores e condições sociais mais altas, comparou os índices de delinqüência em cortiços com aqueles em novos conjuntos habitacionais e chegou à embaraçosa conclusão de que a delinqüência era mais alta nos conjuntos habitacionais em que havia melhorias.⁶²⁹

⁶²⁷ SUNKEL, Guilherme. Ob. Cit., 2003, p. 311 e 315.

⁶²⁸ RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz. A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. In. RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz (Org.). Ob. Cit., 2004, p. 27.

⁶²⁹ JACOBS, Jane. Ob. Cit., 2000, p. 123 e 124.

Para ela não existe relação entre boa moradia e bom comportamento, no que cita a denominação de Reinhold Niebuhr para isso como sendo a “doutrina da salvação pelos tijolos”.⁶³⁰ A autora salienta aspectos que avalia como mais importantes do que a qualidade das moradias para que um bairro possa ser considerado bom e útil para os moradores e para as próprias cidades, tais como a capacidade de resolver problemas, a capacidade para autogestão e a qualidade dos contatos dos habitantes com “(...) grupos políticos, administrativos e de interesse comum na cidade como um todo”⁶³¹. Com este último aspecto marca-se a importância de inter-relações que ampliam a vida pública e ao mesmo tempo reduzem a necessidade de correntes de comunicação longas (ou mesmo lacunas) e que fazem demandas das comunidades serem atendidas, gerando o compromisso da reciprocidade, sob pena de não haver ajuda em demandas futuras.

O fato de Jane Jacobs criticar a “doutrina da salvação pelos tijolos” não quer dizer que não deva haver preocupação com a qualidade das moradias por parte do poder público. O alerta da autora está concentrado no perigo da destruição das relações existentes entre os moradores de conjuntos habitacionais consolidados para a realização de projetos arquitetônicos que não levam em consideração tais relações e ainda se propõem a resolver problemas complexos como os de segurança.

No entanto, lá se vão mais de 40 anos da obra de Jane Jacobs, com aquela descrição da complexidade do modo de viver urbano e da sua necessária diversidade, além do que o tema da vigilância ganha uma nova abordagem na década de 1970 com Michel Foucault⁶³². Depois dele precisamos considerar também os efeitos da tecnologia na segurança das ruas e

⁶³⁰ Idem, *ibidem*.

⁶³¹ Idem, p. 130.

⁶³² Especialmente *Vigiar e punir: a história da violência nas prisões* (São Paulo: Vozes, 1993), em seu capítulo sobre o Panoptismo.

dos bairros de acordo com as análises nada animadoras de Zygmunt Bauman sobre “os olhares da comunidade”, já no Século XXI⁶³³.

Retomando os argumentos de Jane Jacobs e confrontando-os com políticas atuais na área da segurança podemos dizer que a versão de controle urbano conhecida como “Tolerância Zero”, deposita grande esperança na “salvação pelos tijolos”. Em suma, o argumento seria: as condições de degradação de um edifício, de uma rua, de um bairro, sinalizam desordem ambiental, esta reflete a falta de vínculos positivos entre os moradores e, portanto, atraem ou produzem (como imaginavam os teóricos da Escola de Chicago⁶³⁴) criminalidade (comum, visível ou de rua).

No Brasil existem formas variadas de relacionamento entre o crime e a ordem. No caso da rede de proteção aos integrantes do tráfico, estabelecida e gerida pelos próprios integrantes, a segurança significa a proteção contra a ação de instâncias oficiais de controle ou contra grupos rivais, o que se assemelharia a análises feitas sobre o “capital social” da Máfia italiana por autores como Francis Fukuyama⁶³⁵ e Robert Putnam⁶³⁶ e da não reversão deste para o “bem comum”⁶³⁷. Pode-se considerar a qualidade da interação e o tipo dos interesses envolvidos como benéficos para os grupos diretamente envolvidos, não sendo

⁶³³ BAUMAN, Zygmunt. *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003, *passim*.

⁶³⁴ Sobre o assunto FREITAS, Wagner Cinelli de Paula. *Espaço urbano e criminalidade*. Lições da Escola de Chicago. São Paulo: IBCCrim, 2002.

⁶³⁵ “Partilhar valores e normas não produz, por si só, capital social, porque os valores podem ser os valores errados (!). A Itália meridional, por exemplo, é uma região do mundo quase universalmente caracterizada como deficiente e capital e confiança generalizada, apesar de existirem severas normas sociais. (...) A Máfia se caracteriza por um código interno de conduta extremamente forte, a omertá, e os mafiosos são chamados de ‘homens de honra’. Apesar disso, essas normas não se aplicam fora do pequeno círculo de mafiosos. Para o resto da sociedade siciliana, as normas predominantes podem ser descritas mais ou menos como ‘tire vantagem de pessoas fora de sua família imediata em todas as oportunidades, do contrário elas tiram vantagem de você primeiro.’” (FUKUYAMA, Francis. Ob. Cit., 2002, p. 155 – 156).

⁶³⁶ “As regiões menos cívicas são as mais sujeitas à velha praga da corrupção política. Elas são o berço da Máfia e de suas variantes regionais.” (PUTNAM, Robert. Ob. Cit., 1996, p. 124).

⁶³⁷ Sobre os prejuízos à saúde da sociedade causados pela Máfia e pela Ku Klux Klan ver FUKUYAMA, Francis. Ob. Cit., 2002, p. 157.

levado em consideração o interesse da sociedade em geral e o respeito às leis. É o já se chamou de “capital social perverso”.⁶³⁸

O desrespeito às leis e ao interesse da sociedade em geral pode ser ilustrado por um caso ocorrido no Distrito Federal brasileiro no final do ano de 2005. A Polícia Militar foi alvo de denúncias por cobrança de contribuições de empresários e comerciantes locais para fins variados, tais como o concerto de viaturas, o financiamento de festas de aniversário e de fim de ano, a compra de botijões de gás, colchões, eletrodomésticos, peças de decoração etc., ou seja, por estar cobrando por proteção.

O Correio Braziliense teve acesso a 71 ofícios de pedidos e agradecimentos às solicitações atendidas, emitidos entre 1999 e 2004. Todos têm timbres da Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) e assinatura de algum oficial superior da corporação. Apenas 38 são pedidos destinados à conservação do patrimônio público e o bom andamento do trabalho militar, como materiais de construção ou peças para carros. O restante diz respeito a produtos alheios à atividade policial.⁶³⁹

Em nota divulgada no dia posterior às denúncias do Correio Braziliense o Quartel do Comando Geral da PMDF declarou que “(...) todas as doações feitas foram espontâneas e oficializadas, não tendo havido qualquer promessa de troca de favores, sobretudo com o fornecimento de segurança privilegiada a quem quer que seja”, que “(...) receber doações da comunidade, como também de órgãos públicos, vem sendo prática na Polícia Militar do DF há mais de duas décadas”, que “(...) as doações de gêneros alimentícios e bebidas não se

⁶³⁸ UN-HABITAT. *Foro Iberoamericano y del Caribe sobre Mejores Prácticas*. Serie Aprendiendo de la Innovación. Córdoba, Argentina, 2004, p. 23. CEPAL. *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*. Santiago de Chile, 2000, p. 90.

⁶³⁹ ALVES, Renato; GÓIS, Fabíola. PM cobra favores em troca de segurança. In. *Correio Braziliense*, edição de 13/11/2005. <http://noticias.correioweb.com.br/materias.php?id=2656491&sub=Distrito> – Acesso em 06 de fevereiro de 2006.

destinaram ao proveito próprio de qualquer dirigente ou policial”⁶⁴⁰. O Comando Geral alegou que os produtos foram utilizados para eventos nos quais houve ampla participação da comunidade, como forma de integração entre os policiais e a população.

O Secretário Executivo da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social, Coronel Sérgio de Oliveira Coelho, em entrevista realizada em 27 de abril de 2006, fez questão de falar sobre o caso. As perguntas que lhe estavam sendo feitas diziam respeito à colaboração de Ongs nos programas de segurança e também à colaboração da iniciativa privada nos mesmos (uma vez que no México a consultoria Giuliani foi contratada com recursos de empresários). As declarações foram as seguintes:

Deixa eu aproveitar o teu gancho aí, porque houve uma mudança de diretriz do secretário. Para efeito da segurança normal ostensiva do cidadão nós não aceitamos coisas da iniciativa privada, tipo o que era feito normalmente. Ah, tal coisa vai construir um posto não sei aonde, tal sindicato do pessoal do transporte de carga vai comprar três carros para a PM, quatro carros para fazer patrulhamento... O secretário saiu disso, nós queremos a participação de todos os setores organizados da sociedade, lógico que queremos, nós queremos eles junto conosco, planejando junto conosco, decidindo o que vão fazer junto conosco. Comprarem coisas, este troço nós não queremos, tá? Porque fica uma obrigatoriedade de dar seqüência naquele planejamento que já está preestabelecido. O problema do crime evolui muito. Você está usando uma tática, eles percebem que você tá usando, eles mudam, começam a operar de outra maneira e você rapidamente altera a maneira de atuar, para continuar sendo efetivo naquele combate. E se eu ficar aqui estático e tiver que manter aquilo que já está porque comprou! E aí, como é que eu vou desmontar tudo aquilo? Até hoje a gente vê, de vez em quando na televisão o pessoal reclamando que tem um posto abandonado, há quatro anos, há cinco anos, e nós não vamos ocupar aquilo mesmo. Ou carros: Ah, a polícia... Nós compramos carros e ela agora está usando para fazer serviço administrativo, então o secretário saiu disso. O empresário, o cidadão ele paga os impostos deles e o governo, o poder público tem que oferecer para eles a segurança e vai fornecer de maneira

⁶⁴⁰ FERREIRA, Renato. PM responde denúncias e nega troca de favores. In. *Correio Braziliense*, edição de 14/11/2006. <http://noticias.correioweb.com.br/materias.php?id=2656627&sub=Distrito> – Acesso em 06 de fevereiro de 2006.

ampla, tentando atender a todos os cidadãos, de maneira uniforme. Pode ser de maneira fraca, mas tem que ser de maneira uniforme. A mesma porcaria que eu der para você eu vou ter que dar ali pro Coronel Puhle, ou a coisa boa também. Ela nunca atende a todo mundo, a segurança pública é uma coisa cara. Você não vai encontrar num país em desenvolvimento dinheiro numa sociedade para bancar uma segurança com tudo o que ela precisa ter. Agimos por prioridade.⁶⁴¹

No entanto, a Lei Orgânica do Distrito Federal, em seu artigo 118, permite que os órgãos integrantes da Segurança Pública recebam doações, espécie e em bens móveis e imóveis, desde que se prestem contas. As doações em espécie devem constituir um fundo para a aquisição de equipamento (parágrafo 1º) e as doações em bens móveis e imóveis serão integradas ao patrimônio do órgão (parágrafo 2º).

A integração polícia-comunidade apresenta riscos como este aqui relatado, que certamente excede os problemas de uma segurança privada, pois este tipo de ação é mais comum entre mafiosos. Estamos tratando da “máfia da proteção” já referida no primeiro capítulo desta tese e podemos citar a respeito a reflexão de Theodomiro Dias Neto: “A corrupção, a venda de proteção, a ‘punição aleatória’, o clientelismo são evidências de uma sociedade na qual o privado se sobrepõe ao público e a ordem social deixou de ser bem coletivo garantido pelo Estado, e converteu-se em mercadoria a ser adquirida a partir de ajustes privados, que passam muitas vezes pelo emprego da violência.”⁶⁴²

Para o caso mexicano Arturo Alvarado e Diane Davis mencionam a contratação de militares e de policiais pelo crime organizado com o propósito de “proteger seus bens”. Segundo os autores existem fortes evidências de que a polícia estaria protegendo criminosos como traficantes de drogas e seqüestradores, sendo que “(...) ni la policía ni los

⁶⁴¹ COELHO, Sérgio Oliveira Coelho. *Entrevista concedida a Cristina Zackseski*. Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social, Brasília, Distrito Federal, em 17 de abril de 2006.

⁶⁴² DIAS NETO, Theodomiro. Ob. Cit., 2005, p. 69.

militares pueden ser considerados como guardianes del orden público ni de la seguridad nacional”⁶⁴³.

Segundo Robert Putnam há um consenso entre pesquisadores de diversas áreas sobre as deficiências nas estruturas administrativas e judiciais do Estado italiano que contribuíram para que prosperassem relações clientelistas que estão nas origens históricas da Máfia. Os estudos consultados por este autor indicam relações entre este vazio institucional, a desconfiança quanto ao cumprimento da lei e dos contratos e a insegurança, sendo que um dos papéis da Máfia seria exatamente produzir e vender confiança⁶⁴⁴, ou segurança.

Referindo-se ao Brasil, Jorge Zaverucha relaciona a confiança ao tipo sistema legal – democrático ou autoritário – de forma bastante esclarecedora:

Um sistema legal cujas regras são ignoradas pelos agentes estatais torna-se incapaz de obter a adesão dos cidadãos. E aí a Lei passa a ser vista como instrumento de controle social em vez de mecanismo de resolução de disputas. Afinal, um sistema legal democrático difere do autoritário pela sua confiança em induzir cooperação entre os indivíduos em vez de desconfiança.⁶⁴⁵

Isso não é diferente do que Maria de la Luz Lima Malvido observa no México, pois haveria no comportamento dos cidadãos daquele país uma alternância entre ira e apatia no que se refere à relação dos mesmos com as autoridades, ao invés desta relação ser marcada pelo respeito à lei⁶⁴⁶. A desordem, neste ponto de vista, pode ser entendida como a falta de

⁶⁴³ ALVARADO, Arturo; DAVIS, Diane. Cambio político, inseguridad pública y deterioro del estado de derecho en México: algunas hipótesis en torno del proceso actual. In. ALVARADO, Arturo; ARZT, Sigrid (Editores). Ob. Cit., 2001, p. 126.

⁶⁴⁴ PUTNAM, Robert. Ob. Cit., 1996, p. 156 e 157.

⁶⁴⁵ ZAVERUCHA, Jorge. Ob. Cit., 2005, p. 29.

⁶⁴⁶ LIMA MALVIDO, Maria de la Luz. Un nuevo paradigma: la participación ciudadana en seguridad pública. www.bibliojuridica.org/libros/1/419/16.pdf - Acesso em 20 de agosto de 2006.

confiança nas instituições que se incumbem de dar sustentação ao Estado Democrático de Direito, que também sofre pelo impacto negativo da desconfiança, que muitas vezes é demonstrada pela demandas por mais ação, e no pior dos casos, por uma ação mais violenta.

Segundo César Barreira: “Se é verdade que os dilemas enfrentados na implantação da lei e da ordem ultrapassam o campo de uma política de segurança pública, é fato recorrente que a população continua a exigir mais ordem e segurança, não obstante a desconfiança que depositam nos órgãos competentes para o exercício dessa finalidade.”⁶⁴⁷

Concordamos com Jacqueline Muniz e Domício Proença Júnior quando afirmam que “(...) é a orquestração das comunidades com as polícias e com as agências públicas que produz ordem”⁶⁴⁸, e também entendemos que a **ordem pública** é “(...) uma realidade mais ampla do que a contenção da desordem e a investigação, repressão e dissuasão do ilícito”⁶⁴⁹.

No entanto, também é preciso que se diga que a nova noção de ordem que está sendo desenvolvida na interação dos diversos atores e agências envolvidos na elaboração e implementação de políticas urbanas deveria estar pautada por concepções que garantissem uma participação equânime e incluyente, onde a proteção resultante fosse aproveitada por todos, e não apenas reforçasse a participação por outros canais daqueles que já estão incluídos ou representados formalmente na administração dos espaços e dos recursos, pois a forma mais ampla com que o problema pode ser percebido não garante que o tipo de controle resultante não esteja eivado dos mesmos vícios do controle formal sobre a

⁶⁴⁷ BARREIRA, Cesar. Em nome da lei e da ordem: a propósito da política de segurança pública. In. *São Paulo em Perspectiva*, n. 18, 2004, p. 77.

⁶⁴⁸ MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JÚNIOR, Domício. Ob. Cit., 1997, p. 16.

⁶⁴⁹ Idem, *ibidem*.

desordem resumida nos ilícitos penais. De acordo com Philippe Robert o ponto crucial que os penalistas geralmente perdem de vista neste tema da resposta penal aos delitos é o fato de que a:

(...) criminalización no tiene como objetivo reprimir con toda la fuerza posible, sino disuadir; su lógica no consiste en castigar a un gran número de personas, sino en persuadir al mayor número posible de personas para que se comporten de cierta manera. Tener que castigar mucho sin que retroceda el comportamiento delictivo demostraría que ni se escucha ni se respeta a la autoridad pública. ¿Acaso no nos encontramos hoy ante una situación de este tipo, donde el proceso represivo funciona a todo gas, sin lograr pese a todo reducir los comportamientos delictivos?⁶⁵⁰

No entanto, no Brasil e no México temos mais freqüentemente um discurso intolerante do que uma prática verdadeiramente intolerante para com o crime. Ademais, quando os processos repressivos funcionam a todo o gás, dirigem-se, como em todo lugar, a alguns grupos de criminoso, e não a todos⁶⁵¹, provocando situações desconfortáveis para as autoridades quando a desigualdade é flagrante, ou perpetuando as conseqüentes injustiças quando a desigualdade é sustentável pelos códigos culturais e se estabelece no âmbito do controle social informal.

Philippe Robert também descreve a passagem da regulação comunitária à regulação estatal na segurança dizendo que esta surge quando aquela não é mais produtiva, devido a complexidade das relações sociais. Um dos elementos que o autor destaca neste quadro é o **anonimato**⁶⁵², que substitui o conhecimento mútuo e o respectivo potencial de controle.

⁶⁵⁰ ROBERT, Philippe. Ob. Cit., 2003, p. 31.

⁶⁵¹ Estamos nos referindo à seletividade do sistema penal, amplamente descrita na literatura criminológica da segunda metade do século XX. O Direito Penal como o direito desigual por excelência é objeto de discussão de Alessandro Baratta, no capítulo VIII do livro *Criminologia crítica e crítica do direito penal*. (Rio de Janeiro: Revan, 1999.)

⁶⁵² “Al hablar de anonimato no quiero decir que nadie conoce a nadie o que no hay vínculos sociales.

Ele relaciona o recurso ao Estado (esfera penal) e a “necessidade” de uma resposta punitiva ao desconhecimento sobre a autoria dos delitos, sendo que este é um ponto de relevo da prática penal que não é levado em consideração pela teoria. Enquanto pesquisas apontam para a proximidade do agressor à figura da vítima em vários tipos de crimes graves (crimes contra a vida, a integridade física, sexual, psicológica etc.⁶⁵³) que ocorrem inclusive no ambiente doméstico, também revelam que o temor é provocado pelo que é estranho, pelo desconhecido, pelo outro que não tem identidade, do qual só são esperados prejuízos materiais, físicos, ou de outra natureza⁶⁵⁴.

Anthony Giddens cita Barth para falar sobre os sentimentos de identidade de grupo, e diz que em todos os tempos e em todos os lugares eles são excludentes, ou seja, a forma como um grupo ou comunidade é concebido depende das características atribuídas aos outros, aos estrangeiros. O autor menciona inclusive culturas tribais nas quais a palavra que significa membro da comunidade é a mesma usada para humano. Assim também surge a associação de estrangeiro com a designação “bárbaro”⁶⁵⁵.

Simplemente, este vínculo se produce mediante contactos sociales parciales, múltiples, en localizaciones diversas”. (ROBERT, Philippe. Ob. Cit., 2003, p. 57).

⁶⁵³ De acordo com uma pesquisa de vitimização realizada em Brasília em 60% das agressões sexuais, homicídios e lesões corporais os autores conheciam as vítimas. Esta pesquisa foi encomendada pela Secretaria de Segurança Pública. Tive acesso a alguns dados da mesma por meio do Coronel Sérgio Coelho, em 18 de julho de 2006.

⁶⁵⁴ Veja-se o resultado da pesquisa de vitimização realizada no México em 2004, correspondente ao período que vai de janeiro de 1999 ao primeiro semestre de 2004, segundo a qual 4% das pessoas foram vítimas de ofensas sexuais. 83% eram mulheres. Destas, 18% não consideram as agressões sofridas como delito. Em 30% dos casos os agressores eram conhecidos das vítimas: quatro de cada dez eram parentes e um de cada quatro era seu ex-marido ou ex-companheiro. Além disso, uma de cada três pessoas declarou sentir-se insegura quando caminha pelo bairro à noite e 40% consideram provável que sua casa seja roubada nos próximos doze meses. (ICESI. *Encuesta internacional sobre criminalidad y victimización 2004*. México, p. 59/60/62. www.icesi.org.mx).

⁶⁵⁵ GIDDENS, Anthony. *O estado-nação e a violência*. São Paulo: Eusp, 2001, p. 141.

Os problemas de segurança atuais estão profundamente relacionados aos estrangeiros na Europa e nos Estados Unidos. Para citar um exemplo europeu destacamos o preconceito contido na descrição do Projeto Viena: Cidade Segura: “Nas entrevistas surgem como típicos sinais de ‘desordem’ a remoção de bancos dos parques para servirem como gol em jogos de futebol, as línguas estrangeiras que as pessoas ouvem nas ruas, nas lojas, nos telefones públicos e no parque; as crianças estrangeiras que, no entender dos residentes mais antigos, são mal-educadas, atrevidas, sujas e danificam o patrimônio público (...) Música popular turca se converte em

A visão do outro como perigoso pode ser associada, então, à velha e contestável distinção entre casa e rua, já explorada na teoria social brasileira⁶⁵⁶ e que envolve uma distinção percebida como problemática por Philippe Robert, que é a das categorias público e privado⁶⁵⁷. Para o autor a comunidade cumpre o papel oposto daquele pretendido pelas políticas atuais de segurança urbana, ou seja, sua atuação consiste no encaminhamento de mais denúncias por parte das organizações comunitárias. A existência do controle comunitário ativo implica, em seu pensamento, a possibilidade de resolver os conflitos na própria comunidade, sem ter que recorrer à ação estatal.

Alertada por la más mínima incongruencia ecológica, la comunidad ejerce una estrecha vigilancia sobre sus miembros y cae con todo su peso para resolver sus conflictos. Sólo lleva ante los tribunales los asuntos que escapan a su control. La proximidad espacial (o temporal) pierde importancia; del mismo modo, se reducen las relaciones sociales. El control queda en manos del productor de la socialidad, pero esta vez ya no es la comunidad, sino el poder público. Técnicamente, la ignorancia de la identidad del autor de un delito por parte de la víctima inclina a ésta a recurrir de forma masiva a las autoridades represivas. Pero esto es solamente una consecuencia en nuestra materia de la deslocalización (relativa) de las relaciones sociales que nos expone en mayor medida a relacionarnos con personas que no forman parte de nuestro círculo más cercano, de manera que el vínculo social vecinal no puede controlar tales encuentros⁶⁵⁸.

Ao contrário da resolução informal ou comunitária, a “Tolerância Zero”, inserida na lógica dos Movimentos de Lei e Ordem, busca respostas formais com o auxílio da cidadania. Vimos que um dos elementos constantes nas definições de “capital social” é a

música de enfeitar serpentes e a mesquita, em local de comércio ilegal. Há ainda, os clubes e bares frequentados por estrangeiros, frequentemente vistos como sinais de transformação negativa da cultura local” (STANGL *apud* DIAS NETO, Theodomiro. Ob. Cit., 2005, p. 113 – 114).

⁶⁵⁶ Sobre a distinção entre casa e rua como espaços de ordem e desordem, respectivamente, ver COIMBRA, Cecília. *Discursos sobre segurança pública e produção de subjetividades: a violência urbana e alguns de seus efeitos*. São Paulo: USP, 1998, p. 83 e 84.

⁶⁵⁷ ROBERT, Philippe. Ob. Cit., 2003, p. 149.

⁶⁵⁸ Idem, p. 57.

confiança (ou desconfiança) dos cidadãos neles próprios e nas instituições, com as implicações decorrentes deste elemento na vida em sociedade, sendo que tais implicações são levadas em consideração atualmente na formulação de políticas públicas de segurança. No entanto, o programa norte-americano da Tolerância Zero provocou efeitos diferentes em New York no que se refere à confiança de cidadãos negros e brancos. De acordo com Loïc Wacquant a maior parte da população negra considera a política hostil e violenta. Para ele foi aumentado o fosso de desconfiança existente entre a comunidade afro-americana e as forças da ordem depois da implantação do programa, enquanto a grande maioria da população branca elogia a prefeitura por sua intolerância ao crime⁶⁵⁹.

5.4. Civismo, confiança e desigualdade na teoria penal e nas políticas de segurança

O discurso da firmeza diante do crime do programa Tolerância Zero, quando assumido, pode fazer o discurso garantista da Nova Prevenção ser entendido como condescendência com o crime. Esta situação corresponde às diferenças cívicas descritas por Robert Putnam para a Itália, pois “ (...) o caso italiano mostra que os cidadãos das regiões cívicas podem ser mais liberais justamente por desfrutarem das vantagens do comunitarismo. Por ironia, são os individualistas amorais das regiões menos cívicas que clamam pelo cumprimento mais rigoroso da lei”.⁶⁶⁰ A associação que este e outros autores fazem é a seguinte: “Por não terem a mesma auto-disciplina confiante dos cidadãos das regiões cívicas, as pessoas das regiões menos cívicas têm que apelar para o que os italianos

⁶⁵⁹ WACQUANT, Loïc. Ob. Cit., 2001, p. 36 – 37.

⁶⁶⁰ PUTNAM, Robert. Ob. Cit., 1996, p. 125.

chamam de ‘forças da ordem’, isto é, a polícia. (...) Na falta de solidariedade e autodisciplina, a hierarquia e a força constituem a única alternativa à anarquia”.⁶⁶¹

Apesar da tese de Robert Putnam sobre o declínio do civismo norte-americano⁶⁶², não pensamos que seja esse o fator que dá origem à diferença exposta entre a Tolerância Zero e a Nova Prevenção. A questão chave, em nossa avaliação, é o pertencimento do cidadão à comunidade que elabora e espera o cumprimento das normas. Note-se que são constantes na teoria sobre “capital social” os seguintes elementos: o reconhecimento mútuo, o envolvimento dos cidadãos nas redes, ou participação cidadã⁶⁶³, a reciprocidade, a solidariedade, a confiança, todos pressupondo alguma forma de inclusão. É mais fácil, portanto, exigir o cumprimento rigoroso da lei para os estranhos, para quem não pertence à comunidade.

Neste sentido surge também uma outra hipótese no trabalho já referido de Guilherme Sunkel: quanto maior o civismo, menor o sentimento de insegurança. Ele utiliza-se de pesquisas de Alfredo Rodríguez e Lucy Winchester para relacionar os dois aspectos, mostrando que a “(...) violencia tanto en Santiago como en el país no han aumentado en los últimos diez años. No obstante, el tema de la seguridad ciudadana está cada vez más presente en las noticias ... y en las opiniones que registran las encuestas”⁶⁶⁴. Para os autores citados, “(...) se han debilitado los mecanismos organizacionales que antes actuaban como

⁶⁶¹ Idem, *ibidem*.

⁶⁶² PUTNAM, Robert. *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon and Schuster, 2000.

⁶⁶³ Elenaldo Teixeira define participação cidadã de seguinte maneira: “(...) processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações. Esse fortalecimento dá-se, por um lado, com a assunção de deveres e responsabilidades políticas específicas e, por outro, com a criação e exercício de direitos. Implica também o controle social do Estado e do mercado, segundo parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos pelos diversos atores sociais e políticos.” (TEIXEIRA, Elenaldo. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez, 2001, p. 30).

⁶⁶⁴ SUNKEL, Guilherme. *Ob. Cit.*, 2003, p. 320.

un freno a la violencia y al crimen. Como consecuencia, los barrios se han desarticulado y devenido más inseguros, y la gente busca soluciones por la vía de reforzar la presencia policial”⁶⁶⁵.

Antonio del Valle Martínez, por sua vez, escrevendo sobre a realidade mexicana no âmbito da segurança, considera a civilidade e a participação cidadã como sendo elementos fundamentais das políticas públicas numa situação de governabilidade democrática⁶⁶⁶. Ele dedica a este tema boa parte do livro *“La transición democrática en los cuerpos de seguridad pública: participación ciudadana y derechos humanos”*. Trata-se de uma obra com grande preocupação na definição dos termos, sendo que chama atenção para o argumento desta tese a equiparação feita pelo autor entre a base do que ele chama de uma “cultura de civilidade”, que seria a mesma da formação de uma cultura de orden e respeito entre os cidadãos⁶⁶⁷.

Como visto, Robert Putnam já trabalhava nesta direção ao constatar maior insegurança, desconfiança e desrespeito às leis nas comunidades menos cívica da Itália. Já em regiões mais cívicas, como a Emília-Romana, “(...) os cidadãos demonstram maior confiança social e maior fé na disposição de seus concidadãos para obedecer a lei”⁶⁶⁸. O

⁶⁶⁵ Idem, ibidem.

⁶⁶⁶ O autor citado define participação de forma a englobar boa parte dos elementos utilizados nesta tese para discutir o conceito de ordem pública, pois para ele participação é a “(...) intervención y cooperación en los asuntos públicos, dentro de los canales del estado de derecho, coadyuvar con las autoridades en el diseño e instrumentación de las políticas públicas, ejercer la democracia responsablemente en todos los ámbitos de la sociedad, opinar y trabajar por el desarrollo de la convivencia armónica en paz y orden, corresponsabilizarnos, junto con el gobierno, del desarrollo de una cultura de urbanidad, de civilidad”. Para ele a participação cidadã “(...) es esencial para el diseño de políticas efectivas de prevención del delito que favorezcan la gobernabilidad y la convivencia pacífica, permitiendo el desarrollo de una mejor y más amplia democracia.”

También é dele a seguinte definição de governabilidade democrática: “(...) es respeto del estado de derecho, es seguridad jurídica, certeza en las instituciones, corresponsabilidad Gobierno-ciudadanía, ejercicio pleno de los derechos fundamentales de los individuos y de la colectividad”. (DEL VALLE MARTÍNEZ, Antônio. Ob. Cit., 2004, p. 35/36, 89 e 65).

⁶⁶⁷ Idem, p. 61.

⁶⁶⁸ PUTNAM, Robert. Ob. Cit., 1996, p. 124.

reflexo desta diferença está presente na teoria penal que sustenta o *Progetto Città Sicure*, que é a da Nova Prevenção. Nas palavras do autor:

A vida coletiva nas regiões cívicas é facilitada pela expectativa de que os outros provavelmente seguirão as regras. Sabendo que os outros agirão assim, o mais provável é que o cidadão faça o mesmo, satisfazendo assim às expectativas deles. Nas regiões menos cívicas, quase todos esperam que os demais violem as regras.⁶⁶⁹

Este é de fato um grande problema da teoria penal, especialmente no que se refere à Prevenção Geral Positiva, que reside na afirmação simbólica da validade das normas, no que esta afirmação favoreceria o processo de integração social em torno das mesmas, e restabeleceria a confiança institucional quebrada pela percepção do desvio. Essa teoria teve seu início na Escola Funcionalista, com Emile Durkheim. Para o sociólogo francês, o delito é um fenômeno normal da sociedade, exceto quando ultrapassados certos limites e, portanto, faz parte da fisiologia social e somente os seus excessos podem ser vistos como patológicos. Nessas circunstâncias, a pena serviria para manter a coesão social e a consciência comum. Portanto, para o autor, “(...) a pena mantém a solidariedade social e cumpre com o objetivo da defesa social: proteger a sociedade mediante a expiação da culpa”⁶⁷⁰. A funcionalidade da pena, neste modelo preventivo, dirige-se principalmente aos cidadãos respeitosos à lei, que Eugênio Raul Zaffaroni chama de “multidão anônima”⁶⁷¹. Em outras palavras, dirige-se aos cidadãos que respeitam as normas e não querem ser considerados otários por isso, tendo a lei a seu favor quando são ameaçados ou frustrados em suas expectativas.

⁶⁶⁹ Idem, *ibidem*.

⁶⁷⁰ ANIYAR DE CASTRO, Lola. Ob. Cit., 1983, p. 87.

⁶⁷¹ ZAFFARONI, Eugênio Raúl. *Manual de derecho penal*. Buenos Aires: Ediar, 1990, p. 59.

Contemporaneamente, a idéia do delito como expressão simbólica da infidelidade ao Direito⁶⁷² e, conseqüentemente, da pena como resposta também simbólica a esta violação, é representada, no marco da Teoria Sistêmica, pela Teoria da Prevenção-Integração⁶⁷³. Quando o discurso sistêmico passa para o plano jurídico-penal, a pena deixa de perseguir fins preventivo-gerais, admitindo-se que não cumpre sua função de contramotivação às práticas delitivas. Ela também não realiza fins preventivo-especiais, e dessa vez admite-se que ela não evita o cometimento de outros crimes por parte do autor, restando-lhe apenas o “(...) objetivo de garantir o consenso, isto é, de contribuir para o equilíbrio do sistema”⁶⁷⁴. A confirmação possível dessa teoria, portanto, é apenas simbólica e não empírica, uma vez que não depende da quantidade de infrações das normas legais ou de sua redução⁶⁷⁵. Por isso, a reorientação proveniente da teoria penal vinculada à Nova Prevenção enfatiza a necessidade de proteção das vítimas de delitos e não simplesmente a validade das normas.

No que se refere às questões de segurança, Guillermo Sunkel, ao descrever o significado de “normas sociais”, lança uma hipótese presente na literatura, sem precisar fontes, dizendo:

Hay quienes argumentan que ahí donde el capital social es alto, la criminalidad es baja y existe escasa necesidad de un control policial más formal. Por el contrario, ahí donde existe un bajo nivel

⁶⁷² Entendido aqui no sentido luhmaniano, como instrumento de estabilização dos sistemas sociais complexos. (BARATTA, Alessandro. Integración-prevención: una “nueva” fundamentación de la pena dentro de la teoría sistémica. In. *Doctrina Penal*, ano 8, n. 29, 1985, p. 4).

⁶⁷³ Sob o rótulo “Teoria da Prevenção-Integração” podem ser agrupadas as concepções de autores como K. Amelung, H. J. Otto e G. Jakobs. Esta teoria “(...) es funcional respecto del actual movimiento de expansión del sistema penal y de incremento, tanto en extensión como en intensidad, de la respuesta penal”. (Idem, p. 3, 4 e 15).

⁶⁷⁴ ZAFFARONI, Eugênio Raul. *Em busca das penas perdidas*. Rio de Janeiro: Revan, 1991, p. 86 e 87.

⁶⁷⁵ BARATTA, Alessandro. *Funções instrumentais e simbólicas do direito penal. Lineamentos de uma teoria do bem jurídico*. Universidade de Saarland, Alemanha, 1990, p. 29.

de confianza y pocas normas sociales las personas se involucrarán en una acción colectiva solamente en un sistema de reglas y regulaciones formales⁶⁷⁶.

Esta é a mesma hipótese que está presente na obra de Francis Fukuyama quando ele discorre sobre como medir o “capital social”:

Alternativamente, em vez de medir o capital social como um valor positivo, pode ser mais fácil medir a ausência de capital social usando medidas tradicionais de disfunção social, como taxas de criminalidade, dissolução familiar, consumo de drogas, litígio, suicídio, evasão fiscal e coisas do gênero. A suposição é de que, se o capital social reflete a existência de normas cooperativas, o desvio social reflete ipso facto a falta de capital social.⁶⁷⁷

A princípio esta hipótese é válida para a Região Emilia-Romagna, destacada como sendo exemplo de cultura cívica no já citado estudo de Robert Putnam sobre a descentralização italiana ocorrida a partir de 1970⁶⁷⁸. Naquela região a imagem dos *Carabinieri* é positiva, enquanto no Chile (país estudado por Guilherme Sunkel) a maioria das pesquisas realizadas nos últimos anos indicam “(...) mala evaluaciones de los políticos, la justicia y el sistema penal. En muchas de ellas se destaca una creciente evaluación negativa de la acción de Carabineros, especialmente en los sectores populares”⁶⁷⁹. Em um passado recente estes mesmos policiais mostravam-se orgulhosos de sua profissão e não admitiam comparações com policiais corruptos (como eles se referiam aos policiais argentinos).

Podemos observar também que o “capital social” segue a mesma regra de

⁶⁷⁶ SUNKEL, Guilherme. Ob. Cit., 2003, p. 305.

⁶⁷⁷ FUKUYAMA, Francis. Ob. Cit., 2002, p. 160.

⁶⁷⁸ PUTNAM, Robert. Ob. Cit., 1996, p. 133 e segs.

⁶⁷⁹ SUNKEL, Guilherme. Ob. Cit., 2003, p. 318.

distribuição desigual do capital econômico⁶⁸⁰, o que pode significar, em termos de condições de segurança, que as estratégias comunitárias não são uma alternativa democrática à segurança privada. A meta seria, de toda forma, incentivar a criação de condições para a acumulação do “capital social”, o que pode favorecer iniciativas locais de prevenção de situações socialmente negativas.

Entendemos a vinculação do conceito “capital social” ao de “desenvolvimento” e a necessidade deste, mas percebemos que este objetivo não traz consigo uma questão que reputamos de maior relevância no âmbito das Relações Internacionais e da administração de conflitos⁶⁸¹ em perspectivas nacionais, que é a da **desigualdade**. O conceito “capital social”, se associado inicialmente a este elemento, ou a esta preocupação, poderia abarcar situações de desenvolvimento sustentável, uma vez que a sustentabilidade está vinculada a uma noção de equilíbrio, de valorização da riqueza e da criação de possibilidades para o diverso como, por exemplo, espaços produtivos para atividades marginais econômica e culturalmente, como já foram e ainda são consideradas várias manifestações artísticas, por exemplo. Esta avaliação, contudo, requer uma releitura das dimensões anteriormente apresentadas para o conceito, quais sejam:

- o pertencimento a redes, pois há que se considerar a sua amplitude, as condições de ingresso e permanência;
- a reciprocidade, que pode ser um fator limitador da superação da desigualdade, pois o termo é substituível por interesse (econômico no mais das vezes);
- a confiança, a existência de normas sociais e a proatividade, pois todas estas dimensões pressupõem a inclusão dos indivíduos a grupos reconhecidos formalmente como

⁶⁸⁰ Neste sentido PUTNAM, Robert. Ob. Cit., 1996, p. 179.

⁶⁸¹ Tais conflitos seriam fatores prejudiciais à acumulação de capital social, pois acentuariam a desconfiança interpessoal e institucional.

componentes sociais desejáveis e interessantes economicamente, ao passo que as condições de inclusão (ou de acesso aos grupos ou às redes) podem estar desconsiderando ou mesmo evitando a diversidade, já que esta seria contraproducente e associada à conflituosidade.

Se **exclusão social** é o “(...) debilitamento o quiebre de los vínculos que unen al individuo com la sociedad”⁶⁸², o conteúdo do conceito “capital social” que leve em conta a superação deste desgaste ou rompimento pressuporia a abertura de redes de comunicação que permitissem o estabelecimento de vínculos sociais até então inexistentes ou ameaçados.

A base do Policiamento Comunitário, no modelo conhecido como “parceria decisória”, por exemplo, está na democratização da função policial, ou seja, na parceria entre polícia e comunidade que permite, inclusive, um controle maior sobre a atividade discricionária da polícia. A qualidade do trabalho desenvolvido pelo policial estaria vinculada à confiança dos cidadãos e este comprometimento seria importante para evitar abusos de autoridade. Para Theodomiro Dias Neto:

O policiamento comunitário pode contribuir para reduzir tensões, superar estereótipos, ajustar falsas expectativas e promover uma atitude mais cooperativa entre polícia e comunidade. A aproximação com a sociedade contribui para uma visão policial mais apurada do contexto social, fortalecendo a consciência para a diversidade cultural, fator crucial no relacionamento com as minorias.

Um aspecto problemático observado em vários programas é a tendência da polícia em restringir os seus contatos a certos segmentos sociais, geralmente os mais prósperos, organizados e receptivos à aproximação policial.⁶⁸³

⁶⁸² SUNKEL, Guilherme. Ob. Cit., 2003, p. 309.

“Exclusión social es una expresión que resume lo que puede ocurrir cuando las personas o el espacio físico se ven sometidas a una combinación de problemas vinculados entre sí, tales como el desempleo, la incompetencia laboral, los bajos ingresos, una vivienda insalubre, los ambientes altamente delictivos o los problemas de salud, pobreza y ruptura familiar” (Bridging the Gap, Social Exclusion Unit, 1999 *apud* SHAW, Margaret. *El papel del gobierno local en la seguridad de las comunidades*. CIPC, s. d., p. 4.)

⁶⁸³ DIAS NETO, Theodomiro. Ob. Cit., 2000, p. 117.

Esta restrição dos contatos da polícia a certos segmentos sociais referida pelo autor é perceptível nas atividades realizadas no Distrito Federal brasileiro, nos “Conselhos Comunitários de Segurança” – os CONSEGs. As declarações citadas ao final do último item do capítulo anterior são suficientes para que observemos o sentido de comunidade que está implícito naquelas políticas de segurança locais. No entanto, o conteúdo do “*Programa Segurança Comunitária*” veiculado na Internet na página da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Distrito Federal brasileiro também oferece elementos para a observação do sentido de comunidade mencionado:

Quem participa?

Todos os que fazem parte da comunidade, ou seja, donas de casa, estudantes, profissionais, trabalhadores, comerciantes, empresários, líderes comunitários, agentes de segurança comunitária e tantos outros.⁶⁸⁴

Na mesma página estão disponíveis informações sobre os Conselhos Comunitários de Segurança que corroboram a argumentação no sentido da fragmentação do sentido de comunidade que reforça as possibilidades de proteção de grupos já incluídos:

Para que existem os CONSEGs ?

Identificar e mobilizar os segmentos representativos da comunidade para, juntos com os órgãos do sistema de segurança pública e defesa social do Distrito Federal, promoverem o planejamento de programas de prevenção à violência, à criminalidade e a outros fatores envolvidos na problemática dos fenômenos da segurança pública e defesa social.

Possibilitar a integração entre a comunidade mobilizada e as autoridades locais de segurança pública e defesa social.

Realizar estudos para promoção de cursos de capacitação dos **segmentos da comunidade**, sobre medidas de proteção social.

Promover a articulação com outros órgãos públicos, visando ao planejamento e a execução de medidas necessárias à **preservação da ordem pública**.

Apresentar sugestões e propostas às autoridades, que resultem em leis de interesse à proteção social.[*grifos nossos*]⁶⁸⁵

⁶⁸⁴ www.ssp.df.gov.br/ - Acesso em 23 de agosto de 2006.

⁶⁸⁵ Idem.

Observamos também uma conexão explícita com o tema desta tese, que também está no item imediatamente posterior ao que acabamos de citar:

Qual é a fundamentação jurídica ?

Decreto nº 24.101, de 25.09.2003, e Decreto nº 26.291, de 18.10.2005, do Governo do Distrito Federal, com base em princípio previsto no artigo 144 da Constituição Federal, que afirma ser a **segurança pública dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, exercida para a preservação da ordem pública** e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.[*grifos nossos*]⁶⁸⁶

Em relação ao Distrito Federal mexicano a situação não é diferente. O equivalente mexicano para os CONSEGs chama-se CONSEGU: “Comité Nacional de Consulta y Participación a la Comunidad”, criado em 1999 “(...) como una instancia de consulta y participación de la comunidad en materia de seguridad pública.” Sua função principal é servir de canal entre o Conselho Nacional de Segurança Pública (já mencionado no item 3.1.2) e os cidadãos. É composto de 54 membros “(...) provenientes de organismos empresariales, académicos, civiles, religiosos, de salud y ciudadanos interesados, que participan a título personal.” Ou seja, sua composição deixa à mostra o mesmo sentido de comunidade dos CONSEGs brasileiros. Segundo informações disponíveis na Internet, na página da Secretaria de Segurança Pública: “Durante el año 2001, el CONSEGU llevó a cabo 2 reuniones nacionales y 5 regionales, de las cuales se derivaron 73 compromisos, 31 acuerdos y 38 resoluciones, lo que ha fortalecido las acciones en materia de prevención del delito. Actualmente el CONSEGU está en preparación de nuevos programas.”⁶⁸⁷

No entanto, este conselho não é o único canal disponível para a participação dos *chilangos* nas políticas de segurança. De acordo com estudo realizado por Luis González

⁶⁸⁶ Idem.

⁶⁸⁷

http://www.ssp.gob.mx/application?pageid=snspl_sub_2&rootId=212&pbname=snspl_serviciosciudad&docName=Comit%C3%A9%20Nacional%20de%20Consulta%20y%20Participaci%C3%B3n&docId=1003

Acesso em 19 de setembro de 2006.

Placencia e Ricardo Rodríguez Luna existem pelo menos outras 12 associações sem fins lucrativos, destinadas a incrementar a “segurança cidadã” na Cidade do México, sendo, no mais das vezes, associações que não surgem a partir de eventos concretos envolvendo a vitimização dos interessados, e sim a partir da identificação da necessidade de participação neste tipo de política.⁶⁸⁸

De toda forma, constrói-se um elo entre comunidades sobre a base de um elemento principal – a segurança. A segurança é, como diz Máximo Pavarini, um álibi para que se possa falar em qualidade de vida. Mas na verdade ela é um perigoso álibi, pois as demandas e os projetos não são inofensivos, ainda que haja uma principiologia bem específica. Usar a segurança como catalisador é interessante por um lado, pois o envolvimento de outros atores e instâncias nos projetos urbanos torna possível falar em segurança querendo dizer segurança ambiental, trabalhista, familiar, alimentar, nos transportes etc., além de redirecionar o discurso da segurança (nacional ou de Estado) para que os cidadãos se apropriem do tema mas, por outro lado pode haver uma perversão deste substantivo no sentido já alertado por muitos de que a segurança tradicionalmente referida ao risco criminal absorva medos da contemporaneidade que na realidade não são a ela relacionados. Por exemplo: os estranhos podem ser hostilizados se vistos como inimigos ou criminosos em potencial, mas nas ruas descritas por Jane Jacobs os estranhos podem ser protegidos pela rede de olhares informais dos vizinhos. Este pode ser o diferencial das redes – o modo de ver e lidar com o outro.

No debate sobre “capital social” está também a questão dele poder ou não ser produzido, extinto, recriado etc. A rede europeia *SécuCités* é um exemplo de criação de

⁶⁸⁸ GONZÁLEZ PLACENCIA, Luiz; RODRÍGUEZ LUNA, Ricardo. La seguridad pública en la perspectiva local: participación ciudadana y prevención del delito en el Distrito Federal. <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2264/12.pdf>

“capital social” pelo seguinte motivo: no momento em que foram estabelecidas metas comuns na área da segurança, em que existiu uma orientação teórico-principiológica, em que foram explicitadas condições de acesso e participação das cidades européias nesta rede, financiando-se projetos, acompanhando-se e comparando-se resultados, muitos administradores locais tiveram acesso a *now how* e a recursos que jamais teriam se outros atores (ou mesmo outros administradores) envolvidos no tema da segurança não estivessem dispostos a compartilhar. Podemos dizer, então, que para além de desejável a comunicação política horizontal, solidária, na forma de redes - ou o “capital social” comunitário – pode ser um elemento facilitador das políticas públicas de segurança, mas as ressalvas quanto à desigualdade, ao tempo de construção e à fragilidade deste “edifício” podem ser supridas pelo recurso ao Direito, ainda que seja a construção democrática deste, que implica no envolvimento ativo dos cidadãos, um referencial importante para a própria noção de segurança, uma vez que não se pode depender do “capital social”, e sim admitir as vantagens de sua preservação na sustentabilidade de condições de segurança avaliadas como aceitáveis em determinado momento e lugar.

5.5. Indicadores de segurança ou de qualidade de vida?

A crise do Estado, representada pelo enfraquecimento da autoridade pública, de acordo com Ignez Ferreira e Nelba Penna “(...) tem um impacto decisivo sobre o padrão de desenvolvimento da urbanização, seja pela omissão e pelo colapso dos serviços públicos de infra-estrutura e segurança, seja pela corrupção e pela deformação que degrada a função

pública”⁶⁸⁹. Esta afirmação articula a discussão que estamos fazendo sobre os problemas do Estado e da esfera pública com os padrões de segurança das comunidades locais. As autoras também apresentam indicadores que julgam capazes de proceder à identificação dos territórios da violência no Distrito Federal brasileiro. São eles:

1. Precariedade – moradia precária, pobreza, falta de infraestrutura urbana, ausência de instituições públicas e de segurança, falta de oportunidades de trabalho e de geração de renda local.

2. Provisoriedade – laços frágeis com o local: falta de trabalho no local de moradia, situação fundiária não definida, exclusão socioespacial, desagregação espacial, urbanização recente e excludente, mobilidade diária ou imobilidade; falta de organização da população local que não se conhece, que foi transferida de outros lugares ou é imigrante, que mora há pouco tempo no local e não tem garantias de nele permanecer.

3. Vulnerabilidade – baixa escolaridade, alta mobilidade, baixa renda, ausência de organização social, trabalho informal, falta de segurança, falta de acesso à cidadania.⁶⁹⁰

Estes aspectos estão presentes, em boa medida, na realidade mexicana. A diferença se estabelece especialmente no segundo item, mais especificamente na caracterização da provisoriedade, ainda que existam vários pontos de coincidência, como a indefinição da situação fundiária, a mobilidade diária ou imobilidade, para não falar de aspectos que se repetem em outros indicadores. O processo de migração no México se deu em outro período e, portanto, os agrupamentos urbanos periféricos não são recentes, conforme se observa no quadro abaixo.

⁶⁸⁹ FERREIRA, Ignez Costa Barbosa; PENNA, Nelba de Azevedo. Território da violência. In: PAVIANI, Aldo; FERREIRA, Ignez Costa Barbosa; BARRETO, Frederico Flósculo Pinheiro (Orgs.). Ob. Cit. 2005, p. 67.

⁶⁹⁰ Idem, p. 81.

DISTRITO FEDERAL
Tasa de crecimiento promedio anual de la población, 1950 – 2000

PERÍODO	NACIONAL	ENTIDAD
1950 – 1960	3.10	4.8
1960 – 1970	3.4	3.6
1970 – 1980	3.2	2.4
1980 – 1990	2.0	-0.7
1990 – 2000	1.9	0,4

FUENTE: [http://www.inegi.gob.mx/est/co.../nal.asp?t=mpob94&c=3840\\$e=0](http://www.inegi.gob.mx/est/co.../nal.asp?t=mpob94&c=3840$e=0)

Dados de outra fonte complementam a informação e indicam uma aceleração do crescimento populacional da Cidade do México anterior ao período retratado acima, que teria ocorrido na década de 1940. Tal crescimento teria ocasionado, já naquela época, um *déficit* de solo e de serviços para a grande quantidade de migrantes que formam se estabelecendo nas novas colônias. Com isso teriam aumentado as construções ilegais nos *ejidos*⁶⁹¹ próximos das áreas urbanas e as invasões de terras privadas e federais.⁶⁹²

Por mais que vários dados demográficos e vários autores⁶⁹³ registrem inclusive uma tendência de decréscimo na população do Distrito Federal mexicano na atualidade, a dimensão urbana já alcançada faz com que os problemas a ele relacionados persistam. Alfonso Iracheta Cenecorta apresenta um quadro geral sobre a Cidade do México que compõe uma situação de risco, pois na cidade estão presentes elementos que indicam **desordem e baixa governabilidade**, tais como: crescimento desmedido; déficit de infraestrutura (água potável, drenagem, vias públicas, transportes); equipamentos (educação,

⁶⁹¹ Terras comunitárias cujos proprietários são camponeses, que foram criadas depois da revolução, com a reforma agrária.

⁶⁹² PROCURADURÍA AMBIENTAL Y DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL DISTRITO FEDERAL – PAOT. *Manejo y conservación de áreas verdes*. Informe anual. Apêndice temático – documentos de referência. México, 2003, p. 1.

⁶⁹³ ARIZA, Marina. *La urbanización en México en el último cuarto del Siglo XX*. www.prc.utexas.edu/urbancenter/documents/wp0315a.pdf - Acesso em 22 de agosto de 2006. VALLADARES, Licia; PRATES COELHO, Magda. *La investigación urbana en América Latina: tendencias actuales y recomendaciones*. UNESCO. www.unesco.org/most/vallspa.htm - Acesso em 15 de julho de 2006.

saúde, lazer, esporte, administração pública); baixa disciplina urbanística; ausência de um projeto socioeconômico e ambiental de longo prazo. O autor destaca dois grandes problemas sociais daquele contexto urbano: “(...) a precarização e a ocupação irregular e ilegal do solo pela população de mais baixa renda”.⁶⁹⁴ Ou seja, estão presentes dois dos três elementos citados pelas autoras acima referidas, que são a precariedade e a vulnerabilidade que afetam os pobres urbanos naquela cidade.

Estas avaliações que podemos fazer sobre as cidades, sobre suas condições de segurança e sua qualidade de vida, são relevantes para a nossa investigação sobre o conceito de **ordem pública**. Percebemos que existe uma relação entre a caracterização do ambiente urbano e segurança urbana, e em vários momentos deste trabalho a segurança e a qualidade de vida já foram mencionadas como elementos importantes da inserção de cidades e países na lógica global das trocas políticas, econômicas e também do controle.

No entanto, para seguirmos pensando sobre padrões de segurança e sobre o conceito de **ordem pública** na contemporaneidade é preciso levar em conta que a segurança e a qualidade de vida fazem parte de classificações de países e cidades realizadas por algumas empresas. Muitas vezes a lógica das avaliações das condições de segurança de um lugar é empresarial, mas a partir desta lógica certas situações se conformam e padrões são praticamente naturalizados como referências de segurança e ordem. Como exemplo disso, podemos citar a “*Pesquisa Mundial de Qualidade de Vida*” realizada pela *Mercer Human Resource Consulting*, e divulgada em 2005. O *ranking* mundial de qualidade de vida é elaborado pela empresa com o objetivo de auxiliar governos e grandes empresas nas decisões sobre as transferências de funcionários. As cidades são comparadas em relação a

694 IRACHETA CENECORTA, Alfonso. Governabilidade na Zona Metropolitana do Vale do México. In. RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz (Org.). Ob. Cit., 2004, p. 241.

New York, que ocupa o 58º lugar no *ranking* e tem 100 pontos, sendo avaliados fatores que a empresa citada considera determinantes para a qualidade de vida, tais como:

- **Ambiente político e social** (estabilidade política, criminalidade, rigor da lei, etc.)
- **Ambiente econômico** (regras de conversão de moedas, serviços bancários, etc.)
- **Ambiente sócio-cultural** (censura, limitações de liberdade individual, etc.)
- **Aspectos médicos e sanitários** (suprimentos e serviços médicos, doenças infecciosas, esgoto, coleta de lixo, pluição do ar, etc.)
- **Escolas e educação** (padrão e disponibilidade de escolas, etc.)
- **Serviços públicos e transporte** (eletricidade, água, transporte público, congestionamentos, etc.)
- **Diversão** (restaurantes, teatros, cinemas, esportes e lazer, etc.)
- **Mercadorias** (disponibilidade de alimentos e de itens de consumo diário, carros, etc.)
- **Acomodações** (alojamentos, equipamentos domésticos, móveis, serviços de manutenção, etc.)
- **Ambiente natural** (clima, registro de desastres naturais, etc.)⁶⁹⁵

De acordo com um pesquisador sênior da Mercer, Slagin Parakatil, as cidades consideradas mais seguras “(...) estão localizadas em países politicamente estáveis, com boas relações internacionais e crescimento econômico sustentável”⁶⁹⁶. Para ele: “A maioria das cidades em pior colocação nesse item está em países com agitação civil, pouca (sic) rigor da lei e altos índices de criminalidade”⁶⁹⁷. Brasília é a cidade mais bem posicionada do Brasil naquele *ranking*, ocupando a 103ª posição; a Cidade do México, com 72,5 pontos, ocupa a 126ª posição.

⁶⁹⁵ www.mercerhr.com.br/common/printerfriendlypage.jhtml;jsessionid+5YPHFGIQ - Acesso em 1 de setembro de 2006.

⁶⁹⁶ Idem.

⁶⁹⁷ Idem.

Analisaremos a seguir algumas dimensões dos problemas urbanos que estão relacionados de maneira mais estreita à nova concepção de segurança como qualidade de vida, a partir do que foi identificado como relevantes nos contextos urbanos estudados. Isso quer dizer que não nos baseamos em critérios ou classificações internacionalmente utilizados, mas nos elementos que se impuseram no decorrer da pesquisa: as condições de tráfego o acesso à moradia e as possibilidades de emprego. Coincidentemente, estes elementos traduzem 3 dos 4 itens principais do planejamento urbano segundo *Le Corbusier*, já citados no capítulo IV: moradia, emprego, lazer e circulação.⁶⁹⁸

Consideramos importante o elemento “lazer”, mas existe uma dificuldade maior de definição deste item, se comparado aos demais. Podemos dizer, contudo, que uma das diferenças entre as cidades analisadas e que poderiam estar agrupadas neste item é o fato de que as possibilidades gratuitas de lazer são abundantes na Cidade do México e são escassas em Brasília.

Na Cidade do México percebe-se, inclusive, a preocupação dos governos com a disponibilidade de acesso dos cidadãos mexicanos aos museus, aos sítios arqueológicos e aos espetáculos artísticos - *shows* que ocorrem, em geral, na praça central da Cidade (Zócalo). As praças, os parques, as vias públicas, são lugares de encontro e de efervescência cultural, especialmente nos finais de semana e dias festivos, como o Dia de Finados.

Certamente a força da história, da cultura e da memória do povo mexicano são componentes de uma noção de ordem que se evidencia nos rituais e no cotidiano das pessoas, tanto na esfera pública quanto privada. No entanto, a rotina extenuante de grande parte da população durante os dias de trabalho faz com que já tenha havido mudanças no

⁶⁹⁸ HOLSTON, James. Ob. Cit., 2005, p. 37 – 38.

comportamento dos mexicanos, que nos finais de semana muitas vezes optam por permanecer em casa e tirar maior proveito do tempo, evitando as dificuldades do trânsito. Uma das conseqüências desta mudança de hábitos foi, por exemplo, a proliferação de videolocadoras e o fechamento de salas de cinema e salões de baile ocorrido nos últimos anos. Além disso há o problema da distribuição desigual das possibilidades de lazer, pois segundo Nestor García Canclini: “Aunque más de la mitad de los habitantes del valle de México vive en los municipios conurbados, en esas zonas periféricas – sobretudo en el norte y el oriente – se carece de suficientes equipamientos para la cultura y la recreación”⁶⁹⁹

Em Brasília há um grave problema de escassez de oportunidades de lazer gratuitas, de lugares de encontro casual e não simplesmente profissional. O Lago Paranoá que seria um dos recursos eminentemente públicos a ser explorado como possibilidade de lazer tem as margens privatizadas em quase toda a sua extensão. As possibilidades de lazer são escassas ainda hoje, passados 46 anos da inauguração da cidade, até mesmo para aquelas pessoas que estão incluídas. As formas de lazer disponível quase sempre exigem gastos, pois em geral ocorrem em espaços semiprivados, como clubes e *shoppings centers*. Mas, tal como no México, esta escassez é mais evidente na periferia, sendo que no Brasil repercute inclusive nos projetos de segurança, como é o caso dos projetos já referidos “*Esporte à meia noite*” e “*Picasso não Pichava*”.

5.5.1. Condições de tráfego e mobilidade

O primeiro aspecto mencionado quando se fala dos pontos críticos da Cidade do

⁶⁹⁹ Neste sentido GARCÍA CANCLINI, Nestor. La ciudad espacial y la ciudad comunicacional: câmbios culturales em los noventa. In. HARTMAN, Roberto Eibenschutz (Coord.). *Bases para la planteación del desarrollo urbano en la Ciudad de México*. Tomo I: Economía y Sociedad en la Metrópoli. México: Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 18, 19, 20.

México é o trânsito, que evidentemente é um dos principais problemas enfrentados, tanto pelos cidadãos quanto pelas autoridades. Para Mário Delgado Carrillo o trânsito de uma cidade é um bom indicador de **ordem pública**.

No ano passado tivemos 1 milhão e trezentas mil infrações de trânsito e menos de 5% delas foram pagas. Não há um respeito pelas normas de trânsito na cidade. Haver respeito por estas regras é um ideal de ordem. Uma das coisas que vivemos na cidade são as horas que passamos dentro dos carros. Se você pode ter uma convivência generosa, harmônica e de respeito das normas existem benefícios, você ganha mais tempo, fica menos estressado. Temos agora uma operação super simples - você morre de rir - em que consiste o programa: os carros foram proibidos de virar a esquerda. Então o que fizemos, colocamos um policial em cada esquina. Com isso o impacto no trânsito foi enorme. As pessoas gostaram muito. Esta é uma amostra de ordem. O trânsito é uma amostra importante. Deve haver regulamentação na cidade no que tem a ver com táxis, com transporte público, com barulho, com convivência entre vizinhos.⁷⁰⁰

Contudo, a rotina da cidade segue como se as multas por infrações não estejam sendo cobradas: os motoristas não diminuem a velocidade ao passar por radares, não hesitam em estacionar em local proibido e andam na contramão sempre que necessário. As ações políticas destinadas a melhorar a qualidade de vida da população apresentadas nos relatórios da Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal dos últimos anos mencionam, em geral, intervenções no trânsito e regulamentações sobre o uso de espaços públicos, além de retirada de sucatas das ruas, como destacamos no trecho abaixo:

Mejora del entorno urbano. Retiro de vehículos chatarra

La inseguridad pública es un fenómeno que resulta también a partir de las condiciones de insatisfacción por la prestación de

⁷⁰⁰ DELGADO CARRILLO, Mario. *Entrevista concedida a Cristina Zackseski*. Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal. Zona Rosa, Distrito Federal, México, 16 de novembro de 2004.

servicios urbanos, las cuales por sí mismas deterioran la calidad de vida de los vecinos.⁷⁰¹

É interessante notar as diferenças das cidades comparadas aqui no sentido de sua dinâmica do cotidiano. Certamente uma das coisas que as distingue é a forma de movimentação e inserção nas estruturas sociais e urbanas, ou como diria Roberto DaMatta, a relação entre casa e rua. Em seu ensaio *O que faz o Brasil Brasil* o referido autor diz que, em sua compreensão da realidade brasileira, a casa é o espaço de ordem, de acolhimento, ou ainda de uma “supercidadania”. Em suas palavras:

Como espaço moral importante e diferenciado, a casa se exprime numa rede complexa e fascinante de símbolos que são parte da cosmologia brasileira, isto é, de sua **ordem** mais profunda e perene. Assim, a casa demarca um espaço definitivamente amoroso onde a harmonia deve reinar sobre a confusão, a competição e a **desordem**.⁷⁰²

Neste sentido o espaço da desordem é o espaço público, e o é porque é o espaço da diversidade, onde quase todos são estranhos: não são e não agem como as pessoas com que convivemos em nosso espaço privado. A rua seria o espaço dos perigos, da violência, do anonimato, podendo haver, segundo o autor, uma grande desordem na confusão entre estes dois espaços básicos.⁷⁰³ O que percebemos, no entanto, é que as mudanças culturais na

⁷⁰¹ GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe de actividades de la Secretaría de Seguridad Pública*, Marzo 2004 – Febrero 2005, p. 69.

“Entre marzo 2005 y febrero 2006 se retiraron 1.362 vehículos chatarra abandonados de las calles de las 16 delegaciones del Distrito Federal, los cuales fueron destinados a los diferentes depósitos vehiculares de la SSP.” (GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe de actividades de la Secretaría de Seguridad Pública*, Marzo 2005 – Febrero 2006, p. 92.)

Sobrevoando a Cidade é possível ver vários “cemitérios de automóveis”.

⁷⁰² DAMATTA, Roberto. *O que faz do Brasil Brasil*. Rio de Janeiro: Rocco, 1984, p. 27.

⁷⁰³ Idem, p. 33.

São diversos os autores que identificam a rua como o lugar do mal. Vejamos, como exemplo, as atrocidades que sobre a rua são capazes de afirmar Newton e Valter Fernandes: “A rua, com toda a espécie de maus exemplos que pode oferecer, inclui-se no crime. Não só os logradouros públicos, como também os baixos e

sociedade brasileira passam por mudanças na relação entre estes dois espaços básicos, uma vez que hoje já se admite que o espaço da casa é também o espaço da violência e da insegurança. Não que a rua tenha, em contrapartida, se tornado segura, mas as mudanças nas relações familiares e afetivas passam pelo reconhecimento gradual de que há um lado perverso da afetividade deste ambiente que aprisiona os sujeitos a determinadas relações hierárquicas.

No entanto os espaços públicos de Brasília não são propriamente “ruas”, pois elas foram caprichosamente retiradas do projeto da cidade-capital. A inspiração para o desenho desta cidade foram os princípios da arquitetura e do urbanismo modernista e das cidades-jardim. Não existiriam cruzamentos, uma vez que estes dificultariam o tráfego de veículos e, conseqüentemente, não existiriam esquinas em Brasília, pois seus idealizadores estavam preocupados com a fluidez. Paradoxalmente, uma das primeiras quadras de Brasília, na Asa Sul, foi batizada pelos habitantes da época como “Rua da Igrejinha”, para depois surgirem outras, como é o caso da “Rua das Farmácias”. Quanto às esquinas, elas existem na verdade, tanto que hoje o trânsito requer uma grande quantidade de semáforos que não estavam no projeto original, mas as esquinas perderam o sentido de pontos de encontro, pois os brasileiros, como repetem, são seres de “cabeça, tronco e rodas”, caso contrário não estão inseridos no movimento da cidade, e é como se ela não lhes pertencece.

Para os seres de “cabeça, tronco e rodas” ainda hoje é possível movimentar-se com rapidez. Para os usuários de transportes coletivos a situação muda, aumentando-se cada vez mais o tempo de acesso aos locais de trabalho e o custo do transporte, que além de tudo não é bem articulado. No mais das vezes esta desarticulação impele a uma rotina de sacrifícios

vãos de pontes e viadutos, num viver promíscuo levado ao ápice só pode trazer como resultado ‘tudo o que não é bom’, não só para os que assim vivem, como também para a sociedade.” (FERNANDES, Newton; FERNANDES, Valter. *Criminologia integrada*. São Paulo: RT, 1995, p. 351).

para o acesso a serviços sociais básicos. O transporte público é inadequado, tanto no que se refere à quantidade de veículos, ao desenho das rotas, ao preço e as condições de segurança, e há que se considerar também a presença de Vans e de ônibus clandestinos. “A polarização da ocupação do território em torno do seu centro é flagrante, uma vez que mais de 70% dos empregos situam-se nesta área, o que implica em altos custos de transporte para a maior parte da população da cidade, em se tratando de uma estrutura espacial polinucleada e esparsa, mas monocêntrica, como a do DF.”⁷⁰⁴

Em meados da década de 1990 iniciou-se um movimento em prol do fechamento das quadras do Plano Piloto de Brasília⁷⁰⁵. Suas motivações envolveram problemas de trânsito/estacionamento, mas também problemas de segurança. Tratava-se do reflexo de uma tendência das grandes cidades de privatizar espaços públicos, ou da criação daquilo que vem sendo chamado de espaços semiprivados. De acordo com o “*Modelo de Gestão Estratégica do Território do Distrito Federal*” o surgimento de centros comerciais, bem como o surgimento de condomínios privados dos últimos anos em Brasília é resultante da grande concentração de capital imobiliário e “(...) representam uma tendência de maximização do controle do uso de áreas ‘públicas’, o que traz prejuízos à formação de um tecido urbano mais coeso”⁷⁰⁶. Neste documento a implicação da questão da gestão urbana no problema da segurança pública está colocada de forma a relacionar diversos aspectos que estão sendo discutidos neste trabalho:

⁷⁰⁴ GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do DF – SEDUH. *Modelo de gestão estratégica do território do Distrito Federal*. Brasília, setembro de 2004, p. 121 – 122.

⁷⁰⁵ Em 1997 publicamos artigo sobre o assunto: ZACKSESKI, Cristina. A segurança é pública. *Direito & Justiça*, Correio Braziliense, 24 de novembro de 1997, p. 7.

⁷⁰⁶ BRANDÃO e LINS (1998) *apud* GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do DF – SEDUH. *Modelo de gestão estratégica do território do Distrito Federal*. Brasília, setembro de 2004, p. 54.

A fragmentação da estrutura urbana resultante desta tendência, em conformidade com o isolamento procurado pelas camadas de renda mais alta, abre espaço a práticas sociais que evitam a confrontação com a diferença e as contradições da sua própria sociedade. A utilização de argumentos, como busca de maior qualidade de vida, ou segurança, encobrem, na verdade, uma intolerância em relação às camadas de renda mais baixas, vistas mais como ameaças do que como parte de uma mesma realidade, caracterizada pela desigualdade, gerando uma cidade clivada no espaço e nas relações sociais, o que é nocivo para a coesão social.
⁷⁰⁷

Em 1995 a “*Carta Brasileira Contra a Desigualdade e pelo Direito à Cidade*” já alertava para o risco da continuidade do modelo de desenvolvimento urbano pela difusão do automóvel, pois considerava as agressões que o meio ambiente sofreria, os problemas de acessibilidade dos cidadãos mais pobres que mencionamos e a elevação dos índices de mortalidade em acidentes de trânsito.⁷⁰⁸

Brasília permite um dia de trabalho intenso, com afazeres diversos que se diluem e se concentram em pontos da cidade destinados especificamente para cada atividade. No México não é muito saudável enfrentar mais de um compromisso ao dia, pois ainda que se tenha um veículo à disposição, as condições de tráfego não permitem acesso a uma ampla variedade de serviços e de atividades culturais existentes. Porém, há uma semelhança entre a atual política urbana do Governo do Distrito Federal brasileiro com a do Governo do Distrito Federal mexicano. Em Brasília o problema do trânsito se agravou na cidade no final da década de 1990 e havia uma demanda localizada dos moradores do Lago Sul, condomínios, Paranoá e adjacências para a construção da terceira ponte, a Ponte JK. O

⁷⁰⁷ GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do DF – SEDUH. *Modelo de gestão estratégica do território do Distrito Federal*. Brasília, setembro de 2004, p. 54.

⁷⁰⁸ CARTA BRASILEIRA CONTRA LA DESIGUALDAD Y POR EL DERECHO A LA CIUDAD. In. *Revista 11*. Al encuentro de una ciudad para la vida. Ciudad Centro de Investigaciones. Acesso em 10 de agosto de 2006.

governador atendeu a esta demanda construindo aquela que ficou conhecida como a “Ponte dos Remédios”, provocando inclusive uma CPI na saúde de Brasília. Situação semelhante ocorre na Cidade do México, mas ali os recursos para a construção de uma obra gigantesca foram retirados do transporte público. Trata-se do segundo andar do “Periférico”, realizado na capital de um país que renovou sua frota de automóveis nos últimos anos - 120.000 novas unidades por ano⁷⁰⁹ - que não tem problema com abastecimento de petróleo, e que, portanto, está deixando clara a sua política de transportes. A análise de Julio Cesar Kala sobre as opções de Andrés Maunel Lopez Obrador é a seguinte:

O governador decide que tem que fazer este segundo andar do Periférico, e se o orçamento já está fechado, de onde vai tirar dinheiro? Então tira do metrô. Conheço um engenheiro do metrô, o encarregado da manutenção. Ele me disse que não tem um “peso” para a manutenção. Se cair uma roldana, a soldam e colocam de volta. Se quebrar uma viga ela é amparada com madeira. O segundo piso é visível, o metrô é invisível. Ou seja, se funciona bem ninguém vê, mas ele não está sequer funcionando adequadamente.⁷¹⁰

⁷⁰⁹ IRACHETA CENECORTA, Alfonso. Governabilidade na Zona Metropolitana do Vale do México. In. RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz (Org.). *Metrópoles: Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004, p. 248.

⁷¹⁰ KALA, Julio César. *Entrevista concedida a Cristina Zackseski*. Xochimilco – Distrito Federal, México, em 02 de novembro de 2004.



FOTO: José Carlos González
<http://www.jornada.unam.mx/2006/05/14/037n1cap.php>
Acesso em 17 de setembro de 2006;

As opções pelas obras que atendem classes médias e altas, tanto no Distrito Federal brasileiro quanto no mexicano, indicam que os interesses eleitorais e privados ocupam espaço de destaque na formulação e implementação de políticas públicas de trânsito.

5.5.2. Acesso à moradia e vulnerabilidade territorial

Na Cidade do México, quando os problemas são relacionados à moradia é comum mencionar-se o terremoto de 1985 e as necessidades de atenção às pessoas que ficaram sem suas casas. Este foi um momento de grande efervecência de movimentos populares urbanos mexicanos, pois havia uma necessidade objetiva e imediata para a articulação dos mesmos.⁷¹¹

711 Existem referências exparsas aos movimentos populares urbanos articulados após o terremoto de 1985.

Em Brasília os problemas de acesso à terra e à moradia remontam ao período de sua construção, pois a cidade surge a partir de uma desapropriação do governo, que loteou e vendeu as terras do atual Distrito Federal. Então, já na década de 1950 foram estabelecidos critérios para o acesso a estas terras, e tais critérios funcionaram como justificativa para as pessoas excluídas das categorias de “favorecidas” iniciarem as primeiras invasões. Mas a sistematização de critérios para o cálculo que até hoje é feito pelo governo para ver se alguém merece receber um lote - ainda que tenha havido diversas modificações na fórmula utilizada - iniciou-se na década de 1980⁷¹². Em 1989 foi criado o “*Programa de Assentamento para População de Baixa Renda*”. Desde aquela data até 1997 foram distribuídos 92.683 lotes no Distrito Federal, segundo o Relatório do Tribunal de Contas da União daquele ano.⁷¹³

O modelo de cidade original não incluía a construção de “Cidades Satélites”, muito menos admitia a presença de uma “periferia de miséria operária” que já existia em torno das metrópoles brasileiras. A mão-de-obra ocupada na construção da cidade teria três destinos: trabalhar em chácaras no interior, amparadas pela instalação de cooperativas agrícolas, trabalhar no comércio local ou retornar ao lugar de origem.⁷¹⁴ Mas o espaço urbano, ainda que planejado de outra forma, acabou sendo fragmentado como tantos outros divididos em centro e periferia.

Aldo Paviani descreve o centro e a periferia no Distrito Federal da seguinte maneira:

“No centro, esmero nas soluções urbanístico-arquitetônicas; na periferia, carências,

Podemos citar: WARD, Peter. Ob. Cit., 2004, p. 157.

712 BORGES, Antonádia. Sobre pessoas e variáveis: etnografia de uma crença política. In. *Mana*, vol. 11, n° 1. Rio de Janeiro, 2005, p. 12.

713 TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. *Relatório analítico das contas do governador 1997 – Síntese*. Brasília, 1997.

714 *Idem*, p. 257.

descompromisso e demora no atendimento básico. Daí ser o DF espaço da exclusão social, propício a todas as formas de violência”⁷¹⁵. Não temos dúvida sobre a desigualdade de condições entre estes territórios urbanos, e é preciso que se diga que concordamos com a relação entre a exclusão social e a violência, mas não na perspectiva etiológica que se reforça na afirmação do autor. Para um leitor desavisado a frase de citada acima corrobora com o entendimento comum mencionado na introdução deste trabalho de que a pobreza (e hoje, dita de outra forma, a exclusão social) é a causa do crime. Brasília é hoje símbolo de outro tipo de criminalidade, que não é a de rua, e sim a dos altos extratos que aqui ocupam posições de destaque nas relações de poder, e que pretendem representar ou pelo menos simbolizam a “diversidade” da cultura política nacional.

Visto por este ângulo o simbolismo de um poder político nacional territorialmente localizado leva brasileiros de todas as partes à identificação da cidade-capital com atividades ilícitas, sendo que algumas vezes esta identificação é manifestada na forma de desprezo e distanciamento, mas em outras vezes ela é manifestada, consciente ou inconscientemente, também sob a forma de veneração e desejo, por causa do resguardo que tais ilegalidades desfrutam em razão, por exemplo, da existência de imunidades parlamentares. Outra diferença reside no fato de que a criminalidade de rua interessa basicamente aos habitantes da Capital, enquanto a criminalidade do colarinho branco (especialmente a corrupção), interessa aos demais cidadãos brasileiros e também repercute no exterior, fazendo inclusive variar a percepção do Risco País⁷¹⁶. Talvez seja isso que

715 PAVIANI, Aldo. A violência do desemprego. In. PAVIANI, Aldo; FERREIRA, Ignez Costa Barbosa; BARRETO, Frederico Flósculo Pinheiro (Orgs.). Ob. Cit., 2005, p. 194.

716 “O risco país é um índice denominado Emerging Markets Bond Index Plus (EMBI+) e mede o grau de ‘perigo’ que um país representa para o investidor estrangeiro. Este indicador se concentra nos países emergentes. **Na América Latina, os índices mais significativos são aqueles relativos às três maiores economias da região: Brasil, México e Argentina.** (...) O risco país é calculado por agências de

Aldo Paviani queira dizer com “todas as formas de violência”.

A visão da população do “centro da cidade” sobre a população da periferia é um fator de destaque na dinâmica urbana da Capital, refletindo, inclusive, na política de segurança. Em 1987 João Manoel Simch Brochado já afirmava que:

A facilidade de evasão do DF e o curto prazo necessário para percorrer as pequenas distâncias têm criado um fenômeno para a segurança pública: a transformação desse “entorno” em áreas de homizio e base de operações criminosas.

Compondo o quadro da criminalidade no Distrito Federal, o “entorno” apresenta-se como zona de sombra para a repressão empreendida pela Secretaria de Segurança, particularmente em relação a furto de veículos, receptação de produtos de furto e tráfico de tóxicos.⁷¹⁷

A relação entre espaço e segurança aparece em vários discursos sobre a capital federal brasileira. Dentre eles podemos citar a narrativa de Nívio Caixeta que diz:

Desde o início, o que era para ser uma ocupação ordenada do território do Distrito Federal, acabou fugindo ao controle das autoridades governamentais. No mais das vezes, a solução provisória encontrada foi a segregação espacial – transferia-se as

classificação de risco e bancos de investimentos. O banco de investimentos americano J. P. Morgan, que possui filiais em diversos países latino-americanos, foi o primeiro a fazer essa classificação. (...) O J. P. Morgan analisa o rendimento dos instrumentos da dívida de um determinado país, principalmente o valor (taxa de juros) com o qual o país pretende remunerar os aplicadores em bônus, representativos da dívida pública. (...) Tecnicamente falando, o risco país é a sobretaxa de se paga em relação à rentabilidade garantida pelos bônus do Tesouro dos **Estados Unidos, país considerado o mais solvente do mundo**, ou seja, o de menor risco para um aplicador não receber o dinheiro investido acrescido dos juros prometidos. Entre outros, são avaliados, principalmente, aspectos como o nível do déficit fiscal, **as turbulências políticas**, o crescimento da economia e a relação entre arrecadação e a dívida de um país.(...) O risco país indica ao investidor que o preço de se arriscar a fazer negócios em um determinado país é mais ou menos elevado. Quanto maior for o risco, menor será a capacidade do país de atrair investimentos estrangeiros. Para tornar o investimento atraente, o país tem que elevar as taxas de juros que remuneram os títulos representativos da dívida. (...) As principais conseqüências são um retração do fluxo de investimentos estrangeiros e um menor crescimento econômico, o que acaba acarretando um aumento do desemprego e salários menores para a população.” [grifos nossos] (www.portalbrasil.eti.br/economia_riscopais.htm - Acesso em 31 de agosto de 2006.)

⁷¹⁷ BROCHADO, João Manoel Simch. Ob. Cit., 1988, p. 12.

invasões e criava-se cidades-satélites longe das zonas nobres da cidade – e o investimento nas forças de segurança pública.⁷¹⁸

Contrariamente a esta visão, o coronel João Brochado afirma que:

O Distrito Federal (...) sofreu os efeitos de um afluxo migratório anormal, o que acarretou um crescimento populacional galopante e o surgimento de uma problemática gerada pela **natureza da maioria dos migrantes: carência absoluta, baixo padrão cultural, forte compulsão à marginalidade social para a sobrevivência**. Esse crescimento da densidade populacional e o aumento acelerado do número de habitantes do Distrito Federal, como vimos não foram acompanhados pela expansão dos meios de segurança pública. [*grifos nossos*].⁷¹⁹

Além da rapidez do crescimento, Brasilmar Ferreira Nunes e Arthur Costa alertam para outra característica deste processo de urbanização, que é justamente a heterogeneidade: “O processo socialmente heterogêneo da urbanização do Distrito Federal faz desta área uma síntese de algumas características da urbanização em nosso país, repetindo-se na nova capital alguns dos processos característicos de outras cidades, como por exemplo, a violência.”⁷²⁰

Em outro texto Arthur Costa e Ana Maria Nogales Vasconcelos apresentam o crescimento da violência dizendo que o Distrito Federal acompanha uma tendência nacional de aumento dos homicídios. Os autores utilizam-se de dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde, implantado em 1976, segundo os quais:

Seguindo a tendência nacional, o Distrito Federal também apresentou taxas crescentes de homicídios nas últimas décadas.

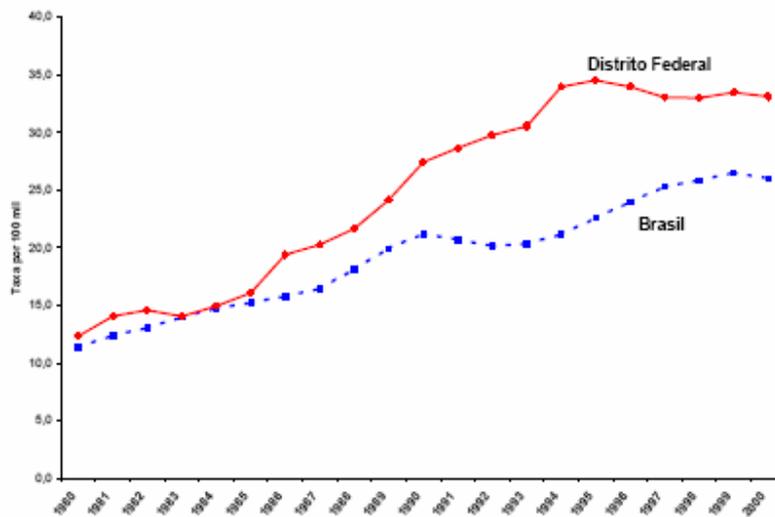
⁷¹⁸ CAIXETA, Nívio. *A administração de conflitos pelas polícias do Distrito Federal*, p. 2. *Mimeo*.

⁷¹⁹ BROCHADO, João Manoel Simch. Ob. Cit., 1988, p. 21.

⁷²⁰ NUNES, Brasilmar Ferreira; COSTA, Arthur. *Distrito Federal e Brasília: Dinâmica urbana, heterogeneidade social e violência*, p. 2. *Mimeo*.

Entre 1980 e 2000, a taxa de homicídios no Distrito Federal passou de 12,3 para 33,38 óbitos por 100 mil habitantes, o que equivale a um aumento de 169%, um pouco superior ao crescimento observado para a taxa nacional. Observa-se (...) que as taxas de mortalidade por homicídio no Distrito Federal são muito próximas das taxas nacionais entre 1980 e 1986. A partir deste ano, as taxas no Distrito Federal cresceram mais aceleradamente que as taxas nacionais até 1994, quando alcançou o patamar de 34 homicídios por 100 mil habitantes, apresentando pouca variação desde então.⁷²¹

Taxa de mortalidade por homicídios Brasil e Distrito Federal. 1980 - 2000



Fonte: Ministério da Saúde, Sistema de Informações sobre Mortalidade, CDRom, 2002.

722

Os dados oficiais da Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal brasileiro são diferentes dos dados apresentados acima. Para o ano de 1980 teriam sido 15 homicídios por cem mil habitantes e para o ano de 2000 teriam sido 27,4 homicídios por grupo de cem

⁷²¹ VASCONCELOS, Ana Maria Nogales; COSTA, Arthur. Demografia da violência no Distrito Federal: evolução e características. In. PAVIANI, Aldo; FERREIRA, Ignez Costa Barbosa; BARRETO, Frederico Flósculo Pinheiro (Orgs.). Ob. Cit., 2005, p. 38, 39 e 40.

⁷²² Idem, p. 41.

mil habitantes.

De acordo com Gillermo Zepeda Leucona o índice de **homicídios dolosos por 100 mil habitantes** ocorridos no Brasil ano de 2000 teria sido de **19,7**, enquanto no México a média nacional de homicídios por 100 mil habitantes no mesmo ano teria sido de 33,6 (**14,7 dolosos**). Pode ser observado um decréscimo significativo nos índices de homicídios por 100 mil habitantes no México no período que vai de 1996 a 2000. Em 1996 era de 43,6 (**18,1 dolosos**). No ano de 2000 o Distrito Federal mexicano apresentou um índice de 17,7 homicídios por 100 mil habitantes (**8,2 dolosos**). O autor relaciona as mortes ocorridas no México com componentes relacionados à qualidade de vida, especialmente relevantes para a compreensão dos homicídios não intencionais, como a desordem vial que provoca acidentes fatais e a precariedade das moradias, citando expressamente os assentamentos irregulares que em geral estão mais sujeitos a dermoronamentos e inundações, para em seguida sentenciar: “Menor calidad de vida, mayor probabilidad de muerte”.⁷²³

No Distrito Federal brasileiro as ocorrências de “crimes violentos letais e intencionais” foram superiores à média nacional – que foi de 26,9 ocorrências por 100 mil habitantes – no período compreendido entre os anos de 2001 e 2003, de acordo com dados divulgados pelo Ministério da Justiça⁷²⁴.

Também aparece no trabalho já referido de Arthur Costa e Ana Maria Nogales Vasconcelos sobre Brasília a relação entre violência e local de moradia. No entanto, eles não fazem a separação entre homicídios dolosos e culposos (como faz Gillermo Zepeda Leucona quando analisa a situação mexicana) porque os dados do sistema de saúde são coletados sem levar em conta esta preocupação de ordem jurídica. Para os autores é maior a

⁷²³ ZEPEDA LEUCONA, Guillermo. Ob. Cit., 2004, p. 61, 63 e 67.

⁷²⁴ www.mj.gov.br/Senasp/pesquisas_aplicadas/mapa/fel/cvli.jpg - Acesso em 1º de setembro de 2006.

proporção de homicídios nas Regiões Administrativas cujo rendimento mensal é menor, e onde são mais precárias as condições habitacionais. “A Região 3, onde a renda média mensal do responsável pelo domicílio é inferior a cinco salários mínimos, concentra 48,6% da população e responde por 62% do total de homicídios do Distrito Federal. Já a Região 1, onde a renda média do responsável é de quase trinta salários mínimos, concentra 15,6% da população e 7,1% do total de homicídios.”⁷²⁵

Renda familiar média do responsável pelo domicílio, população residente, número e taxa de mortalidade por homicídios segundo Região Administrativa. Distrito Federal - 2000

Regiões Administrativas	Renda Familiar		População		Homicídios média (1999 – 2001)		Taxa (por 100.000)
	R\$	SM		%		%	
Região 1	4.518,50	29,9	319.947	15,6	38	5,6	12,0
Lago Sul	7.413,93	49,1	28.137	1,4	3	0,4	9,8
Lago Norte	4.659,97	30,9	29.505	1,4	6	0,9	21,1
Plano Piloto	3.631,59	24,1	198.422	9,7	26	3,8	12,9
Cruzeiro	3.132,44	20,7	63.883	3,1	4	0,6	5,9
Região 2	1.300,82	8,6	734.757	35,8	191	28,1	25,9
Núcleo Bandeirante	2.100,50	13,9	36.472	1,8	7	1,0	18,0
Guará	1.799,89	11,9	115.385	5,6	31	4,5	26,6
Taguatinga	1.482,63	9,8	243.575	11,9	59	8,7	24,4
Sobradinho	1.275,27	8,4	128.789	6,3	37	5,4	28,4
Candangolândia	1.002,36	6,6	15.634	0,8	3	0,4	17,7
Gama	900,93	6,0	130.580	6,4	40	5,8	30,4
São Sebastião	895,32	5,9	64.322	3,1	15	2,2	23,1
Região 3	616,52	4,1	996.442	48,6	421	62,0	42,2
Riacho Fundo	786,16	5,2	41.404	2,0	6	0,9	14,2
Ceilândia	676,06	4,5	344.039	16,8	150	22,1	43,7
Brazlândia	655,85	4,3	52.698	2,6	23	3,4	43,3
Paranoá	647,06	4,3	54.902	2,7	30	4,4	54,1
Planaltina	618,45	4,1	147.114	7,2	63	9,3	43,0

⁷²⁵ Idem, p. 44.

Santa Maria	587,44	3,9	98.679	4,8	35	5,2	35,7
Samambaia	575,30	3,8	164.319	8,0	73	10,7	44,1
Recanto das Emas	480,19	3,2	93.287	4,5	41	6,1	44,1
Distrito Federal	1.498,71	9,9	2.051.146	100,0	679*	100,0	33,1

FONTE: Ministério da Saúde, Sistema de Informações sobre Mortalidade, CD-ROM, 2002 e IBGE, Censo Demográfico 2000.

Nota: Valor do salário em agosto de 2000, R\$ 151,00.

* Inclui homicídios de residentes no Distrito Federal com Região Administrativa ignorada.

Estas situações são de difícil controle, pois a centralidade do Plano Piloto na estrutura urbana do Distrito Federal faz com que este seja um problema enfrentado pelos habitantes em situação econômica e posição política mais difícil, pois há uma mentalidade difundida de que o Plano Piloto deve estar bem aparelhado, pois ele é o cartão de visitas do país e o lugar de moradia ou passagem da população mais influente. Os dados apresentados pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal sobre a distribuição de efetivos policiais reafirmam o tipo de desigualdade mencionada:

Na Região Administrativa de Brasília, existia, no ano de 2001, uma média 44 policiais para cada 1.000 habitantes. Em oposição, a Ceilândia, região administrativa com a maior população do DF, com 346.675 habitantes em 2003, possuía três policiais para cada grupo de 1.000 habitantes.⁷²⁶

A questão da luta pela moradia e a forma com que os governos utilizam-se da mesma eleitoralmente e como forma de controle social, é uma das semelhanças entre a Cidade do México e Brasília. Atraídos pelos serviços concentrados nas capitais os habitantes de áreas rurais ou de pequenas comunidades urbanas migram lá, sendo as

726 PACHECO, Joselito. *Garantias sociais sob constante ameaça no Distrito Federal: entre o desequilíbrio fiscal e a pulverização de recursos na área da assistência social*. Dissertação de Mestrado – Serviço Social. Brasília: UnB, 2006, p. 135.

invasões as formas costumeiras de obter moradia, ainda que sejam formas especialmente inseguras de fixarem-se núcleos familiares. Os governos por sua vez, tanto de um distrito federal quanto de outro, utilizam-se dos processos de regularização como moeda de troca. Segundo Peter Ward: “En México, la regularización se ha convertido en un elemento importante de cálculo político. La naturaleza de la regularización ha evolucionado hasta reflejar las prioridades estatales, y no las de los grupos de bajos ingresos.”⁷²⁷. Também assim, a noção de **ordem pública** envolvida nas atuais políticas de segurança urbanas leva mais em consideração preocupações institucionais do que a atenção a alguma noção de bem comum ou interesse coletivo.

Na Cidade do México as invasões tiveram seu ápice nas décadas de 1950 e 1960, ao contrário de Brasília, que teve o ápice das invasões nas décadas de 1980 e 1990. Na Cidade do México elas coincidem, ironicamente, com a proibição de subdivisões de áreas para moradias de populações pobres. Em Brasília este movimento se exaspera com uma migração permanente de excluídos de outras regiões, notadamente do nordeste do país, mas também por um esgotamento das possibilidades legais de habitação para a classe média, para a qual o Plano Piloto e adjacências não são viáveis economicamente, surgindo, pois, a figura dos condomínios irregulares. Diz o “*Modelo de gestão estratégica do território do Distrito Federal*” de 2004:

⁷²⁷ WARD, Peter. Ob. Cit., 2002, p. 331. No mesmo sentido Antonio Azuela diz que: “(...) la regularización de la tenencia de la tierra se convirtió en el mecanismo mediante el cual las compraventas, que la ley definía como inexistentes, terminan siendo válidas mediante la expropiación de los derechos de los ejidatarios (que de cualquier modo ya habían vendido sus tierras) y el otorgamiento de nuevos derechos a los ocupantes urbanos. El desarrollo de acciones masivas de regularización tuvo el efecto de otorgar una seguridad ‘de facto’ a las ventas de ejidos, que se generalizaron en todo el país como un medio ampliamente tolerado de incorporación de tierras rurales al crecimiento urbano.” (AZUELA, Antonio. *Sobre las nuevas condiciones en el acceso al suelo y en la regulación urbana en México*. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México, p. 4. *Mimeo*.)

Em linhas gerais, o Estado teve a primazia da definição da ocupação do território do DF, em virtude dele deter a posse da maioria das terras disponíveis para a ocupação urbana, e o fez através da construção de núcleos residenciais que, posteriormente, se transformaram em cidades satélites, não tendo havido, grosso modo, durante muito tempo, conflitos fundiários representativos entre a ocupação e os planos propostos. No entanto, a questão fundiária passa a adquirir importância a partir do momento em que uma demanda reprimida por moradias de classe média, viabilizou a ação de empreendedores particulares e a ação deletérea de grileiros, no sentido de uma ocupação residencial à revelia das diretrizes traçadas pelos planos de ordenamento territorial.⁷²⁸

Em outro momento o documento citado acima traz as seguintes informações sobre o volume das invasões de classe média no Distrito Federal:

A exploração clandestina da terra, tanto em terras particulares quanto em terras públicas, por ação de grileiros, resultou em mais de 50 condomínios em 1988, número que ultrapassou 500, em 1995, sendo que 144 para fins urbanos. Em 2001, cerca de 368 parcelamentos destinados à classe média, totalizando cerca de 80 mil lotes, se encontravam em processo de regularização na extinta Secretaria de Assuntos Fundiários (SEAF). Na sua grande maioria, estes parcelamentos não cumprem os dispositivos das leis federais e distritais de parcelamento do solo, não possuem licença e, quase sempre, trazem problemas de ordem fundiária.⁷²⁹

Isso nos revela outra diferença entre DF brasileiro e o DF mexicano, pois as invasões são relacionadas no México a populações pobres, tendo sido dito sobre elas o seguinte: “La gente opta por la inseguridad asociada com la ocupación ilegal de terrenos sólo porque se vê obligada a ello, no porque lo desee”⁷³⁰. Contudo, no Brasil, em Brasília, esta afirmação é válida também para a classe média.

Segundo Alfonso Iracheta Cenecorta, 60% das moradias urbanas no México são

⁷²⁸ GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do DF – SEDUH. *Modelo de gestão estratégica do território do Distrito Federal*. Brasília, setembro de 2004, p. 27.

⁷²⁹ Idem, p. 79.

⁷³⁰ HARMS *apud* WARD, Peter. Ob. Cit., 2004, p. 382.

irregulares, sendo, em geral, construídas em sistema de mutirão. As casas construídas assim representam 70% das residências nos municípios da Zona Metropolitana do Vale do México.⁷³¹

Para as populações pobres a situação é semelhante em termos de padrões de interação social, que segundo Peter Ward variam de acordo com as características e a localização da moradia. Em suas palavras:

En los asentamientos irregulares, la gente tiene una gran variedad de antecedentes regionales y el tamaño relativamente grande de la mayoría de los asentamientos en la ciudad de México; se vuelve poco probable que predomine un grupo cultural o familiar de una región específica. No obstante, aún en este caso los patrones de interacción social están restringidos a la localidad inmediata⁷³².

Para o autor, tanto a crise econômica dos anos 1980 quanto a maior heterogeneidade dos assentamentos irregulares “(...) han producido una marcada disminución en la solidaridad social interna, de modo que estas zonas ya no pueden considerarse positivamente ‘barrios de esperanza’, como en el pasado”.⁷³³ Esta possibilidade reduzida de solidariedade interna está relacionada àquilo que referimos neste trabalho com o nome de “capital social”, de tal forma que a possibilidade de segurança e de articulação de demandas por parte destas populações é menor do que a de outras, como no caso dos assentamentos irregulares de classe média, também compostos por pessoas de regiões diversas, mas cuja capacidade de articulação não depende do lugar de moradia, uma vez que desfrutam de uma inserção regular no mercado de trabalho, ou seja, a habitação pode ser irregular, mas os

⁷³¹ IRACHETA CENECORTA, Alfonso. Governabilidade na Zona Metropolitana do Vale do México. In. RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz (Org.). Ob. Cit., 2004, p. 245.

⁷³² WARD, Peter. Ob. Cit., 2004, p. 392.

⁷³³ Idem, 394.

empregos em geral ainda são formais e assalariados. A forma de circulação na cidade também é outra, permitindo o uso de serviços públicos e privados que garantem indiretamente uma permanência relativamente estável no lugar de moradia.

A situação fundiária mexicana dos anos 1990 é descrita por Antonio Azuela da seguinte maneira:

En virtud de que casi todos los centros urbanos están rodeados por una combinación de tierras de propiedad privada y tierras propiedad de núcleos agrarios, en las últimas décadas se formaron dos mercados claramente diferenciados. Para los usos urbanos destinados a sectores medios y altos, los promotores inmobiliarios del sector formal han utilizado las tierras de propiedad privada, que por definición pueden comerciarse libremente y cuya incorporación al desarrollo urbano está sujeta a un régimen de licencias y autorizaciones. Por otro lado, en virtud de que las tierras ejidales y comunales no podían entrar legalmente al mercado, han servido para la formación de un mercado ilegal en el que los adquirentes han sido precisamente familias urbanas de escasos recursos.⁷³⁴

Além das dificuldades relatadas, segundo Guillermo Bolis, a política habitacional mexicana das últimas décadas, patrocinada pelo Banco Mundial, deixou de fora das possibilidades de acesso à moradia mais de 75% das famílias do país, pois quase não há acesso a crédito por parte das famílias cuja renda esteja abaixo dos 5 salários mínimos, ou seja, justamente a parcela da população mais necessitada. Para o citado autor um dos momentos de destaque da influência do Banco Mundial sobre a política habitacional mexicana foi o “*Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda*”, lançado em 1992 no Governo de Carlos Salinas de Gortari. Este programa “(...) establecía como objetivo central la disminución del papel regulador del Estado mexicano en la actividad

⁷³⁴ AZUELA, Antonio. *Sobre las nuevas condiciones en el acceso al suelo y en la regulación urbana en México*. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México, p. 3. *Mimeo*.

para el desarrollo de la vivienda”.⁷³⁵ As diretrizes do Banco, na interpretação do autor, conduzem a ação do Estado para a obtenção de lucro, tal como agem as empresas privadas, havendo como resultado a exclusão de um amplo setor da sociedade mexicana das possibilidades de acesso à moradia decorrente de políticas públicas.

Em Brasília o problema da habitação foi apresentado recentemente em relatório das Nações Unidas (de junho de 2006), no qual há uma denúncia sobre a favelização da cidade. As informações mostram que:

(...) o número de pessoas vivendo em condições precárias de moradia no Distrito Federal cresceu exatos 398%. O índice coloca Brasília como a capital brasileira que mais se “favelizou” entre o período de 1991 a 2000. Em segundo lugar está João Pessoa (PB) – com crescimento de 265% na população de “favelados” – e em terceiro, Salvador (BA) – com aumento de 179%.

No início da década de 90, havia 5,7 mil pessoas vivendo em áreas ilegais e sem urbanização completa no DF. Em 2000 (...) elas já eram 28,4 mil – quase cinco vezes mais.⁷³⁶

Note-se que o preço do metro quadrado construído do Plano Piloto é muito alto para o que ele oferece se comparado às condições de vida de áreas de igual valor em outras capitais, ao passo o fato dos habitantes da periferia considerarem favoráveis as suas condições de moradia revelam que ainda vale mais um lote na periferia da capital do a experiência da vida no sertão podia oferecer.

5.5.2. Possibilidades de emprego e ilhas de segurança

Nas duas últimas décadas do Século XX o problema do desemprego se agravou no

735 BOLIS, Guillermo. El Banco Mundial y la política de vivienda en México. In. *Revista Mexicana de Sociología*, nº 2. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 2004, p. 4 - 5. <http://www.ejournal.unam.mx/rms/2004-2/RMS4204.pdf>

736 MONTENEGRO, Érica. Cinco vezes mais favelas. Desordem urbana. In. *Correio Braziliense*, 15 de julho de 2006, p. 25.

México, e segundo Marina Ariza este foi um período marcado por profundas transformações no mercado de trabalho, pois reuniu uma série de fatores que contribuíram para a precarização nesta área, já referidas no segundo capítulo desta tese, tais como: duas grandes crises econômicas, três desvalorizações da moeda, abertura do mercado nacional, desindustrialização⁷³⁷, tercerização, queda nos salários, proliferação de atividades não assalariadas etc.⁷³⁸ Nos anos 1980 o setor informal absorveu boa parte da força de trabalho urbana, sendo que durante a década de 1990 um terço desta força trabalhou no comércio a varejo e nos serviços em geral (hotéis e restaurantes).⁷³⁹

Comparando-se os dois países estudados no que se refere às oportunidades de trabalho, é interessante notar que “(...) entre 1990 e 1998 o Brasil e o México registraram incremento do percentual da força de trabalho no setor informal, respectivamente de 40,6% para 47,5% e de 38,4% para 40,1%.”⁷⁴⁰

Sobre a situação do desemprego no Distrito Federal brasileiro podemos ter uma idéia a partir da tabela que segue. As razões para a existência de tais níveis de desemprego são mencionadas no “*Modelo de Gestão Estratégico do Território do Distrito Federal*” como sendo: o crescimento da população, a dependência do setor público (predominância do setor terciário) e a falta de qualificação profissional (ou baixa escolaridade) de grande

⁷³⁷ Segundo Christof Parnreiter a Cidade do México deixou de ser uma cidade com predomínio industrial em 1998, e hoje é uma cidade caracterizada pelo predomínio do setor de serviços. (PARNREITER, Christof. Ob. Cit., 2002, p. 5)

⁷³⁸ ARIZA, Marina. *La urbanización en México en el último cuarto del Siglo XX*, p. 5. www.prc.utexas.edu/urbancenter/documents/wp0315a.pdf - Acesso em 22 de agosto de 2006. Por atividade não assalariada entende-se aquela desenvolvida por conta própria e o trabalho de pessoas para empreendimentos familiares. Ou seja, trata-se de condições de trabalho que aos poucos vão compor um mercado de trabalho informal.

⁷³⁹ Idem, p. 9 e 10.

⁷⁴⁰ A OIT é apresentada como fonte para tais dados (SHIFFER, Sueli Ramos. Tendências da distribuição da população urbana e dos serviços básicos no Brasil: 1980 – 2000. Distinções com Argentina e México. In. *Cadernos Prolam*, p. 10. www.usp.br/prolam/cadernos. - Acesso em 23 de março de 2006.)

parte da população.⁷⁴¹

População economicamente ativa, número de ocupados e desempregados e taxa de desemprego – Distrito Federal – 1996 - 2003

ANOS	POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA – PEA (em 1.000 pessoas)			TAXA DE DESEMPREGO (%)
	TOTAL	OCUPADOS	DESEMPREGADOS	
1996	830,8	700,5	130,3	15,7
1997	909,7	739,2	170,5	18,7
1998	934,1	746,9	187,2	20,0
1999	965,5	761,9	203,6	21,1
2000	994,1	793,4	200,7	20,2
2001	1.045,7	841,8	203,9	19,5
2002	1.106,9	881,6	225,3	20,3
2003	1.146,2	901,0	245,2	21,4

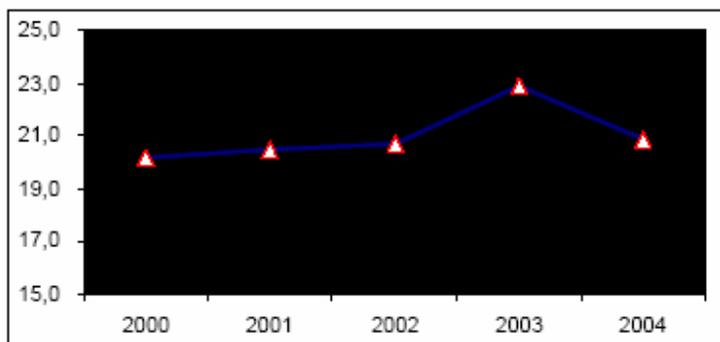
FONTE: PED/DF (Convênio: Stb/GDF, DIEESE e SEADE/SP). Apoio: Ministério do Trabalho e Emprego – TEM. Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.⁷⁴²

De acordo com os Relatórios do Tribunal de Contas do Distrito Federal brasileiro que estão disponíveis, e desde que eles incluem dados sobre empregos (1998), a taxa de desemprego no Distrito Federal gira em torno de 20%. O gráfico abaixo apresenta dos dados disponíveis do período 2000 – 2004, que reiteram esta afirmação, e o gráfico seguinte denuncia a distribuição desigual desta taxa que varia de acordo com o grupo de Regiões Administrativas.

⁷⁴¹ GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do DF – SEDUH. *Modelo de gestão estratégica do território do Distrito Federal*. Brasília, setembro de 2004, p. 43 e 46.

⁷⁴² Idem, p. 46.

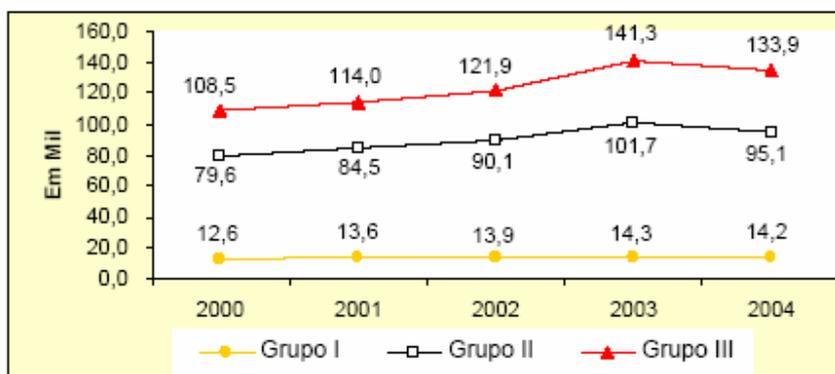
TAXA DE DESEMPREGO MÉDIA NO DF - 2000/2004 -



Fonte: Secretaria de Trabalho – STb.

743

DESEMPREGADOS, POR GRUPO DE REGIÃO ADMINISTRATIVA - 2004 -



Fonte: Secretaria de Trabalho – STb.

Grupo I: Regiões Administrativas de Renda mais Alta (Brasília, Lago Sul e Lago Norte);
Grupo II : Regiões Administrativas de Renda Intermediária (Gama, Taguatinga, Sobradinho, Planaltina, Núcleo Bandeirante, Guará, Cruzeiro, Candangolândia e Riacho Fundo); e Grupo III: Regiões Administrativas de Renda mais Baixa (Brazlândia, Ceilândia, Samambaia, Paranoá, São Sebastião, Santa Maria e Recanto das Emas).

744

No Distrito Federal mexicano a comparação feita entre as décadas de 1980 e 1990 mostra que a informalidade cresceu tanto em termos absolutos quanto em termos relativos durante o período. No final da década de 1990, a metade da população ocupada da cidade já trabalhava na informalidade, sendo que os assalariados de outrora são agora considerados

⁷⁴³ TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. *Relatório analítico e parecer prévio sobre as contas do Governo do Distrito Federal*. Brasília, 2004, p. 142.

⁷⁴⁴ Idem, ibidem.

eufemisticamente “patrones en pequeños establecimientos”.⁷⁴⁵ Uma amostra deste crescimento do trabalho informal pode ser observada no quadro abaixo:

NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS

Establecimientos	1989	1990	1991	1992	1993
Comercio organizado	135,565	140,038	144,660	149,435	154,365
Vendedores ambulantes	112,081	119,814	128,081	136,919	146,366

Fuente: Estudio de la CANACO de la ciudad de México, abril de 1993, en *Retos y propuestas*, Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio, México.⁷⁴⁶

Um dos problemas da capital mexicana, relacionado à economia informal, é a existência em larga escala do comércio ambulante. Está claro que um dos objetivos dos empresários e da administração local é retirar os ambulantes das ruas, pois eles prejudicariam os comerciantes que pagam impostos, além de e causar uma má impressão da cidade aos turistas. No entanto, este tipo de comércio não representa um problema somente para a administração da cidade e para os empresários; caminhando pelas ruas da cidade é possível presenciar momentos de tensão dos próprios ambulantes, que ora se sentem acoados pela presença da polícia, ora ignoram os policiais.

Nas visitas que fizemos em 2004 ao prédio da Secretaria de Segurança do Distrito Federal, que está na Zona Rosa, próximo a uma das saídas do metrô, observamos que o corredor que liga esta saída do metrô à rua da Secretaria, praticamente ao lado de seu prédio, por vezes estava tomado de ambulantes e por vezes estava completamente vazio⁷⁴⁷.

⁷⁴⁵ PARNREITER, Christof. Ob. Cit., 2002, p. 21.

⁷⁴⁶ MOCTEZUMA, Pedro; ANAYA, Elizabeth. Gestión Social. In. In. HARTMAN, Roberto Eibenschutz (Coord.). Ob. Cit., 1999, p. 45.

⁷⁴⁷ Em 2006 o comércio ambulante estava funcionando normalmente ao lado do prédio da Secretaria.

Há, na verdade uma alternância entre momentos de respeito à Lei de Cultura Cívica, que proíbe este tipo de comércio, e momentos nos quais não há como controlá-lo. Além disso, é complexa a negociação entre os governos a polícia e as lideranças dos ambulantes; estas muitas vezes são acusadas de “organizar atividades criminosas” e de subornar policiais, o que seria uma explicação para a alternância de reações da polícia e dos ambulantes.

Retiro de más de 2 mil puestos ambulantes en Tlalnepantla



FOTO: Alfredo Domínguez⁷⁴⁸

O do problema de fundo que está aí colocado é o da capacidade do Estado mexicano de oferecer empregos formais para esta população. Na reportagem do Jornal La Jornada em

748 Na reportagem do Jornal La Jornada a foto possui o seguinte subtítulo: Retiro de más de 2 mil puestos ambulantes en Tlalnepantla en marzo pasado. <http://www.jornada.unam.mx/2005/05/21/020n1eco.php> - Acesso em 26 de setembro de 2006.

que a foto acima é exibida a informação é de que, entre os anos de 2000 e 2003 o número de vendedores ambulantes cresceu 40%. O jornal cita dados de uma pesquisa realizada pela *Economist Intelligence Unit (EIU)* – entidade que faz parte do grupo inglês que publica a revista *The Economist*:

Las fricciones son más evidentes en la ciudad de México, donde alrededor de medio millón de personas vocean sus mercancías en la calle, venden tarjetas telefónicas en los semáforos, ofrecen discos piratas en los vagones del Metro o comida en las banquetas. Las calles que rodean la Plaza de la Constitución parecen un gran mercado; parte del bosque de Chapultepec era una romería hasta el otoño pasado, cuando la administración decidió cerrar una zona popular para darle mantenimiento.⁷⁴⁹

O problema da informalidade nos foi relatada por Mário Delgado Carrillo.

Perguntado sobre a possibilidade de retirar os ambulantes da rua respondeu:

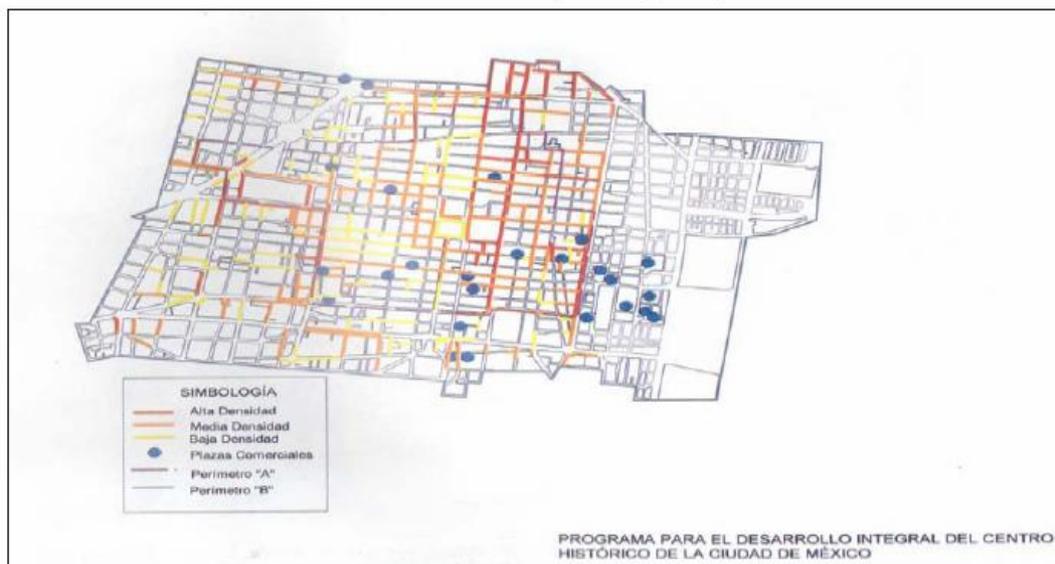
Não se pode fazer, de um modo geral. Desde 2004 há crescimento econômico zero. Não há geração de emprego. Este é um país no qual a média de crescimento nos últimos 20 anos é muito próximo a zero. Esta é uma questão econômica, não é uma questão de ordem e de legalidade. É uma saída à falta de emprego.⁷⁵⁰

⁷⁴⁹ Idem.

⁷⁵⁰ DELGADO CARRILLO, Mario. *Entrevista concedida a Cristina Zackseski*. Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal. Zona Rosa, Distrito Federal, México, em 16 de novembro de 2004.

Plano N. 3

Comercio en vía pública (1998)



Fuente. Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México. 2000

751

Também há que se considerar a existência de uma proposta de criação de um corredor turístico entre o Centro Histórico e a Basílica de Nossa Senhora de Guadalupe. A concepção de um corredor turístico está relacionada a uma visão excludente da segurança na era global, exatamente por compor o objetivo de incrementar o turismo seguro, onde os visitantes de toda parte do mundo possam ver o que é mais belo, pois assim também se torna o que está mais bem cuidado, e o que é cuidadosamente “típico”, como as manifestações culturais permitidas (ao invés dos constantes protestos que paralisam partes da cidade), ao passo que a periferia da cidade seguiria com poucas condições urbanas de segurança, mas permaneceria a uma distância segura.

Para a concretização deste projeto seria preciso remover uma comunidade tradicional que tem sua base localizada nas proximidades do Centro Histórico (oito ruas de

⁷⁵¹ MORA REYES, José Angel. El Centro Histórico: simbolismo, segregación y apropiación. In. *Fundación de Estudios Urbanos y Metropolitanos Alfonso Christieb Ibarrola*, 2003, p. 38.

distância), caracterizada pelo comércio ilegal. É o bairro de Tepito, considerado o mais violento da cidade, com destaque para a rua Jesús Carranza no quesito insegurança. Trata-se de uma área a ser evitada, ou daquilo a que Loïc Wacquant refere-se quando usa a expressão “no go áreas”.⁷⁵²

Há um movimento de resistência dos moradores de Tepito à desapropriação do bairro para que seja efetivada a construção do referido corredor turístico. Neste bairro funciona uma grande feira de “produtos importados”, armas e drogas. Caminhar por Tepito, fora da área invadida pelos ambulantes, onde os prédios não estão encobertos por lonas e produtos para venda, é como caminhar numa cidade que foi alvo de um bombardeio, ou que foi degradada por uma grande catástrofe, ou por uma grave crise econômica. No caso de Tepito se somam e/ou confundem estes elementos, em razão das operações policiais no bairro, dos efeitos do terremoto de 1985 e da depreciação decorrente da falta de manutenção da estrutura urbana⁷⁵³. Sua localização privilegiada é certamente uma ameaça a uma determinada visão de ordem e ao “bom governo” da cidade. Alguns empresários locais lucrariam tremendamente com a criação deste corredor turístico, porque ele envolve uma grande extensão de avenidas, que implicam na destruição daqueles edifícios degradados. Estas ações fazem parte de um processo maior de reforma urbana, diferindo, neste caso, da reforma e revitalização dos centros históricos e adjacências comerciais que ocorre mundo afora, que retiram os indesejáveis, tais como ambulantes e prostitutas, e mantêm a fachada dos prédios que tem algum valor arquitetônico.

⁷⁵² WACQUANT, Loïc. *Os condenados da cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2001, p. 32.

⁷⁵³ No início dos anos 1980 um grupo de arquitetos da UNAM e de artistas do grupo Arte Acá elaboraram um projeto de reabilitação do bairro. Em 1981 este projeto foi premiado no Congresso de Arquitetura de Varsóvia, mas com o terremoto de 1985 as reformas de Tepito e de áreas próximas (Guerrero, Morelos, Merced), inspiradas no referido projeto, foram abandonadas pelo governo. (THOMAS, François. Después del funcionalismo? Qué? Hacia una nueva cultura urbana. In. INSTITUTO UNIVERSITARIO DE URBANÍSTICA. *Ciudad, territorio y patrimonio*: materiales de investigación. Universidad Iberoamericana. Puebla – México, 1998, p. 47.)

Sendo assim, a estratégia proposta por Rudolf Giuliani e aceita por Marcelo Ebrard e Andrés Manuel Lopez Obrador pode ser considerada uma estratégia da exclusão daquela parte da população que vive hoje na informalidade. Os espaços públicos ocupados por vendedores ambulantes, prostitutas e também por desocupados, grafiteiros e outros são reclamados pelos incluídos, pelos empresários, pela polícia e pelas autoridades em geral, pois a proliferação destas atividades modifica a paisagem urbana e afeta o comércio estabelecido.

Ainda sobre Tepito é preciso salientar outro aspecto da análise que estamos realizando, que é a existência de um símbolo da subcultura criminal ali desenvolvida - a Santa Morte. Trata-se da imagem de uma caveira que representa a entidade protetora do estilo de vida desviante tepitenho.



Detalle de óleo
Autor: Mtro. J. C. Casco
1985



Santa Muerte/ Detalle foto

Autor: Alfonso Hernandez – Director del Centro de Estudios Tepiteños⁷⁵⁴

Com ela são realizados pactos, também são ostentadas imagens suas, além de serem realizadas procissões pelo bairro em data festiva, onde os “criminosos” e seus familiares lhe prestam homenagens. Em Tepito tanto podem ser encontrados altares para a Santa Morte quanto altares para Nossa Senhora de Guadalupe⁷⁵⁵. Numa parte da narrativa de Afonso Hernández sobre o bairro pode-se perceber o significado do culto a Santa Morte. Ele diz:

En un barrio tan popular como Tepito, es permitido salirse de los moldes convencionales, liberándose de los dogmas y las reglas, reemplazando los convencionalismos corrientes por otros más variados, festivos y realistas. Donde la imagen de la Santa Muerte es profundamente activa y triunfante, pues fundamenta el fin material de las cosas, mezcladas orgánicamente a la idea de una verdad, libre y lúcida, que no conoce el temor ni la piedad. Ya que la sabiduría popular está imbuida de la idea del tiempo dichoso, que se encamina hacia un porvenir mejor, destinado a cambiar e ir renovando todo a su paso.

Y hoy que en el barrio de Tepito, los laberintos son como

⁷⁵⁴ www.barridotepito.org.mx – Acesso em 29 de agosto de 2006.

⁷⁵⁵ É um costume mexicano que está presente em toda a cidade, seja em baixo de viadutos, em pontos de taxi, ou até mesmo dentro de cozinhas, como é o caso da cozinha do Reclusório Sul, que visitamos em 18 de maio de 2006. Neste presídio existem detentos com tatuagens da Santa Morte, sendo que um deles carrega consigo uma imagem esculpida em osso humano. Atualmente David Ordaz Hernandez se dedica a uma pesquisa com seqüestradores no Reclusório Sul. Conversa informal em 18 de maio de 2006.

un Infierno sin demonios, y las calles son un Purgatorio donde todo se paga, y las azoteas son el Cielo y los zaguanes el Limbo, este obstinado ‘barrio de las almas perdidas’ tiene en la Santa Muerte, quien lo ayude, lo cuide, y lo proteja.⁷⁵⁶

Na avaliação de David Ordaz Hernandez existe um efeito multiplicador da carreira desviante que é produzido pela presença de tepitenhos nos cárceres do Distrito Federal. Uma das razões é o referido culto à Santa Morte, outra é o fato de que os criminosos oriundos deste bairro e outros criminosos cujo contato se estabelece dentro da prisão acabam percebendo aquele bairro como provedor de armas, drogas e parcerias para ações criminosas.⁷⁵⁷ Por isso é tão importante para as autoridades locais a remoção do bairro, com tudo o que ele representa para a conquista de padrões de ordem urbanos globais almejados.

Na mesma lógica dos “corredores de segurança”, no ano de 2004 estava sendo elaborado um projeto de segurança para a Cidade do México denominado *Rota Segura*, *Diversão Segura*, de acordo com o relato do Chefe de Informações da Direção de Polícias Complementares da Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal, Jesús Zapata Palomo. Este projeto foi pensado para atender as necessidades de segurança da população jovem que têm vida noturna, cujos pais ficam apreensivos por causa do horário de retorno às residências em razão das ocorrências de seqüestros. Segundo o entrevistado, integrantes da SSP-Mx visitaram estabelecimentos comerciais cujas atividades são voltadas ao entretenimento, como bares e *boites*, propondo que abram mais cedo as pistas de dança para que os adolescentes não tenham este pretexto para saírem de madrugada. Trata-se, segundo ele, de mapear ruas, policiá-las e sugeri-las como locais mais seguros de diversão⁷⁵⁸.

756 www.barriodetepito.org.mx – Acesso em 29 de agosto de 2006.

757 Conversa informal com David Ordaz Hernandez. INACIPE, Tlalpan, Distrito Federal, México, em 18 de maio de 2006.

758 Conversa informal com Jesús Zapata Palomo. Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal, Zona

Philippe Robert considera relativamente fácil criar o que ele chama de “bolhas de segurança”, pois empresas e particulares podem pagar os seus gastos, mas: o que fazer para que os espaços entre estas bolhas não se converta em uma selva? “En general, el mercado garantiza bastante bien la seguridad de las empresas y de las colectividades; pero en cuanto al ciudadano, lo protege esencialmente como partícipe (empleado, consumidor, cliente...) de esas burbujas, y sobre todo vigila su docilidad”.⁷⁵⁹

Também encontramos projetos de criação de ilhas de segurança no Brasil, em Brasília, como já dissemos neste capítulo. Este tipo de iniciativa se coaduna com uma observação feita por Luiz Cezar de Queiroz Ribeiro na qual ele menciona, inclusive, um paradoxo da política urbana atual: “(...) as altas classes médias, ao mesmo tempo que abandonam progressivamente a vida social, continuam no centro da política urbana”⁷⁶⁰. Ele se refere a um modelo de organização espacial em emergência nas nossas cidades grandes. Neste modelo:

(...) a diferenciação das classes sociais é transformada em separações físicas e simbólicas que dificultam a sociabilidade, intensificam a fragmentação das identidades coletivas e inferiorizam certos segmentos sociais. Reforçam, portanto, as tendências à fragmentação das identidades sociais, cujo resultado são o contraste entre a capacidade de organização – coesão social – dos altos executivos e a dispersão dos grupos sociais restantes, em função da etnia, do gênero e da ocupação. Por esse motivo o poder é controlado por uma elite que atua em conjunto como poder público local nos grandes projetos de reestruturação urbana na área central, aprofundando a segregação espacial vigente.⁷⁶¹

Outro problema dos espaços fragmentados do Distrito Federal é o estabelecimento

Rosa, Distrito Federal, México, em 15 de novembro de 2004.

⁷⁵⁹ ROBERT, Philippe. *El ciudadano el delito y el estado*. Barcelona: Atelier, 2003, p. 166.

⁷⁶⁰ RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz. A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. In. RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz (Org.). Ob. Cit., 2004, p. 32.

⁷⁶¹ Idem, ibidem.

de formas de controle que aumentam ainda mais as distâncias sociais e a insegurança, pois na observação de Alessandro Baratta as distâncias entre a riqueza e a pobreza determinam: 1. estereótipos da diferença e do perigo; 2. o conteúdo do sentimento de insegurança de grupos sociais protegidos; 3. uma política de segurança dirigida exclusivamente àqueles que estão à margem do processo produtivo. Em suas palavras: “A espiral da exclusão se eleva com o paradoxo de que o controle do risco aumenta o risco, e a segurança dos assegurados passa a ser precária. No lugar de aumentar a segurança de poucos, cresce a insegurança de todos.”⁷⁶²

A idéia dos corredores de segurança, porém, é mais complexa do que a das bolhas de segurança, pois as bolhas dão a idéia de que não existe comunicação, enquanto as ilhas de segurança podem ser ligadas por “canais” que possibilitam a circulação e as trocas – os corredores. Esta comunicação é fundamental para as relações de poder da contemporaneidade e a sua existência faz com que o espaço circundante possa ser um tanto descuidado. Contudo, as tentativas atuais do controle do risco e da desordem oferecida pelas áreas externas aos corredores (*no go áreas*) e seus habitantes, produzem a ilusão de uma segurança que não é sustentável, mas que se ampara nos discursos intolerantes sobre a realidade circundante.

⁷⁶² BARATTA, Alessandro. Ob. Cit., 2000, p. 7. *Mimeo*.

Considerações Finais

Ao finalizar este trabalho queremos mencionar alguns pontos relevantes para a resignificação do conceito de **ordem pública** na atualidade.

1. O conceito de ordem pública está vinculado ao tipo de democracia que se configura nas distintas realidades locais.

Em 2003 o Instituto Latinobarometro apresentou um relatório sobre “*Democracia e Economia*”⁷⁶³ após investigar 17 países. Comparando os dados de Brasil e México, temos um resultado muito mais favorável para a democracia mexicana do que para a brasileira. O Brasil fica atrás em quase todos os questionamentos apresentados à população sobre as qualidades da democracia como forma de governo⁷⁶⁴, embora os mexicanos demonstrem-se menos satisfeitos com a democracia que conhecem⁷⁶⁵. Em relação à economia, da mesma forma, os mexicanos declaram sofrer menos com o fantasma do desemprego e têm menos dificuldades no atendimento das necessidades básicas com os rendimentos que possuem⁷⁶⁶. Sua satisfação com a saúde e com a educação também é maior do que a dos brasileiros⁷⁶⁷.

Dentre os itens da pesquisa citada o que mais chama a atenção, contudo, é referente a vitimização. Dos 17 países investigados o México é que possui o maior índice de pessoas

⁷⁶³ LATINOBAROMETRO – OPINION PUBLICA LATINOAMERICANA. Informe – Resumen – *La democracia y la economia*. Octubre, 2003. (www.latinobarometro.org – Acesso em 02/03/2006.)

⁷⁶⁴ Tomemos como exemplo o total de não democratas por país: 55% dos brasileiros e 44% dos mexicanos – Idem, p. 37.

⁷⁶⁵ Idem, p. 40. De 1996 a 2003 as pesquisas realizadas pelo instituto demonstram que o Brasil está entre os países onde houve uma diminuição do apoio à democracia. No México não se constatou nenhuma alteração neste quadro no mesmo período, mas a satisfação dos mexicanos aumentou, enquanto aos dados brasileiros também demonstram diminuição neste quesito – quadro comparativo p. 42.

⁷⁶⁶ Idem, p. 10.

⁷⁶⁷ Idem, p. 48.

(ou parentes) que foram vítimas de delito nos últimos 12 meses que antecederam a pesquisa. O Brasil ocupa a sétima posição⁷⁶⁸. No que se refere à corrupção os dois países estão praticamente empatados, com 56% para o Brasil e 53% para o México em conhecimento de algum ato de corrupção⁷⁶⁹. Tanto a corrupção quanto a incidência de crimes apresentaram decréscimos nos registros entre 2001 e 2003 no cômputo geral da América Latina, tendo sido de 7 pontos percentuais a redução da delinqüência e de 5 pontos percentuais a redução da corrupção⁷⁷⁰. Os dados coletados indicam que a corrupção é o segundo maior problema da região, acima da delinqüência. De acordo com a interpretação realizada pelo instituto a partir do cruzamento dos dados coletados, a corrupção e a pobreza interferem nas atitudes para com a democracia, ao passo que a delinqüência não tem um papel tão significativo na legitimidade do regime.⁷⁷¹

Em seu livro *O conflito social moderno*, Ralf Dahrendorf cita autores clássicos do pensamento político, tais como Hobbes, Locke, Hume e Rousseau, lembrando de suas argumentações sobre a necessidade de alguns elementos de uma ordem social deliberada e de seus intentos para o estabelecimento da lei e do governo civil. Em seguida Dahrendorf faz a seguinte afirmação: “Hoje em dia, há uma sensação generalizada de que o governo e a lei estão em toda parte”⁷⁷². Ao falarmos em sensações podemos nos arriscar a dizer que no México o governo está em toda parte, mas existindo o problema da corrupção, a lei nem sempre o acompanha. No Brasil, comparativamente, a presença do governo não é tão sentida, mas sente-se mais a presença da lei e de instituições que hoje menos do que nunca

⁷⁶⁸ Idem, p. 49.

⁷⁶⁹ Idem, p. 50.

⁷⁷⁰ Idem, ibidem.

⁷⁷¹ Idem, p. 47.

⁷⁷² DAHRENDORF, Ralf. *O conflito social moderno*: Um ensaio sobre a política da liberdade. São Paulo: Jorge Zahar, 1992, p. 40.

são necessariamente governamentais, embora desempenhem atividades públicas ou prestem serviços públicos.

No México as relações são de tipo hierárquico e pessoal. No Brasil também, mas com uma aparência de legalidade. Os concursos públicos, por exemplo, são até hoje uma exceção no México, enquanto sua obrigatoriedade no Brasil foi instituída pela Constituição de 1988. Pessoas ocupam cargos públicos no México em razão da amizade com os superiores ou de dívidas de favores, e se mantêm nos cargos pela fidelidade demonstrada. Isso inclui os membros do Ministério Público e das forças policiais, como os militares reformados que são convidados pelos novos secretários e ocupantes dos demais escalões para desempenhar funções-chave⁷⁷³.

Na continuação do texto citado de Dahrendor há outra afirmação que nos interessa: “A questão ‘contratual’ predominante é qual seria o mínimo de governo que bastaria para garantir a lei e a ordem.”⁷⁷⁴ Se olharmos para o caso mexicano podemos afirmar que esse governo mínimo é o governo resultante de eleições livres e justas, mas apesar das conquistas no campo dos direitos políticos dos últimos 10 anos ainda pairam dúvidas sobre

⁷⁷³ Podemos citar como exemplo o caso de Gustavo M. Gonzáles Flores – Comandante Operacional do Grupo Tático de Reação III, do Posto de Controle do Centro Histórico (criado em 2002). Este policial nos recebeu naquele Posto de Controle em 15 de novembro de 2004 e relatou sua trajetória policial da seguinte maneira: começou sua carreira na Marinha aos 17 anos, lá permanecendo até os 30 anos, quando foi dispensado e passou a ser pensionista. Depois que saiu da Marinha fez curso de Investigador com o FBI (que oferece cursos a policiais mexicanos, mas só para pessoas selecionadas). Ele também fez um curso de Direitos Humanos, utilizando-se desta capacitação para infiltrar-se em organizações sociais, como o Exército Zapatista; disse que fez este curso porque não sabia pregar (porque quem sabe pregar pode se infiltrar com o discurso religioso), então tratou de aprender Direitos Humanos; disse que fez isso por muito tempo e ainda julgava ter facilidade de infiltrar-se; relatou que comprava material da UNESCO para dar aulas de Direitos Humanos nas comunidades indígenas, a pretexto de ensinar os índios a se protegerem de agressões. Ele também fez questão de dizer que era amigo pessoal do Comandante do policiamento do Centro Histórico – Raúl Flores, que por sua vez era amigo pessoal do Secretário da época – Marcelo Ebrard. O policial mencionou também que os objetivos do posto eram: reduzir o crime, retirar os ambulantes das ruas e manter a ordem pública, entendendo por ordem pública os aspectos relacionados aos cidadãos, tais como brigas de família, bêbados inconvenientes e casais transando nos carros. Tais condutas, contudo, não seriam crimes e sim faltas (ou incivildades) encaminhadas a um Juiz Cívico, como vimos no capítulo IV. Para o policial a ordem cívica está relacionada às dificuldades do multiculturalismo, como diferenças decorrentes de lugares diferentes de origem, de outros valores familiares e religiosos.

⁷⁷⁴ DAHRENDORF, Ralf. Ob. Cit., 1992, p. 40.

a lisura dos processos eleitorais. A tão sonhada autonomia político-administrativa do Distrito Federal mexicano também foi lentamente conquistada nestes 10 anos e os *chilangos* têm esperança de que isso represente uma melhora para a qualidade de vida da capital. Eles apostaram muito na democratização no sentido de eleições livres e tinham muitas expectativas de que com elas outros problemas fossem resolvidos, como o problema da insegurança. No caso brasileiro, a emancipação política que possibilitou a eleição de governadores e deputados distritais, advinda da Constituição de 1988, representou a adoção de uma política de tipo assistencialista, especialmente nos governos de Joaquim Roriz, que acelerou o crescimento da cidade⁷⁷⁵ e com ele o agravamento dos problemas de infraestrutura e de serviços que afetam as condições de segurança, especialmente das populações que sobrevivem em moradias precárias em assentamentos instáveis.

De acordo com César Barreira, “(...) os governos democráticos enfrentam o desafio de implementar uma política de segurança pública capaz de prevenir e combater a criminalidade e de manter a ordem, tendo como referência os princípios do Estado de Direito”.⁷⁷⁶ Se o grande desafio dos governos democráticos é o tipo de política de segurança a ser implementada que seja capaz de garantir direitos (nem sempre expressos na lei) e manter a ordem, haveria de se pensar em uma redefinição também democrática para o que seja ordem, pois há uma incompatibilidade flagrante e não resolvida que é expressa, de um lado por um senso comum que exige ações enérgicas de controle, ainda que aviltem direitos (preferencialmente os do outro⁷⁷⁷, que são as demandas por segurança, e de outro

⁷⁷⁵ CAIXETA, Nívio. *A administração de conflitos pelas polícias do Distrito Federal*, p. 3. *Mimeo*.

⁷⁷⁶ BARREIRA, Cesar. Em nome da lei e da ordem: a propósito da política de segurança pública. In. *São Paulo em Perspectiva*, n. 18, 2004, p. 78.

⁷⁷⁷ Os mais “tementes” são capazes de renunciar seus próprios direitos, como é o caso do direito à intimidade e privacidade, desprezado em razão do apego à segurança pessoal e patrimonial no caso das câmeras de vigilância e dos grampos telefônicos.

lado por governos que querem se fazer notar pela força, atendendo tais demandas, reforçando imagens de exclusão e apostando na satanização do mal e nas denúncias dos cidadãos (prevenção de tipo denunciata) para “combater” o crime e a desordem. Isso é perfeitamente possível como discurso, mas a prática deste tipo de controle revela as contradições entre um governo que se diz democrático e, no entanto, não titubeia em manter a ordem pela exclusão da diferença, tanto pelas políticas públicas que desenvolve quanto pela ação que objetiva eliminar a contestação de suas regras.

O equívoco que percebemos hoje nos discursos sobre a insegurança é derivado de uma constatação importante da pesquisa criminológica sobre o tema: não basta desenvolver estratégias de segurança visando elementos objetivos identificados ao problema, e sim há uma grande parte do problema que está situada no âmbito da insegurança subjetiva, ou do que se chama também de sentimento de insegurança, então ele deve ser levado em conta no desenho, na implementação e na avaliação das políticas nesta área. Contudo, os discursos encontrados nos documentos dos dois países analisados revelam que as estratégias desenvolvidas a partir desta constatação destinam-se a reverter este quadro de insegurança subjetiva, procurando melhorar a imagem da atuação policial (introdução de uma lógica e de um *marketing* empresarial). Por exemplo, ao invés de ter como ponto principal de atuação as condições objetivas de insegurança (como o são a precariedade das condições de moradia, de transporte, no mercado de trabalho, a dificuldade do acesso ao estudo, os problemas ambientais e de saúde, bem como os prejuízos decorrentes da não aceitação da diversidade cultural), as estratégias se destinam a facilitar a gestão da insegurança por parte das instâncias oficiais de controle. É nisso, portanto, que a nova noção de **ordem pública** recupera aquela noção de ordem da teoria e da prática sobre segurança nacional, como defesa do Estado (ou de quem o representa). No entanto, compartilha-se o poder com as

empresas que lucram com o mercado da segurança, criando-se assim um novo ator em função do qual são desenvolvidas estratégias e excluídos outros atores da cena social em torno da qual giram os problemas da segurança urbana.

Não se pode, portanto, chamar o resultado deste processo de segurança cidadã, que segundo a definição de Irmã Arraigada significa: “(...) la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana em términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales”. A autora também define segurança pública como: “(...) el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública por medio de la prevención y represión de los delitos y las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de la policía administrativa.”⁷⁷⁸

A desordem é aquilo que provocam as velhas e novas classes perigosas. Fazem parte dos direitos dos incluídos a possibilidade de exclusão daqueles que não tem direitos, mas crescem as demandas por segurança quando esta possibilidade é frustrada de alguma maneira, ou por algum tipo de política. As demandas por mais segurança, ou as respostas repressivas fundadas em ditas demandas, são opostas à forma com que compreendemos a democracia, porque nelas está embutida uma noção de segurança e **ordem pública** que não leva em consideração os direitos de todos e a existência de uma sociedade plural que perceba a existência e a necessidade de efetividade desses direitos. Por isso a segurança urbana é perseguida hoje, mais como restrição do que como garantia de direitos. A idéia de democracia que está aí contida não se restringe ao entendimento de que seria a vontade da maioria, mas de democracia como possibilidade de inclusão, mesmo daqueles que estão longe de ser maioria, sem a preocupação de virem a ser ou não, mas simplesmente pelo fato

⁷⁷⁸ ARRAIGADA, Irmã. *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina*. CEPAL, 2001, p. 3.

de que há possibilidade e necessidade de participação de todos para que haja uma perspectiva pacífica de resolução ou administração de conflitos.

A partir destas considerações podemos retomar os questionamentos iniciais sobre o fato da sociedade civil e do governo de cada país ter tão pouco a dizer sobre a política de segurança. Os problemas mais graves são impronunciáveis para aqueles que se não se importam ou mesmo se empenham em preservar a desigualdade até o ponto em que seu *status quo* também seja preservado. Sendo assim, continuamos, na política, tentando conjugar o inconciliável, que são as garantias históricas de direitos fundamentais e a manutenção da **ordem pública**, que foi razoavelmente mantida até hoje dentro de um padrão político autoritário, de forma a representar a última sustentação de práticas cotidianas que traduzem em violência aquilo que deveria ser ordem. Isso responde também ao segundo questionamento sobre a centralidade da segurança pública nas relações de poder.

2. A desordem urbana é uma justificativa para a repressão dos indivíduos e grupos que ela atinge.

O conteúdo observável do conceito de **ordem pública** nas políticas de segurança de ambos os países analisados, ainda que por razões distintas, termina sendo o controle de populações excluídas que não podem, por sua situação de exclusão, reivindicar a segurança que o Estado lhes deveria possibilitar em termos de garantia de direitos. A guerra contra o crime da política efficientista é a guerra contra a existência digna destas populações.

As políticas de segurança locais estão direcionadas hoje ao “combate” dos efeitos simbólicos da insegurança, investindo na contenção da degradação urbana e das incivildades. Para o desenho das atuais políticas o conceito de **ordem pública**, relacionado outrora com a razão de Estado e com as forças armadas, transforma-se em controle da

desordem urbana, ou como diz Theodomiro Dias Neto: “O tema da segurança deixa de ser compreendido como ‘questão de polícia’, de uma **ordem pública** a ser imposta pelo aparato repressivo do Estado, para converter-se em finalidade transversal do governo de um território.”⁷⁷⁹ Contudo, percebemos que enquanto novos atores vão sendo envolvidos no teatro da segurança, a pretexto de sua democratização, estende-se o controle de tipo repressivo para os espaços nos quais ele esteve ausente, pois tal ausência é vista como produtora de desordem.

Em geral, quando a **ordem pública** é mencionada nos textos legais e nos discursos institucionais e acadêmicos ela aparece unida à palavra “manutenção”. Esta união tem, seguramente, um significado conservador, pois não se abre a possibilidade de modificação da noção de ordem pressuposta, sendo o conceito de **ordem pública** fechado em si mesmo, no melhor dos casos, na sua ausência de significado, e no pior deles da violência que está posta neste vazio. Parte-se do pressuposto de que existe uma ordem que deva ser respeitada, ao passo que na observação dos espaços das cidades estudadas está claro que manter a ordem é manter pessoas na condição de excluídas.

A noção de cidadania que está implícita no conceito de **ordem pública** tradicionalmente colocado é a do sujeito que respeita a lei, mas a noção de cidadania numa nova **perspectiva de ordem pública** seria também, e principalmente, a do sujeito respeitado e cujos direitos são efetivamente protegido pela lei e pelas instituições. A dimensão em voga nas políticas de segurança, que se autodenominam como comunitárias e participativas, indicam que tais políticas devem ser públicas ao menos no sentido de que os direcionamentos políticos sejam claros e negociados democraticamente. Contudo, até agora

⁷⁷⁹ DIAS NETO, Theodomiro. Ob. Cit., 2005, p. 119.

a “localização” da segurança está colocando à mostra mais problemas do que soluções, tais como:

- a fragilidade do poder estatal;
- sua dependência das “relações exteriores” e do capital;
- uma falta de clareza na relação público - privado;
- o fechamento de espaços públicos como forma de exclusão da diversidade;
- os limites do consumo de segurança, tanto no que se refere aos agentes (policiais), quanto no que se refere à tecnologia de vigilância.

Para se saber em que aspecto cada um dos atores públicos/privados/comunitários podem intervir é preciso haver segurança quanto aos objetivos, para que a partir daí sejam traçadas as possibilidades e limites da atuação de cada um. É evidente que a participação cidadã é importante, mas o objetivo posto de redução do crime (Paradigma Etiológico em Criminologia) enrijece o objetivo, pois não ocorre à boa parte dos interessados no problema que a redução do crime possa ser um resultado apenas acessório da participação, caso contrário reforça-se a participação popular em políticas de vigilância excludentes e potencializadoras de conflitos.

O tipo de estratégia eficientista pode alterar positivamente a percepção dos cidadãos quanto às suas condições de segurança, e isso faz parte da função simbólica já desempenhada pelo Sistema e pelo Direito Penal. Quando falamos de função simbólica estamos nos referindo àquilo que na teoria penal se chama de Prevenção Geral Positiva, que é uma forma de manutenção do funcionamento do sistema e das regras vigentes, e não objetiva propriamente evitar a ocorrência de conflitos, mas alimenta a subsistência de uma

função conservadora para o Direito⁷⁸⁰. Quando se menciona, por exemplo, a necessidade de uma cultura da legalidade para que haja a redução da criminalidade, o que está, no mais das vezes entendido como cultura da legalidade é a aplicação das regras vigentes, ao passo que raramente é questionada a forma de elaboração e implementação das regras. Ou seja, existe uma expectativa de que o sistema jurídico-político encontre uma legitimidade tal que lhe permita regular as situações a que se destina. No entanto, a forma com que se pretende este resultado, em geral, é uma forma na qual ele deve ser proveniente de uma adesão espontânea e, preferencialmente, imediata dos cidadãos.

Aqueles que estão de fora dos procedimentos regulares a partir dos quais são elaboradas as regras jurídicas e as propostas políticas são, em geral, considerados ameaças dos sistemas aos quais estão alheios. Então, ao invés de se buscar a participação cidadã na formulação de regras de convivência social, busca-se a repressão da dissidência como forma de garantia de manutenção das regras, ainda que estas não garantam os direitos fundamentais de forma igualitária. É nisso que consiste a crítica ao conceito de incivilidade como elemento caracterizador das novas políticas de segurança, tanto efficientistas quanto garantistas, pois não são propriamente crimes, mas são demonstrações de que seus autores não pertencem à comunidade que está satisfeita com as regras a ponto de investir no seu cumprimento, e cumprem a função de um divisor de águas entre “a comunidade” e o resto.

3. O conceito de ordem pública que orienta as atuais políticas de segurança é globalmente definido para incluir padrões de qualidade de vida definidos na mesma esfera.

Pode-se dizer que na sociedade global a **ordem pública** confunde-se, por vezes com

⁷⁸⁰ A confirmação possível dessa teoria é apenas simbólica e não empírica, uma vez que não depende da quantidade de infrações das normas legais ou de sua redução.” (ZACKSESKI, Cristina. Ob. Cit., 2000, p. 167-191.)

segurança urbana e por vezes com segurança nacional. A primeira se destaca como forma de definição, implementação e controle das políticas públicas de segurança em nível local, propiciando esta visão da segurança como elemento de uma vida digna para os cidadãos das localidades territorialmente e/ou culturalmente definidas. Ela pode ser constatada a partir da definição de um novo lugar para a segurança, mais próximo do alcance dos cidadãos e do poder local a pretexto de uma maior participação ou de uma democratização das políticas de segurança. A segunda surge na observação do tipo de interface havida na construção de padrões internacionais de segurança e de garantias de direitos, mas também de definição de perigos, prejuízos e inimigos ou opositores. Ela pode ser constatada pela influência de organismos internacionais, assim como de orientações teóricas e políticas de países cujas experiências sejam consideradas modelos, na formulação de políticas nesta área, no âmbito interno dos Estados Nacionais analisados. Tal influência se dá, inclusive, no desenho de indicadores para medir Desenvolvimento Humano (IDH), qualidade de vida e segurança.

Contudo, a **manutenção da ordem pública** segue sendo, tanto no Brasil quanto no México, de responsabilidade da polícia. Isso no melhor dos casos, pois a Constituição Brasileira confere esta atribuição também às forças armadas, enquanto a legislação mexicana fez com que o sistema de segurança dominasse (encampasse, absorvesse) o sistema de justiça. Estas são demonstrações inequívocas das distorções havidas, no Brasil no final da década de 1980 e no México no final da década de 1990, resultantes de visões sobre ordem e segurança definidas por diferentes discursos de emergência, mas cujos resultados são conservadores tanto na definição convencional de **ordem pública** quanto na adequação do discurso global às práticas locais.

O problema que surge daí é: como serão respeitadas, nestas circunstâncias, as especificidades e as necessidades locais, inclusive de participação democrática? Tal

participação é mencionada exaustivamente nos textos das políticas⁷⁸¹ sem que se perceba a efetividade da mesma na formulação de regras e definição (ou compreensão) de indicadores. Esta participação, contudo, não é garantia de redução de criminalidade, assim como crescimento urbano não significa, necessariamente, maior criminalidade⁷⁸². Então a reedição do conceito de **ordem pública** revela uma concepção de segurança que compreende:

- uma tentativa de inclusão dos países estudados numa posição de destaque na política internacional que lhes permita pertencer a uma comunidade com futuro;
- uma noção de civismo definida a partir das regras das “comunidades” de países desenvolvidos.

Tais afirmações encontram respaldo nos dados/discursos apresentados nesta tese e também estão presentes na literatura sobre o assunto, que reforçam também outras análises que apresentamos sobre a fragilização do monopólio do Estado na gestão dos serviços de segurança:

No obstante, los Estados latinoamericanos luchan entre sí por representar a los ojos de los países más poderosos, que buscan economías emergentes para invertir y obtener fuertes flujos de dinero, el lugar óptimo para que se realicen esas inversiones, debiendo ser en primer lugar ‘zonas de seguridad’, por lo que deben canalizar todo el personal de seguridad disponible a dicha regiones (sic), en detrimento del resto de la sociedad, la escasez de policías oficiales es una de las razones de la proliferación de la seguridad privada que debe cubrir esos espacios.

Luego entonces el Estado está totalmente dispuesto a ceder sus atribuciones soberanas en materia de seguridad, por la vía de la economía privada, a fin de satisfacer las exigencias de los países

⁷⁸¹ Para exemplos de um só tipo de documento que ilustra bem o caso mexicano temos os Planos Nacionais de Desenvolvimento 1989-1994, 1995-2000 e 2001-2006, que cobrem quase todo período analisado e nos quais a referência à participação cidadã é uma constante. (DEL VALLE MARTÍNEZ, Antonio. Ob. Cit., 2004, p. 2004, p. 77).

⁷⁸² As cidades japonesas são exemplos disso.

ricos con los cuales se tienen relaciones comerciales y de inversión.⁷⁸³

Esta situação peculiar vista sob o ângulo de uma lógica de mercado, é o que nos permite pensar nas relações de poder entre os Estados, nos sujeitos participantes dessas relações e nas formas de representação capazes de se articular num movimento de redefinição desses papéis. Aquelas relações que estavam demarcadas pelas fronteiras dos Estados Nacionais encontram-se hoje diante de novos atores e de outras dinâmicas, uma vez que as questões de segurança envolvem uma conexão supra e ao mesmo tempo infra-estatal. Há também uma redefinição das identidades e da representatividade, pois os interesses já não são os do indivíduo, e sim interesses e demandas coletivas que se articulam no formato de redes, que estão modificando uma visão hierárquica das relações de poder. É neste sentido que não se pode mais pensar em **ordem pública** sem admitir espaços para a diversidade, e muito menos reprimi-la por significar uma ameaça a esta ordem.

As pessoas, a partir da base, reclamam o direito à diferença, de tal forma que a diferença não seja mais uma fonte de desigualdade, e que um Estado não tenha mais qualquer direito a rechaçá-la sob o pretexto de estabelecer uma igualdade como base de um regime democrático. A cidadania é então entendida como um estatuto, mas também substancialmente como um conjunto de atitudes, de papéis e de expectativas, que não obedecem necessariamente a delimitações territoriais.⁷⁸⁴

⁷⁸³ PIÑERA SÁNCHEZ, Fernando. Irrenunciabilidad del Estado al fin esencial de la seguridad pública. In. SANCHEZ SANDOVAL, Augusto (Coord.). *Política Criminal: la reducción del Estado nacional y las Políticas transnacionales de Seguridad*. México: Universidade Nacional Autónoma de México. Programa de Posgrado en Derecho, 2003, p. 96.

⁷⁸⁴ BAUMAN, Zygmunt. Ob. Cit., 1999, p. 170 – 171.

É muito comum que encontremos menções a condições gerais de vida, tais como educação, saúde e habitação como formas gerais de prevenção de delitos⁷⁸⁵. Inclusive esta tem sido a tônica dos Congressos realizados pelas Nações Unidas sobre Prevenção do Delito, desde meados do Século XX. Entretanto, pode-se observar, no decorrer da pesquisa, que as políticas sociais e as políticas urbanas ainda não se encontram articuladas às políticas de segurança, quer seja na formulação, implementação ou avaliação⁷⁸⁶. No Distrito Federal mexicano existe, ao menos no discurso, uma preocupação em articular a segurança às políticas sociais⁷⁸⁷. No Distrito Federal brasileiro ainda não se percebe esta tentativa de articulação.

Estamos nos referindo, então, a desencontros surpreendentes, uma vez que a noção de ordem na luta contra o crime é dependente de noções de ordem social, jurídica e ambiental que não são pensadas para garantir a primeira. Ou seja, é projetado um ideal de ordem como respeito à lei, por parte dos governos, sem que haja uma demonstração clara de que estes mesmos governos estejam preocupados em prevenir os conflitos resultantes de faltas de condições básicas de acesso às condições de vida consideradas dignas pelos mesmos organismos internacionais.

Ao invés dos serviços públicos (no trabalho destacamos alguns exemplos) serem garantidos a todos, o que se vai assumindo é uma lógica e uma linguagem privada na administração dos mesmos, estabelecendo-se metas empresariais que depois são trocadas como moeda eleitoral. Desta forma, quando os textos das leis e das políticas trazem

785 SALAS CHAVES, Gustavo. Palestra no Instituto Nacional de Ciências Penais (INACIPE) no dia 06 de outubro de 2004.

786 As metodologias de avaliação das condições de segurança disponíveis hoje não levam em conta tais condições gerais de vida.

787 GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe de Avances – Relatório Giuliani*. México, agosto de 2004, p. 24.

afirmações sobre a manutenção da **ordem pública** ou da ordem estabelecida, estão sendo referidas as condições sociais e urbanas desiguais de nossas sociedades, que serão mantidas pelo recurso ao Direito Penal ou a outros ramos do Direito, que desempenha aí sua missão conservadora através de um novo discurso justificador de uma velha forma de controle.

Das recomendações dos organismos internacionais no sentido de democratizar as políticas de segurança tomando-as cidadãs, participativas, locais, integradas, multiagenciais, partindo-se de uma visão teórico-política multi ou interdisciplinar, articuladas em redes, dirigidas à inclusão social e à autonomia dos sujeitos e das comunidades, nas realidades locais analisadas, percebe-se que a dimensão local está elitizada e privatizada, sem que existam condições estruturais de inserção dos grupos marginalizados. Quando a comunidade se organiza o objetivo é afastar ou derrotar a diversidade existente no bairro ou área. Então podemos dizer que a localidade funciona para a compreensão de **ordem pública** se há interesse eleitoral ou vantagens financeiras.

Observamos que a recepção das diretrizes internacionais de segurança urbana, com a incorporação de estratégias concretas voltadas à segurança das pessoas, diz respeito ao sentido da qualidade de vida já incorporado pelas realidades locais, ou seja, as propostas recepcionadas de forma parcial e fragmentada, de acordo com a conveniência política e com as possibilidades culturais. Por exemplo: nas duas localidades estudadas houve a incorporação de um discurso comunitário e participativo, como é o caso das iniciativas de Segurança Comunitária em Brasília e de Polícia de Bairro na Cidade do México. A implantação efetiva da filosofia deste tipo de estratégia ainda é questionável em ambas realidades, mas “pega bem” para os governos mesclar as práticas de controle tradicionalmente utilizadas com iniciativas que se destacam internacionalmente na literatura e na política, mas que já são alvo de diversas críticas, embora estas sejam

solenemente ignoradas nas localidades estudadas, como é o caso da mudança de nomenclatura, onde a segurança pública se converte em segurança cidadã. Apesar de ter um significado esta modificação não resolve por si só o problema de concepção de segurança, como demonstram afirmações da seguinte natureza:

Al cambiar el concepto de seguridad pública por seguridad ciudadana, la ciudadanía se convierte en destinataria de las políticas de seguridad, es a ella a quien sirve la seguridad y no a la autoridad. Lo que ahora se debe privilegiar es que las políticas de seguridad respondan a las necesidades de los ciudadanos, y garanticen el respeto a sus derechos. La seguridad es, al fin y al cabo, un derecho básico de todo ciudadano y ciudadana. Es así como se trata de establecer un antes y después en las políticas de seguridad; aquellas en las que el Estado era el actor central y respondían a sus intereses (llamada entonces seguridad pública) y hoy día, políticas de seguridad que responden a y ante el ciudadano (seguridad ciudadana).⁷⁸⁸

Contudo, não se trata de uma simples inversão de prioridades, e sim de uma percepção política diferente, na qual o cidadão não seja objeto e sim sujeito das políticas e ações destinadas ao alcance de padrões de qualidade de vida que propiciem melhores condições de segurança.

4. A qualidade de vida é a nova ambigüidade que está contida no conceito de ordem pública.

Na década de 1980 James Holston encontrou nas falas dos habitantes de Brasília a valorização das oportunidades econômicas e dos padrões de vida mais altos que esta oferecia, pois isso alguma forma compensavam o estranhamento produzido pela cidade modernista e o peso do distanciamento do local de origem:

788 PÉREZ GARCÍA, Gabriela. Ob. Cit., 2004, p. 11 – www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/PDF - Acesso em 18 de julho de 2006.

Entrevista após entrevista os habitantes registram essa diferença básica: o Plano Piloto está livre dos problemas que afligem outras cidades do Brasil – congestionamento, altas taxas de criminalidade, miséria onipresente, precariedade dos serviços urbanos, poluição. O Plano Piloto está a salvo de “toda essa desordem”. Pelo contrário, na capital “as coisas funcionam”; o cotidiano de trabalho é “fácil”, a vida de todo o dia é “tranquila”. Quando se acrescentam a estas vantagens as oportunidades, a segurança, os salários e gratificações dos empregos públicos, a “boa vida” de Brasília é bem sedutora; ou seja, na avaliação de seus habitantes, as vantagens práticas superam o sentimento de desfamiliarização. Especialmente quando se leva em conta a progressiva deterioração das condições urbanas em outras partes do país no decorrer das duas últimas décadas, os atrativos da “ordem” que reina em Brasília terminam superando – rapidamente, às vezes – a sensação de perda que os residentes do Plano Piloto em geral experimentam em relação a suas cidades de origem.⁷⁸⁹

No entanto, pouco mais de uma década se passou e já podemos fazer outra avaliação das condições de vida e de ordem de uma cidade que ainda é muito jovem. Estava presente no projeto modernista uma concepção diferente sobre os espaços públicos, sobre os interesses coletivos, sobre acesso à moradia e aos serviços, enfim, sobre a gestão das necessidades dos membros da tecnocracia que daria outro rumo ao país, diferenciando-o daquele velho Brasil do atraso. A distância entre a concepção modernista que influenciou o projeto da cidade e o resultado disso tudo em quatro décadas de existência é, sem dúvida, uma das chaves para a compreensão do conceito de **ordem pública**, reconstruído agora pela recepção de outros modelos, também fixados no desenho e na gestão urbana, como são os modelos políticos de segurança contemporâneos.

Hoje não se fala mais tanto em paz social e harmonia, mas se fala em respeito às regras (mais no Distrito Federal mexicano) e em qualidade de vida (mais no Distrito Federal brasileiro). Para medir condições de segurança de um lugar determinado seria produtivo, então, um sistema de indicadores que permitisse avaliar segurança a partir de

⁷⁸⁹ Idem, p. 34 e 35.

padrões de qualidade de vida, ao invés do que se tem tentado fazer hoje, que é avaliar a qualidade de vida a partir de índices criminais. É a partir destes índices que aquelas e outras realidades locais estão desenvolvendo suas perspectivas de ordem, utilizando para isso o discurso da qualidade de vida e da participação cidadã. Parte-se de uma consideração óbvia de que a vida em risco permanente é uma vida sem qualidade e que existe uma estratégia de segurança que pode devolvê-la ou melhorá-la. Isso significa que está sendo colocado muito peso no pior tipo de política que já conseguimos desenvolver, que é a Política Criminal, e é nela que estão sendo envolvidos os cidadãos, reforçando-a, na busca pela eficiência e pela legitimidade de estratégias simbólicas, dado que o controle do risco não depende exclusivamente da esfera local.

No Brasil a discussão sobre **ordem pública** ainda está formemente incrustada no meio militar, subsistindo uma noção de civismo com o significado de amor à pátria. Ao mesmo tempo, e paradoxalmente, as menções à cidadania são freqüentes nos discursos sobre segurança urbana. No México já se fala mais e há mais tempo sobre a necessidade de uma “cultura cívica” e a discussão sobre **ordem pública** não está concentrada no meio militar. Entende-se que as incivildades são as desordens do cotidiano, e a presença ou não de atitudes cívicas está referida ao compromisso ou ao desrespeito às regras sobre o funcionamento normal e regular da cidade. Se observarmos os distritos federais estas diferenças tomam a aparecer, pois a Cidade do México é considerada uma cidade global⁷⁹⁰,

790 Para Christof Parnreiter “(...) el término ‘ciudad global’ se refiere a una nueva forma de centralidad urbana causada por los procesos de la globalización. Ciudades globales son los nudos de la economía global, donde se integran economías regionales, nacionales e internacionales. Así, una ciudad global no se define ni por fronteras administrativas ni por el tamaño de su población, sino por sus funciones en la economía mundial. Las ciudades globales son centros a través de los cuales los flujos de capital, información, mercancías y migrantes circulan, y desde donde se controlan y gestionan estos flujos. Centralizando funciones de gestión y de control en la economía mundial, las ciudades globales son lugares de donde se prestan los servicios avanzados necesarios para el funcionamiento de la economía global. De tal modo, son lugares de

ao passo que Brasília ainda não assumiu este status, nem esta pretensão; apesar de seu potencial de “comunicar-se com o mundo” ainda não alcançado pela maior parte das regiões e cidades do país, a capital dos negócios, o centro econômico-financeiro do país, continua sendo a cidade de São Paulo.

No momento de consolidação dos Estados Nacionais modernos no início do Século XX houve a predominância da política nacional sobre as políticas locais.⁷⁹¹ A abertura dos mercados nacionais para investimentos e produtos externos, ocorrida nas últimas décadas desse século, fez com que fosse retomada a importância das cidades para a economia e para a política mundial. Reforça-se, então, a necessidade de atendimento a determinados padrões de segurança e qualidade de vida locais que possibilitem a estas cidades a inclusão no rol das cidades globais, sendo que este potencial de desenvolvimento não se destina necessariamente à melhoria da qualidade de vida de outras cidades e regiões do mesmo país, para além do que for importante para que a situação que possibilitou a inclusão de determinada cidade seja sustentada. Assim, podemos dizer nas políticas de segurança dos Distritos Federais do Brasil e do México **ordem pública significa a capacidade demonstrada pelas administrações locais em gerir os espaços externos aos corredores de segurança, de forma a impedir que a desordem e a violência dos mesmos prejudique os padrões de qualidade de vida que são estabelecidos no âmbito das trocas econômicas e políticas dos atores globais, e refletidos nos indicadores de**

producción, de comercio y de consumo para servicios financieros, legales, de contabilidad, de seguros o inmobiliarias. Finalmente, las ciudades globales son conectadas entre ellas a través de los mencionados flujos de capital, información, mercancías y migrantes, creando así una red global de ciudades (Friedmann, 1986; Sassen, 1991 y 2002; Knox & Taylor, 1995).” (PARNREITER, Christof. Ob. Cit., 2002.)

791 HIERNAUX- NICOLAS, Daniel. Cosmopolitanismo y exclusión em las ciudades globales. In. POBREZA URBANA: perspectivas globales, nacionales y locales. Foro internacional sobre la pobreza urbana – Gobierno del Estado de México. México: Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 61.

desenvolvimento da atualidade.

Evidentemente não se trata de um conceito ideal, nem de um objetivo, apenas da tradução de um direcionamento político comum às duas realidades locais estudadas, que se revela com mais potencial para reproduzir situações de desigualdade do que para a concretização de um ideal de segurança como qualidade de vida.

Referências

ACOSTA, Mariclaire. Estratégias para combater a exclusão social e o preconceito no México. In. PINHEIRO, Paulo Sérgio; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Orgs.). *Direitos humanos no século XXI*. Parte I. Rio de Janeiro: IPRI, 1998, p. 623 - 652.

ABRAMOVAY, Miriam *et alli*. *Gangues, galeras, chegados e rappers: juventude, violência e cidadania nas cidades da periferia de Brasília*. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

AGUILAR CAMÍN, Hector. *México: a cinza e a semente*. São Paulo: Bei., 2002.

AITH, Fernando; SAULE JR.; Nelson Anotações sobre a agenda habitat. In. *Seminário Agenda Habitat no Brasil*. Rio de Janeiro, 23 e 24 de agosto, 1996.

ALMEIDA, Gabriel Bentin de. Afinal, quando é possível a decretação da prisão preventiva como garantia da ordem pública? In. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, n. 44. São Paulo: RT, 2003, p. 71 - 85.

ALVARADO, Arturo; ARZT, Sigrid (Ed.). *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*. México: Colegio de México/ Centro de Estudios Sociológicos, 2001.

ALVES, Renato; GÓIS, Fabíola. PM cobra favores em troca de segurança. In. *Correio Braziliense*, edição de 13/11/2005.

<http://noticias.correioweb.com.br/materias.php?id=2656491&sub=Distrito> – Acesso em 06 de fevereiro de 2006.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Do paradigma etiológico ao paradigma da reação social: mudança e permanência de paradigmas na ciência e no senso comum. In. *Seqüência*, n° 30, Florianópolis: UFSC, 1995, p. 24 - 36.

_____. *Dogmática e sistema penal: em busca da segurança jurídica prometida*. Florianópolis, 1994. Tese (Doutorado em Direito) - Curso de Pós-Graduação, Universidade

Federal de Santa Catarina.

ANIYAR DE CASTRO, Lola. *Criminologia da reação social*. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

_____. *Criminologia da libertação*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

ARÉVALO ÁLVAREZ, Luis Ernesto. *El concepto jurídico y la génesis de los derechos humanos*. Puebla: Lupus Magíster, 2001.

ARNAUD, André-Jean *et alli*. *Dicionário enciclopédico de teoria e sociologia do direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

_____. *O direito entre modernidade e globalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

ARQUITETURA INSTITUCIONAL DO SUSP - CAPÍTULO 7 – *Prevenção do crime e da violência e Promoção da Segurança Pública no Brasil*.

www.segurancacidade.org.br/home.htm - Acesso em 03 de dezembro de 2005.

ARRAIGADA, Irmã. *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina*. CEPAL, 2001.

ASTRIA, Raúl; SILES, Marcelo (Compiladores). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: CEPAL/ Michigan State University, 2003.

AYMONE, Túlio; PEPA, Luciana; PAVARINI, Massimo. Un modelo di ‘prevenzione integrata’. In. *Quaderni di Cittàsicure*, anno 2, n. 7, 1996, p. 101 – 114.

AZAOLA, Helena; BERGMAN, Marcelo. El sistema penitenciario mexicano. USEMES 2003-04 - *Working Paper Series*. Originally prepared at the conference on “Reforming the Administration of Justice in Mexico” at the Center for U. S.-Mexican Studies, May, 2003.

<http://usmex.ucsd.edu/justice> - Acesso em 20 de abril de 2004.

AZUELA, Antônio. *Entrevista concedida a Cristina Zackseski*. Instituto de Ciências Sociais – ICS - UNAM – Distrito Federal, México, em 18 de maio de 2006.

_____. *Sobre las nuevas condiciones en el acceso al suelo y en la regulación urbana en México*. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. *Mimeo*.

BANCO MUNDIAL. *La era urbana*, vol. I, n. 4, verano, 1993.

BANDEIRA, Lourdes; SUAREZ, Mireya. *Ordem pública, discriminação e repressão*. S/R.

BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2000.

_____. Direitos humanos: entre a violência estrutural e a violência penal. In. *Fascículos de Ciências Penais*, n. 2. Porto Alegre: SAFE, 1993, p. 44 – 61.

_____. *Funções instrumentais e simbólicas do direito penal*. Lineamentos de uma teoria do bem jurídico. Universidade de Saarland, Alemanha, 1990. *Mimeo*.

_____. I nuovi orizzonti della prevenzione. In. *Sicurezza e Territorio*, Bologna, 1993.

_____. Integración-prevención: una “nueva” fundamentación de la pena dentro de la teoría sistémica. In. *Doctrina Penal*, ano 8, n. 29, 1985.

_____. *O conceito de segurança na Europa*. Rio de Janeiro: UCAM, 2000. *Mimeo*.

_____. Resocialización o control social: por un concepto crítico de “reintegración social” del condenado. In. ARAÚJO JR., João Marcelo (org.). *Sistema penal para o terceiro milênio: atos do colóquio Marc Ancel*. Rio de Janeiro: Revan, 1991, p. 251 – 265.

_____. Sobre a criminologia crítica e sua função na política criminal. Relatório apresentado no *IX Congresso Internacional de Criminologia*. Viena, 1983, p 145 – 166.

BARAZAL, Neusa Romero. *A versão brasileira dos Direitos Humanos*. Uma reflexão política-antropológica dos PNDHs I e II. http://www.usp.br/prolam/downloads/2005_1_2.pdf - Acesso em 12 de janeiro de 2006.

BARRETO RANGEL, Gustavo. Política de prevenção social. In. *Revista Mexicana de*

Justicia. N. 2, vol IX, Procuraduría General de la República. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Instituto Nacional de Ciencias Penales. Abril – Junio, 1991.

BARREIRA, Cesar. Em nome da lei e da ordem: a propósito da política de segurança pública. In. *São Paulo em Perspectiva*, n. 18, 2004, p. 77 – 86.

BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel. *Policía y seguridad en México*. Colección investigación n. 4. México: INACIPE, 2005.

BATISTA, Nilo. *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*. Rio de Janeiro: Revan, 1996.

_____. *Punidos e mal pagos: violência, justiça, segurança pública e direitos humanos no Brasil de hoje*. Rio de Janeiro: Revan, 1990.

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

_____. *Globalização: as conseqüências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

_____. *Europa: uma aventura inacabada*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

BAYLEY, David. H.. *Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa*. São Paulo: EDUSP, 2001.

BELLI, Benoni. Polícia, “tolerância zero” e exclusão social. In. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 58, 2000, p. 157 – 172.

_____. *Tolerância zero e democracia no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2004.

BERGALLI, Roberto *et alii*. *El pensamiento criminológico I: un análisis crítico*. Bogotá: Temis, 1983.

BOLIS, Gillermo. El Banco Mundial y la política de vivienda en México. In. *Revista Mexicana de Sociología*, nº 2. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 2004, p. 4 - 5. <http://www.ejournal.unam.mx/rms/2004-2/RMS4204.pdf>

BOLÍVAR OSUNA, Lúgia. La reforma del sistema judicial en Venezuela. In. *Nueva Sociedad*, marzo – abril, 1999, p. 151 – 171.

BORGES, Antonádia. Sobre pessoas e variáveis: etnografia de uma crença política. In. *Mana*, vol. 11, n° 1. Rio de Janeiro, 2005, p. 1 – 24.

BORRADORI, Giovanna. *Filosofia em tempo de terror: diálogos com Habermas e Derrida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Avaliação do Programa Sistema Único de Segurança Pública. Sumários Executivos*. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2005.

BRATTON, William & ANDREWS, William. Crimen y castigo: lo que hemos aprendido acerca del trabajo policiaco. In. *City Journal*, Manhattan Institute for Policy Research. Spring, 1999. http://www.city-journal.org/html/9_2_what_weve_learned.html - Acesso em 08 de março de 2006.

BROCHADO, João Manoel Simch. *Segurança pública no Distrito Federal*. GDF: Secretaria de Comunicação Social – Coleção Cadernos de Brasília, 1988.

BUSTOS RAMÍREZ, Juan. *Bases críticas de un nuevo derecho penal*. Bogotá: Temis, 1982.

CAIXETA, Nívio. *A administração de conflitos pelas polícias do Distrito Federal*. Mimeo.

CANCELLI, Elizabeth. *A cultura do crime e da lei*. Brasília: UnB, 2001.

_____. De uma sociedade policiada a um Estado policial: o circuito de informações das polícias nos anos 30. In. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 36, n. 01, p. 67 – 86, 1993.

CAPÍTULO CINCO: La seguridad en una democracia emergente. La política de seguridad pública durante los gobiernos del PRD al mando de Cuauhtémoc Cárdenas y Andrés

Manuel López Obrador. Versión 5 de julio 04.

CARVALHO, Carlos Eduardo. A queda de José Genoíno. In. *Planeta Porto Alegre. Net*. <http://www.planetaportoalegre.net/publicue/cgi/public/cgilua.exe/web/templates/htm/1P40P/view.htm?infoid=11174&user=reader&editionsectionid=96> – Acesso em 14 de junho de 2006.

CARVALHO, Janaína de Cássia. *Uma breve passagem pelos Juzgados Cívicos*. Maio de 2005. *Mimeo*.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CATTOLI, Nadia. Bologna: vivere insieme la città. In. *Progetto Cittàsicure*, anno 1, n. 3, luglio/agosto, 1995.

CAVALCANTI, Leonardo; XAVIER, Marcello. Governo tenta mudar sistema. In. *Correio Braziliense*, 19 de fevereiro de 2001, p. 8.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. Questões preliminares para a discussão de uma proposta de diretrizes constitucionais sobre a segurança pública. In. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. Ano 6, n. 22. São Paulo: RT, 1998, p. 139 – 182.

CERVINI, Raúl. *Os processos de descriminalização*. São Paulo: RT, 2000.

CHABAT, Jorge; BAILEY, John. *Reporte al Grupo de Tarea: Seguridad pública y gobernabilidad democrática: desafíos para México y Estados Unidos*, 2000. *Mimeo*.

CHALOM, Maurice; LÉONARD, Lucie; VANDERSCHUEREN, Franz; VÉZINA, Claude. *Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía*. Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT), Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidade (CIPC); Ciudades más Seguras. Chile: SUR, 2001.

CHINCOYA TEHUTLI, Héctor; GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis. La Ley de Justicia Cívica del Distrito Federal. Un aporte de Acción Nacional en el camino hacia el Estado de Garantías. In. *Bien Común y Gobierno*. N. 58, septiembre, 1999, p. 7 - 16.

CHRISTIE, Nils. *A indústria do controle do crime*. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

COELHO, Sérgio de Oliveira. *Entrevista concedida a Cristina Zackseski*. Edifício sede da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social, Distrito Federal, Brasil, em 27 de abril de 2006.

COIMBRA, Cecília. *Discursos sobre segurança pública e produção de subjetividades: a violência urbana e alguns de seus efeitos*. São Paulo: USP, 1998.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL. *Informe anual 2002*. México – DF, abril de 2003, p. 16.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL. *Informe anual 2003*. México – DF, março de 2004, p. 17.

CONSELHO COMUNITÁRIO DE SEGURANÇA DE BRASÍLIA. Ofício nº 027/04, de 14 de novembro de 2004. Histórico do CONSEG/RA-1. Saulo Santiago – Presidente do CONSEG/RA-1. Brasília, 16/11/2004.

CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Disponível em <http://www.georgetown.edu/pdba> - Acesso em 13 de dezembro de 2001.

CORREIO BRAZILIENSE. *Presídio só para comportados*. 13/05/2001.

_____; TV BRASÍLIA. O comício de Jataí. In. *Brasília 40 anos*. Brasília, 21 de abril de 2000.

COSTA, Arthur; GROSSI, Bruno. *Relações intergovernamentais e segurança pública*. Brasília, 2006. *Mimeo*.

CREAZZO, Giuditta. Le politiche di nuova prevenzione: lo stato dell'arte. In. *Quaderni di*

Cittàsicure, anno 2, n° 7, giugno, 1996, 13 - 28.

DAGNINO, Evelina (Org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHRENDORF, Ralf. *O conflito social moderno: um ensaio sobre a política da liberdade*. São Paulo: Jorge Zahar, 1992.

DAL RI JÚNIOR, Arno. *O estado e seus inimigos*. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

DAMATTA, Roberto. *O que faz do Brasil Brasil*. Rio de Janeiro: Rocco, 1984, p. 27.

DE GIORGI, Alessandro. *Zero Tolleranza: strategie e pratiche della società di controllo*. Tradução de Roberto Bergalli. *Mimeo*.

DEPALMA, Anthony. As Américas cotejam o grupo que mudou Nova Iorque. Tradução do original em inglês de Nuno Doria. *The New York Times*. 11 de novembro de 2002. www.nytimes.com

DEPEN. *Sistema Penitenciário no Brasil*. Dados Consolidados. Brasil: Ministério da Justiça, 2006.

DEL OLMO, Rosa. Ciudades duras y violencia urbana. In. *Nueva Sociedad*, n. 167, mayo – junio, 2000, p. 74 - 86.

DEL VALLE MARTÍNEZ, Antônio. *La transición democrática en los cuerpos de seguridad pública: participación ciudadana y derechos humanos*. México: Gernika, 2004.

DELGADO CARRILLO, Mario. *Entrevista concedida a Cristina Zackseski*. Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal. Zona Rosa, Distrito Federal, México, em 16 de novembro de 2004.

DIAS NETO, Theodomiro. En búsqueda de un concepto de “Nueva Prevención”. In. *Revista Anthropos*, n° 204, Barcelona, 2004, p. 129 – 135.

_____. *Policiamento comunitário e controle sobre a polícia: a experiência norte-*

americana. São Paulo: IBCCrim, 2000.

_____. *Segurança urbana: o modelo da nova prevenção*. São Paulo: RT, 2005.

DORNELLES, João Ricardo. *Conflito e segurança: entre pombos e falcões*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003.

EBRARD CASAUBÓN, Marcelo. Tolerancia cero y derechos humanos: un nuevo modelo de seguridad pública. In. *Ciclo Internacional de Conferencias “Procuración de Justicia y Derechos Humanos en una sociedad en cambio”*. Mexico: Fundación Honrad Adenauer, 2003, p. 167 – 176.

FERREIRA, Renato. PM responde denúncias e nega troca de favores. In. *Correio Braziliense*, edição de 14/11/2006.

FLEURY, Sonia. Reforma del Estado en America Latina. Hacia dónde? In. *Nueva Sociedad*, marzo – abril, 1999, p. 58 – 80.

FORLIVESI, Lucia; TASCÓN-MENNETRIER, Clotilde e PARAINÉ, Claudine. Identikit di SécuCités. In. *Progetto Cittàsicure*, anno 1, n° 1, marzo/aprile, 1995.

FORUM DES COLLECTIVITÈS TERRITORIALES EUROPÉENES POUR LA SÉCURITÉ URBAINE. *Villes en sécurité prévention: de la délinquance, des drogues et de la toxicomanie*. Paris, 20 Juin, 1992.

FÓRUM EUROPEU PELA SEGURANÇA URBANA. *Manifesto de las ciudades: seguridad y democracia*. Nápoles, 2000.

FÓRUM EUROPEU PELA SEGURANÇA URBANA. *Relatório de atividades do Fórum S&D*, Turim, 1994.

FORUM EUROPÉEN POUR LA SÉCURITÉ URBAINE. *Una risposta democratica all’insicurezza urbana*, s/d.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*. Petrópolis: Vozes, 1987.

FOX QUESADA, Vicente. Mensaje del Presidente Vicente Fox Quesada, con motivo de los hechos violentos ocurridos el pasado 23 de noviembre en San Juan Ixtayopan, Tláhuac.

<http://presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=116055&pagina=98> - Acesso em 15 de maio de 2006.

FERNANDES, Newton; FERNANDES, Valter. *Criminologia integrada*. São Paulo: RT, 1995.

FERNÁNDEZ, Leticia. Son reos por menos de \$5 mil: revela estudio que 6 de cada 10 presos por robo cayeron por hurtar montos menores. In. *Reforma*, 31 de mayo del 2005.

FERRAJOLLI, Luigi. *Derecho y razón*. Teoria del garantismo penal. Madrid: Trotta, 1995.

FREITAS, Wagner Cinelli de Paula. *Espaço urbano e criminalidade*. Lições da Escola de Chicago. São Paulo: IBCCrim, 2002.

FRANCO, Augusto de. *Capital social*. Brasília: Millennium, 2001.

FRÜHLING, Hugo Frühling. La Tolerancia Cero, Ciudad de México y nosotros. <http://www.inap.uchile.cl/cesc/opinion2.html> - Acesso em 7 de julho de 2006.

FUKUYAMA, Francis. Capital social. In. HARRISON, Lawrence; HUNTINGTON, Samuel (Org.). *A cultura importa*. Rio de Janeiro: Record, 2002.

GARCÍA GARCÍA, Guadalupe Leticia. *Derecho ejecutivo penal: análisis de la aplicación de la pena en México*. México: Porrúa, 2005.

_____. *Entrevista concedida a Cristina Zackseski*. UNAM – FES – ACATLÁN – Estado do México, México, em 29 de maio de 2006.

_____. *El linchamento en la Ciudad de México: Conciencia de los propios derechos?* Octubre de 2002. *Mimeo*.

GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antônio. *Criminologia*. São Paulo: RT, 2000.

GENOINO, José. “Aprendemos com os erros”. Entrevista à Folha de São Paulo.

http://www.genoino.org/new/oldindex.php?area=historia_interna&a=5&i=550

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. *Informe de Resultados – Plan de Acciones* 2005. Enero – Diciembre, 2005.

_____. *Informe de Resultados – Plan de Acciones 2005 - 2006*. Gabinete de gobierno, seguridad pública y procuración de justicia.

_____. *Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal 2001-2006*. www.df.gob.mx/jefatura/documentos/progseguridad.pdf

_____. Secretaría de Seguridad Pública. *Hoja de Control de Trabajos: Remisiones MP*, 16 noviembre, 2004.

_____. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe anual de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*. Marzo 2002 – Marzo 2003.

_____. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe anual de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*. Marzo 2003 – Febrero 2004.

_____. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe anual de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*. Marzo 2003 – Marzo 2004.

_____. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe de actividades*. Leonel Godoy Rangel. Abril de 2001.

_____. Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. *Informe de actividades*. Leonel Godoy Rangel. Febrero de 2002.

_____. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe de actividades de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*. Marzo 2004 – Febrero 2005.

_____. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe de actividades*. Marzo 2001 – Febrero 2002.

_____. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe de actividades de la Secretaría de*

Seguridad Pública, Marzo 2005 – Febrero 2006.

_____. Secretaría de Seguridad Pública. *Informe de avances – Relatório Giuliani*. México, agosto de 2004.

GOMES, José. *Entrevista concedida a Cristina Zackseski*. Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal. Zona Rosa, Distrito Federal, México, em 12 de novembro de 2004.

GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, José Antonio (COMP.). *Distrito Federal: Sociedad, gobierno y justicia*. México: Porrúa, 1997.

_____. La seguridad pública en México. In. PEÑALOZA, Pedro José; GARZA SALINAS, Mario A. (Coord.) *Los desafíos de la seguridad pública en México*. México: UNAM, 2002, p. 125 – 136.

GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis. *Administración del delito y percepción de la seguridad pública en la Ciudad de México: 2000/2005*. México, 2006, *Mimeo*.

_____. *Entrevista concedida a Cristina Zackseski*. INACIPE – Tlalpan, Distrito Federal, México, em 6 de outubro de 2004.

_____. La concepción sistémica de la seguridad pública en México (o la secreta adscripción del discurso preventivo a la razón de Estado). In. *Nueva Sociedad*, n. 167, mayo – junio, 2000, p. 87 - 99. http://www.nuso.org/upload/articulos/2853_1.pdf

_____.; RODRÍGUEZ LUNA, Ricardo. La seguridad pública en la perspectiva local: participación ciudadana y prevención del delito en el Distrito Federal. <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2264/12.pdf>

GONZÁLEZ VIDAURRI, Alicia; SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto. *Criminología*. México: Porrúa, 2005.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação. *Aspectos da população e situação dos domicílios no Distrito Federal*. Informe

Demográfico 20.

_____. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do DF – SEDUH. *Modelo de gestão estratégica do território do Distrito Federal*. Brasília, setembro de 2004.

_____. Secretaria de Segurança Pública. Coordenação de Planejamento de Operações. Diretriz n. 01/2000.

_____. Secretaria de Segurança Pública. Nota Oficial. In. *Correio Braziliense*, 3 de dezembro de 1999.

_____. Secretaria de Segurança Pública *Segurança Pública & Democracia: A segurança pública como instrumento para a prática da cidadania e da organização social da liberdade*. Brasília, maio de 1997.

_____. Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social. *Plano de Segurança Pública do Distrito Federal*, Brasília, 2002.

_____. Secretaria de Segurança Pública. Coordenação de Planejamento de Operações. Seção de Planejamento Técnico-administrativo. *Segurança Sem Tolerância*. Brasília, s/d.

_____. Secretaria de Segurança Pública. Coordenação de Planejamento de Operações. Seção de Pesquisa e Estatística. *Principais ocorrências registradas no Distrito Federal nos últimos 20 anos por grupo de 100.000 habitantes e tipicidade*. Fonte: RADIOCOP/PC, CITEL/SSP e CODEPLAN/IBGE.

GOVERNO FEDERAL. *Plano Nacional de Segurança Pública*. Brasília, 2000.

GIDDENS, Anthony. *O estado-nação e a violência*. (1985). São Paulo: Eusp, 2001.

HAMILTON, Nehil. “Nunca vi tanta selvageria”. In. *Correio Braziliense*. Brasília, 3 de dezembro de 1999.

HARTMAN, Roberto Eibenschutz (Coord.). *Bases p ara la planteación del desarrollo urbano en la Ciudad de México*. Tomo I: Economía y Sociedad en la Metrópoli. México: Miguel Ángel Porrúa, 1999.

HASSEMER, Wilfried. *Três temas de direito penal*. São Paulo: ESMP, 1993.

HERRERA, Rolando. Enfrentan reclusorios saturación. In. *Reforma*, lunes, 17 de marzo del 2003.

HOLSTON, James. *A cidade modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia*. São Paulo: Cia das Letras, 2005.

HULSMAN, Louk; CELIS, Jacqueline Bernat de. *Penas perdidas: o sistema penal em questão*. Rio de Janeiro: Luam, 1993.

ICESI. *Encuesta internacional sobre criminalidad y victimización 2004*. México, 2004.

<http://www.icesi.org.mx>

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE URBANÍSTICA. *Ciudad, território y patrimonio: materiales de investigación*. Universidad Iberoamericana. Puebla – México, 1998, p. 39 – 68.

INSYDE. *Más comunidad, más prevención: Lecciones prácticas comparadas*. Mesa redonda con Hugo Frühling. Serie Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia A. C. (Incede). N. 4. 11 de enero del 2005, Ciudad de México.

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

JIMÉNEZ GONZÁLEZ, David. Representación popular em el Distrito Federal. In.

KALA, Julio Cesar. *Entrevista concedida a Cristina Zackseski*. Xochimilco, Distrito Federal, México, em 2 de novembro de 2004.

KARAN, Maria Lúcia. A esquerda punitiva. In. *Discursos Sediciosos*. Ano 1, n. 1. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1996, p.79 - 92.

_____. *De crimes, penas e fantasias*. Rio de Janeiro: Luam, 1993.

KONDER, Leandro. Um olhar filosófico sobre a cidade. In: PECHMAN, Robert Moses (Org.). *Olhares sobre a cidade*, Rio de Janeiro: UFRJ, 1994, p. 73 – 82.

LABASTIDA OCHOA, Francisco. Del fuero común, 95% de los delitos que se cometen en el país. In. *Revista Mexicana de Prevención y Readaptación Social*. N. 2, Nueva Época. Mayo – Agosto, 1998, p.

LA JORNADA. México, 13 de junho de 1997.

_____. México, 28 de outubro de 1998.

LARRAURI, Helena. *La herencia de la criminología crítica*. México: Siglo XXI, 1991.

LATINOBAROMETRO – OPINION PUBLICA LATINOAMERICANA. Informe – Resumen – La democracia y la economía. Octubre, 2003. www.latinobarometro.org - Acesso em 02/03/2006.

LIMA MALVIDO, Maria de la Luz. Un nuevo paradigma: la participación ciudadana en seguridad pública. www.bibliojuridica.org/libros/1/419/16.pdf - Acesso em 20 de agosto de 2006.

LÓPEZ PORTILLO, Ernesto. *Datos mundiales sobre los sistemas de justicia criminal*. México, 2003. *Mimeo*.

LOTCKE, Erick. A dignidade humana e o sistema de justiça criminal nos EUA. In. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, nº 24. São Paulo: RT, 1997.

MASCOTT SÁNCHEZ, Maria de los Ángeles. *Seguridad pública: incidencia delictiva y sensación de inseguridad*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados, LIX Legislatura.

MÉNDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guilherme; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Orgs.). *Democracia, violência e injustiça: O não-estado de direito na América Latina*. Rio de

Janeiro: Paz e Terra, 2000.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. *Curso de atualização em segurança comunitária 2005*

MOLOEZNİK GRUER, Marcos Pablo. Instrumento militar y transición a la democracia. In. *Ciudades* – Revista Trimestral de la Red Nacional de Investigación Urbana. N. 40, 1998, p. 31 – 36.

MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JÚNIOR, Domício. Administração estratégica da ordem pública. In. *Lei e liberdade*. Comunicações do ISER. Grupo de Estudos Estratégicos – GEE/COPE – UFRJ. Rio de Janeiro: ISER, 1997, p. 14 – 16.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. *Curso de atualização em segurança comunitária 2005*.

MESSIAS, André. “Meu governo não admite falhas, nem excessos”. In. *Jornal da Comunidade*, Brasília, 5 de dezembro de 1999, p. 3.

MONTENEGRO, Érica. Sem escola, asfalto, saúde e cidadania. Desordem urbana. In. *Correio Braziliense*, 15 de julho de 2006, p. 26.

NASPOLINI, Samyra Haydêe. *O minimalismo penal como política criminal de contenção da violência punitiva*. Dissertação de Mestrado. Florianópolis: UFSC, 1995.

NOGUEIRA, Carolina. Vox Populi/Correio. Tema do dia. In. *Correio Braziliense*. Brasília, 2 de julho de 2001, p. 6.

NUNES, Brasilmar Ferreira; COSTA, Arthur. *Distrito Federal e Brasília: Dinâmica urbana, heterogeneidade social e violencia*. *Mimeo*.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Sinopsis. Ginebra, 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Aprofundar a democracia num mundo*

fragmentado. Lisboa: PNUD, 2002.

PACHECO, Joselito. *Garantias sociais sob constante ameaça no Distrito Federal: entre o desequilíbrio fiscal e a pulverização de recursos na área da assistência social*. Dissertação de Mestrado – Serviço Social. Brasília: UnB, 2006.

PARNREITER, Christof. Ciudad de México: el camino hacia una ciudad global. In. *Eure* (Santiago), v. 28, n. 85, Santiago, 2002, p. 1 – 36.

PAVARINI, Máximo. *Entrevista concedida à Cristina Zackseski*. Instituto Gramsci – Bologna – Itália, em 23 de março de 1996.

_____. *Control y dominacion: teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemonico*. México: Siglo XXI, 1988.

_____. I rischi della prevenzione. In. *Sicurezza e Territorio*, Bologna, n. 2, 1992.

PAVIANI, Aldo; FERREIRA, Ignez Costa Barbosa; BARRETO, Frederico Flósculo Pinheiro (Orgs.). *Brasília: dimensões da violência urbana*. Brasília: UnB, 2005.

PEGORARO, Juan S. *Las relaciones sociedad-estado y el paradigma de la inseguridad*. Centro de Investigaciones Jurídicas. Universidad Automoma de Campeche, México. Ano II, n. 4 – 5, 1998.

PÉREZ CARRILLO, Agustín Alvero. *Análisis y evaluación de leyes en materia de prevención delictiva*. Ciudades Seguras II. Universidad Autónoma Metropolitana. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

PÉREZ GARCÍA, Gabriela. *Diagnóstico sobre la seguridad pública en México*. Centro de Análisis e Investigación Fundar. Abril, 2004. – www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/PDF - Acesso em 18 de julho de 2006.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

POBREZA URBANA: perspectivas globales, nacionales y locales. Foro internacional

sobre la pobreza urbana – Gobierno del Estado de México. México: Miguel Ángel Porrúa, 2003.

PROCURADURÍA AMBIENTAL Y DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL DISTRITO FEDERAL – PAOT. *Manejo y conservación de áreas verdes*. Informe anual. Apêndice temático – documentos de referência. México, 2003.

PROGETTO CITTÀSICURE. *Il Forum Europeo*, anno 2, n. 8, maggio/giugno, 1996.

PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. In. *Revista Mexicana de Prevención y Readaptación Social*. N. 2, Nueva Época. Mayo – Agosto, 1998.

PUTNAM, Robert. PUTNAM, Robert. *Bowling alone: The colapse and revival of American community*. New York: Simon and Schuster, 2000.

_____. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. São Paulo: FGV, 1992.

RAMÍREZ, Carlos. *Ebrard, tapadera de Slim-Giuliani*. Clave WordCom, no inseguridad. www.indicador-político.com.mx - Acesso em 16 de maio de 2006.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA – 06 de janeiro de 2005.

http://www.ssp.gob.mx/buffer/bea/ssp/contenido/d3569/v5/Regto_gabinete_060105.pdf - Acesso em 18 de julho de 2006.

RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz (Org.). *Metrópoles: Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

ROBERT, Philippe. *El ciudadano el delito y el estado*. Barcelona: Atelier, 2003.

ROMERO VÁZQUEZ, Bernardo. Las estrategias de seguridad pública en los regímenes de excepción; el caso de la política de tolerancia cero. In. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, nº 29. São Paulo: RT, 2000, p. 85 - 105.

ROSEMBAUN, Dennis. A mudança no papel da polícia: avaliando a transição para o policiamento comunitário. In. BRODEUR, Jean-Paul. *Como reconhecer um bom policiamento*. São Paulo: Edusp, 2002, p. 27 – 56.

RUTKOWSKI, Lauro. O crime: “Vocês têm 20 minutos para deixar o local ou vou aplicar o segurança sem tolerância” – Paulo Castelo Branco, Secretário de Segurança. In. *Correio Braziliense*. 3 de dezembro de 1999, p. 3 e 5.

SALAS CHAVES, Gustavo. *Palestra no Instituto Nacional de Ciências Penais*. Cidade do México: INACIPE, 6 de outubro de 2004.

SALLUM, Samanta. Cai pilar eleitoral de Roriz: depois do massacre da Novacap o governo resolve trocar o nome do Segurança sem Tolerância, o programa de combate à criminalidade. In. *Correio Braziliense*, 10 de dezembro de 1999.

SANCHEZ SANDOVAL, Augusto. *Del estado de derecho al “derecho” del estado terrorista*. FES de Acatlán – UNAM, 2005. *Mimeo*.

_____. (Coord.). *Política criminal: La reducción del Estado nacional y las Políticas transnacionales de Seguridad*. México: UNAM - Posgrado en Derecho, 2003.

SANTOS JÚNIOR, Rosivaldo Toscano. *As duas faces da política criminal contemporânea*. www.buscalegis.ccj.ufsc.br

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL. *Manual Jurídico de Segurança Pública da Polícia do Distrito Federal*, 1995.

SERRA, M. V.. A provisão de abrigo urbano e infra-estrutura. Aprendendo dos pobres. *Workshop sobre a pobreza na América Latina*. Associação Latino-Americana de Organizações e Promoções e Banco Mundial. Rio de Janeiro, 14 – 16 de maio de 1998, Tabela II.

SHAW, Margaret. *El papel del gobierno local en la seguridad de las comunidades*. CIPC,

s. a.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. Importância e atualidade da Escola de Chicago. In. *Discursos Sediciosos*, n. 9/10, Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2000, p. 149 – 162.

SHIFFER, Sueli Ramos. Tendências da distribuição da população urbana e dos serviços básicos no Brasil: 1980 – 2000. Distinções com Argentina e México. In. *Cadernos Prolam*, p. 2. www.usp.br/prolam/cadernos. Acesso em 23 de março de 2006.

SIERRA, Arturo. *Dan chance a borrachitos*. www.fisac.org.mx - Acesso em 10/03/2005.

SINOTI, Marta Litwinczik. *Quem me quer, não me quer*: Brasília, metrópole-patrimônio. São Paulo: Annablume, 2005.

SILVA, Fernando de Barros e. José Carlos Dias vê retrocesso político na segurança. In. *Folha de São Paulo*, 27 de janeiro de 2002.

SILVA, José Vicente da. Estratégias policiais para a redução da violência. Cadeira Pão de Açúcar de Pesquisa em Segurança Pública. Novembro de 1998. <http://www.braudel.org.br/josev.htm> - Acesso em 01 de abril de 2006.

SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. *Conferencia Nacional de Prevención y Readaptación Social*. Noviembre, 1999.

SKOLNICK, Jerome H. & BAYLEY, David H. *Policimento comunitário: questões e práticas através do mundo*. Série Polícia e Sociedade, n. 6. São Paulo: EDUSP, 2002.

SUNKEL, Guillermo. La pobreza en la ciudad: capital social y políticas públicas. In. ASTRIA, Raúl; SILES, Marcelo (Compiladores). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*: en busca de un nuevo paradigma. Santiago de Chile: CEPAL/ Michigan State University, 2003, p. 303 - 357.

SOARES, Gláucio. Mortes no trânsito, mortes esquecidas, mortes evitáveis. In. *Boletim Segurança e Cidadania*. Ano 2, n. 2, Rio de Janeiro: CESEC, abril de 2004.

SICUREZZA E TERRITORIO. *Sicurezza urbana, droga e prevenzione criminale*, Bologna, n. 3, 1992.

TAYLOR, Ian; WALTON, Paul; YOUNG, Jock (Orgs.). *Criminologia crítica*. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

TAVARES, Juarez. A crescente legislação penal e os discursos de emergência. In. *Revista Discursos Sediciosos*, n. 4. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1997, p. 43 – 57.

_____. A globalização e os problemas de segurança pública. In. *Ciências Penais*. Revista da Associação Brasileira de Professores de Ciências Penais Vol. 0. São Paulo: RT, 2004, p. 127 – 142.

_____. *Por uma nova sociologia da conflitualidade no tempo da globalização*, S/R, 1998.

TEIXEIRA, Elenaldo. *O local e o global: Limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez, 2001.

TENORIO TAGLE, Fernando. *Cultura, sistema penal y criminalidad*. Ciudades Seguras I. Universidade Autónoma Metropolitana – Unidad Azcapotzalco – Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología – Sección de Obras de Política y Derecho. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

_____. *El sistema de justicia penal en la Ciudad de México*. Ciudades Seguras III. México: FCE, 2002.

_____. *Entrevista concedida a Cristina Zackseski*. Coyoacán, Distrito Federal, México, em 16 de maio de 2006.

THOMAS, François. Después del funcionalismo, ¿Qué? Hacia una nueva cultura urbana. In. TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. *Relatório analítico das contas do governador 1997 – Síntese*. Brasília, 1997.

UN-HABITAT. *Foro Iberoamericano y del Caribe sobre Mejores Prácticas*. Serie Aprendiendo de la Innovación. Córdoba, Argentina, 2004.

VAN DIJK, Jan. J. M.; WAARD, Jaap de. A two dimensional typology of crime prevention projects: with an extensive overview of the literature. In. *Criminal Justice Abstracts*, vol. 23, n.º 3, September, 1991, p. 483 – 503.

WACQUANT, Loïc. A globalização da “tolerância zero”. In. *Revista Discursos Sediciosos*, n.º 9 e 10. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2000, p. 111 – 119.

_____. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

_____. *Os condenados da cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

_____. *Punir os pobres*. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

WASELFISZ, Jacobo. *Mapa da violência: os jovens do Brasil – juventude, violência e cidadania*. Rio de Janeiro: Garamond, 1998.

WARD, Peter. *México megaciudad: desarrollo y política, 1970 – 2002*. México: Porrúa, 2004.

YOUNG, Jock. *La sociedad excluyente: exclusión social, delito y diferencia em la Modernidad tardía*. Madrid: Marcial Pons, 2003.

ZACKSESKI, Cristina. A guerra contra o crime: permanência do autoritarismo na política criminal latino-americana. In. ANDRADE, Vera Regina Pereira de (Org.). *Verso e reverso do controle penal: (des)aprisionando a sociedade da cultura punitiva*. Homenagem a Alessandro Baratta, v. 2. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2002, p. 123 – 132.

_____. A reconstrução da trajetória do Fórum Europeu pela Segurança Urbana. In. *Universitas Relações Internacionais*, Volume 2, N. 1. Brasília: UniCEUB, 2004, p. 103 – 128.

_____. A segurança é pública. In. *Direito & Justiça - Correio Braziliense*,

24/11/1997.

_____. Da prevenção penal à nova prevenção. In. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, nº 29. São Paulo: RT, 2000, p. 167 – 192.

_____. *Políticas integradas de segurança urbana: modelos de respostas alternativas à criminalidade de rua*. Dissertação de mestrado. Florianópolis: UFSC, 1997.

_____. Relações de trabalho nos presídios. In. *Revista do Ministério Público do Trabalho*, nº 23, São Paulo: LTr, março de 2002, p. 31 – 53.

ZAFFARONI, Eugênio Raul. *Criminologia: Aproximación desde un margen*. Bogotá: Temis, 1988.

_____. *Em busca das penas perdidas*. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

_____. *Manual de derecho penal*. Buenos Aires: Ediar, 1990.

_____; BATISTA, Nilo *et alli*. *Direito penal brasileiro I*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ZAVERUCHA, Jorge. *FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia – 1999>2002*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Ernesto. Programa Nacional de Seguridad Pública: Estrategias y Acciones. Seguridad, primera obligación del estado con la sociedad. In. *Revista Mexicana de Prevención y Readaptación Social*. N. 2, Nueva Época. Mayo – Agosto, 1998, p. 294 - 297.

ZEPEDA LEUCONA, Guillermo. *Crimen sin castigo: procuración de justicia penal y ministerio público en México*. México: Fondo de Cultura Económica/CIDAC, 2004.

ZICCARDI, Alicia; NAVARRO, Bernardo (Coord.). *Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana*. México: UNAM/UAM-X, 1995.

<http://www.arpdf.df.gov.br>

<http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2002/08/040729-vbogotavrds.html>

http://www.blog.com.mx/archives/sociedad/carlos_slim_el_cuarto_mas_rico_del_mundo.php

<http://www.brasilrepublica.com/bandeiranacionalbr.htm>

<http://www.casla.com.br/paises/M%E9xico.htm>

<http://www.cisen.gob.mx>

<http://www.cnn.com/2004/LAW/07/26/corrections.population.ap/index.html>

<http://www.df.gob.mx/leyes/normatividad.html?materia=1&apartado=15&disp=140>

<http://www.df.gob.mx/jefatura/coordinaciones/contenido.html#introduccion>

<http://www.districtofederal.df.gov.br/sites/100/155/PDOT/leisumar.htm>

<http://www.forbes.com/lists/2006/10/WYDJ.html>

<http://www.gcarso.com.mx/GrupoCarso.asp>

http://www.geocities.com/TheTropics/3416/pop_df.htm

<http://www.geocities.com/thetropics/3416/brasilia.htm>

http://www.hrw.org/spanish/inf_anual/2002/mexico.html#mexico

<http://www.inegi.gob.mx/est/default.asp?c=2369>

<http://www.japon.org.mx/public/content/COPARMEX.pdf>

<http://www.jornada.unam.mx/2005/05/21/020n1eco.php>

<http://www.jornada.unam.mx/2006/05/14/037n1cap.php>

<http://www.mercerhr.com.br/common/printerfriendlypage.jhtml;jsessionid+5YPHFGIQ>

http://www.mj.gov.br/Senasp/pesquisas_aplicadas/mapa/fel/cvli.jpghttp://noticias.correioweb.com.br/materias.php?id=2656627&sub=Distrito

http://www.mj.gov.br/senasp/pesquisas_aplicadas/saude/regioes/131.gif

http://www.policiamilitar.rj.gov.br/cpm_mis.htm

http://www.portalbrasil.eti.br/economia_riscopais.htm

http://www.radiobras.gov.br/anteriores/1997/sinopses_0908.htm

<http://www.redebrasil.inf.br>

http://www.santuariodombosco.com.br/dom_bosco.htm

http://www.seduh.df.gov.br/001/00101001.asp?ttCD_CHAVE=260&btOperacao

<http://www.segurancacidada.org.br/home.htm>

<http://www.seguridadpublica.gob.mx/phps/FrameSet.html>

<http://www.ssp.gob.mx/>

http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/ssp_sec_informe_giuliani_01.html

<http://www.supertravelnet.com/maps/index.php>

<http://www.uacam.mx/uacm.nsf/pages/ciudad>

<http://www.uncjin.org/Documents/10thcongress/10cStaments/argentina5.pdf>

<http://www.yahoo.com.mx>

<http://www2.correioweb.com.br/hotsites/bsb40anos/21042000/pagina19.htm>

http://es.wikipedia.org/wiki/Imagen:Zona_Metropolitana_de_Mexico.svg

<http://seguridadyjusticia.presidencia.gob.mx/>

http://sesiones.spanish.fxstreet.com/2005/07/hacia_dnde_se_d_1.htmlhttp://portal.ssp.df.gob.mx/Portal/ProgramasyCampanas/CentroHistorico.htm