



# Mapeamento das conexões teóricas e metodológicas da produção acadêmica brasileira em torno dos temas da violência e da segurança pública e as suas relações com as políticas públicas da área adotadas nas duas últimas décadas (1990-2000)

Processo FAPESP nº 2008/00181-7

## **Coordenação Geral**

Renato Sérgio de Lima

## **Pesquisadora Associada**

Cristina Neme (NEV/USP)

## **Assistentes de Pesquisa**

Adriana Taets (FBSP)

Laura Zacher (UFRGS)

Carolina Christoph Grillo (UFRJ)

Andréa Ana do Nascimento (UFRJ)

## **Auxiliares de Pesquisa**

Samira Bueno

Thandara Santos

## **Consultorias**

Michel Misse (UFRJ)

Jacqueline Sinhoretto (UFSCar)

Lilian Liye Konishi (Seade)

Julho de 2009



## Introdução

Tal como descrito no projeto aprovado, a violência, tema central na agenda de preocupações da população brasileira, sobretudo nos últimos 30 anos, tem sido objeto de não poucos estudos, pesquisas e, com destaque, políticas públicas. Várias são as pessoas e instituições que procuram identificar os sentidos da violência no país e, com isso, compreender os mecanismos culturais, sociais, econômicos e/ou demográficos envolvidos. O avanço na circulação de dados e informações sobre o tema é inegável e tem diversas origens.

Uma delas, sem dúvida, é o interesse acadêmico pela violência: dos pioneiros trabalhos das Ciências Sociais de Michel Misse, Alba Zaluar, Edmundo Campos Coelho, Paulo Sérgio Pinheiro, Luis Antonio Paixão, Sérgio Adorno, entre outros, o país saltou, segundo o Banco de Teses e Dissertações da CAPES, em pesquisa realizada em abril de 2007, para 2.044 trabalhos contendo a violência como palavra-chave. Esse salto na produção acadêmica sobre o tema é ainda mais eloqüente quando consideramos uma pesquisa um pouco mais refinada: ao trocarmos a palavra-chave para “direitos humanos”, teremos 2.699 teses ou dissertações; para “crime”, teremos 1.075 pesquisas; para “criminalidade”, 790 trabalhos; para “polícia”, 621; para “justiça criminal”, 174; para “prisões”, 124; para “tráfico de drogas”, 106 estudos; e, finalmente, para “guardas municipais”, 18 teses ou dissertações. E é em torno dessa produção que o presente relatório versará na sequência.

Segundo proposta de mesa redonda apresentada à ANPOCS, em 2007, comparativamente à tradição de estudos na América do Norte (Estados Unidos e Canadá) e na Europa ocidental (particularmente na Grã-Bretanha, na França e na Alemanha), a produção brasileira de estudos sobre violência e crime urbano é ainda tímida, o que demanda a continuidade dos esforços seja da comunidade científica para explorar temas ainda pouco conhecidos, seja das agências encarregadas de fomento em manter vivo o interesse concentrado nesta área de investigação científica. De qualquer modo, se comparado com o estoque de conhecimento científico disponível há três décadas, sabe-se hoje muito mais e de modo muito mais consistente do que há 30 anos.

A pesquisa brasileira incorporou não poucos temas, como demonstraram revisões de literatura publicadas (Adorno, 1993; Zaluar, 1999; Kant de Lima e outros, 2001). Entre tais temas pode-se mencionar: modalidades de violência; perfis dos agressores e das vítimas; evolução do crime; características da organização social do crime e da violência; meios e modos empregados nas ações criminais; as relações entre medo, insegurança e violência; mídia e violência; violência e situação social/desigualdade social. Entre o acervo de estudos disponíveis é notória a ênfase no estudo de políticas públicas de segurança e justiça criminal, estrutura e funcionamento das agências encarregadas de controle do crime, desempenho dos operadores técnicos e não-técnicos do direito na aplicação das leis penais, especialmente o foco dado ao desempenho dos agentes policiais. Ao mesmo tempo, foram sendo incorporados novos temas, como o crime organizado e o tráfico de drogas; a tensão permanente entre direitos humanos, de um lado, e políticas de segurança, punição e controle social, de outro; além de questões relacionadas à impunidade e ao funcionamento do sistema judicial.

A esses recortes, foram sendo incorporados temas que gravitam em torno do crime, mas não necessariamente são dele derivados, como a violência doméstica; a violência nas relações de gênero; os conflitos interpessoais, sobretudo entre adolescentes e jovens adultos; a violência nas escolas; a violência nas e das ruas. Importância não menos significativa pode ser atribuída aos estudos que focalizam a violência durante a ditadura militar (1964-1985) e seus reflexos



ainda hoje, por exemplo, na organização das polícias militares. Nesse mesmo movimento de expansão do campo de estudos, é igualmente significativa a atenção dos sociólogos urbanos para o tema das “cidades inseguras”, buscando estabelecer, por exemplo, nexos entre déficits de infra-estrutura urbana e a existência de segmentos populacionais mais vulneráveis a situações de risco de qualquer espécie, em especial aqueles que colocam em risco vidas humanas.

A pesquisa brasileira, no domínio da violência e do crime, também revela, sobretudo a partir da contribuição de seus pioneiros, ganhos em termos teóricos e metodológicos. É flagrante o esforço da produção científica nacional por ir além de modelos consagrados, como o proporcionado pelas teorias da organização social, do interacionismo simbólico, do marxismo estruturalista ou mesmo da hermenêutica. Esse esforço exigiu e tem exigido permanente exercício de reflexão crítica no sentido, de explorar e atualizar as contribuições da sociologia clássica e contemporânea; porém reinterpretando-as segundo as características de organização e de sistemas culturais próprios e vigentes na sociedade brasileira contemporânea. Resultados desse exercício crítico podem ser observados no labor acadêmico de submeter à prova hipóteses que, por longo tempo, compareceram no senso comum e influenciaram a pesquisa científica, como o debate – hoje superado – sobre a determinação da pobreza e sobre a violência, ou as tensões entre políticas distributivas versus políticas retributivas. Do mesmo modo, é notório o esforço para refinar conceitos, como o de segurança cidadã, o qual procura retirar tal problemática exclusivamente do domínio clássico do direito penal ou da criminologia para compreendê-la em termos mais propriamente sociológicos, referentes às formas de vida, de associação e de poder correntes na sociedade brasileira contemporânea.

Por fim, foram feitos enormes avanços no domínio da pesquisa empírica. Por um lado, um permanente cuidado para com a qualidade de dados primários e secundários que informam os estudos, mediante múltiplas metodologias e distintas técnicas que incluem investigação documental, estudos de carreiras morais e histórias de vida, *surveys* e pesquisas de vitimização, técnicas projetivas que exploram distintos ângulos de representações sociais e culturais. Por outro lado, sofisticaram-se os métodos de análise e interpretação, com apoio quer no tratamento estatístico cada vez mais refinado, quer em análises qualitativas também cada vez mais consistentes com apoio em softwares especializados.

Sinal dos novos tempos é a freqüência com que os pesquisadores desta área são convocados para o debate público, para a divulgação de pesquisas e de pontos de vista através da mídia eletrônica e impressa e para não menos relevante dar consultoria a organizações governamentais e não-governamentais. Não menos significativo é o esforço dos governos federal e estadual em melhorar a qualidade das estatísticas oficiais, resultado não apenas das pressões da sociedade civil por mais e maior transparência nas ações praticadas pelas agências de leis e ordem, mas também das pressões da comunidade acadêmico-científica.

A despeito dos progressos e das conquistas, são ainda muito tensas as relações entre produtores de conhecimento e os atores encarregados de formular e implementar políticas de segurança pública e justiça criminal. A desconfiança mútua permanece acentuada, principalmente quando a ocorrência de um evento com forte impacto na consciência coletiva e na opinião pública enseja críticas e reações. Nestes momentos, é comum que os pesquisadores persistam criticando as autoridades e os formuladores dessas políticas como incapazes de compreender a natureza dos problemas aos quais pretendem intervir; e, em contrapartida, é comum que os agentes públicos encarregados de aplicar as leis penais julguem os pesquisadores como românticos e desinformados.

Em outras palavras, novamente recuperando a proposta de mesa apresentada à ANPOCS e na contramão do que pensava Foucault, parece não haver identidade entre saber e poder, porém contrapontos permanentes. Sabe-se mais hoje do que no passado; mas a sabedoria não implicou



necessariamente em mudanças e rupturas nos estilos e hábitos de enfrentar, do ponto de vista do poder público, o crime e a violência, e sequer conduziu à formulação de diretrizes técnicas e políticas capazes de fazer face à natureza da violência na contemporaneidade brasileira. Embora haja certo consenso a respeito de como combater a violência, esse consenso não tem se traduzido em ação e intervenção competente. Certamente, este não é um problema exclusivo do campo da segurança pública. Mas, neste campo, as resistências parecem muito poderosas e eficientes no sentido de limitar o alcance das mudanças.

De modo correlato, tal fenômeno também ocorre na formulação e execução das políticas públicas de justiça e segurança que deveriam intervir no cenário da violência. Muito já foi discutido e experimentado no campo do planejamento e execuções das ações de prevenção e repressão à violência, mas ao custo de um baixo nível de informação e conhecimento - não de dados, que, ao contrário do que mídia e opinião pública propagam, foram produzidos e são preocupações desde o Império. Como destaca Betania Peixoto (2008), não há estimativas seguras sobre quanto custa, em termos monetários, cada projeto de prevenção e/ou repressão colocado em prática no país, bem como poucos são os projetos devidamente avaliados e monitorados,

Seja como for, a violência e a segurança pública deixaram de ser temas de fronteira e transformaram-se em assunto amplamente investigado, mas que ainda oferece dilemas teóricos consideráveis. Como exemplo, que será mais bem trabalhado no Capítulo II, a inflexão da tendência de crescimento de homicídios no país, que, em várias Unidades da Federação, especialmente em São Paulo, começam a cair em 2000, traz à tona uma série de possíveis causas para tal comportamento, mas, a única certeza dos analistas é que nenhuma causa em particular pode ser isolada como responsável pela redução de tais crimes. Conseguimos selecionar um conjunto de fatores associados à redução da violência fatal no Brasil, mas ainda não sabemos dizer ao certo qual desses fatores tem ou não maior peso na inversão de uma tendência de quase 25 anos, por melhores que sejam os recursos técnicos e metodológicos à disposição na atualidade.

Entre as razões para esse aparente paradoxo, que reúne grande produção acadêmica e baixa aderência de referenciais técnicos ou metodológicos na formulação de políticas públicas na área, podemos considerar que não existe no Brasil um canal de disseminação que consiga dar um retrato nacional das políticas de segurança pública e, de igual modo, fazer um balanço do impacto que cada um dos atores institucionais, aqui incluídas as universidades e centros de pesquisa, tem na geração de conhecimento sobre a área.

Nessa direção, reunir e tratar dados sobre a produção acadêmica nacional sobre violência e segurança pública mostra-se um primeiro passo importante para estabelecer uma cartografia do campo e analisar as disputas entre discursos e atores que, porventura, estejam provocando o cenário exposto. Como etapa derivada, a análise dos resultados frente à avaliação das políticas de segurança pública atualmente implementadas poderá indicar a relação entre produção acadêmica e políticas públicas e, com isso, permitir um estudo sobre as conexões do pensamento científico em relação ao tema.



## Capítulo I

# Políticas Públicas, 20 anos da Constituição Cidadã, Segurança Pública e Violência no Brasil<sup>1</sup>

Após 56 emendas promulgadas e as despesas da União, dos Estados e do Distrito Federal atingirem o patamar de 40 bilhões de reais gastos na função segurança pública, em 2008<sup>2</sup>, falar sobre como a Constituição de 1988 lidou com o tema implica contextualizar o papel da Carta Magna no ordenamento desta sensível esfera da vida da população brasileira e, sobretudo, refletir sobre os desdobramentos contemporâneos dela derivados. Significa discutir aspectos sobre políticas democráticas e eficientes de segurança pública e de garantia de direitos e separar, de um lado, a atuação pública e, de outro, o modo como a questão foi sendo incorporada na sociedade brasileira em termos técnicos, políticos e sociais.

Como ponto de partida, é necessário reconhecer que a Constituição de 1988 foi a primeira a definir o conceito de segurança pública como distinto do de segurança nacional, a partir do qual todas as demais Constituições brasileiras disciplinavam, de algum modo, as atividades de enfrentamento ao crime e a violência. Seu capítulo III, que trata do tema, é inédito no ordenamento constitucional brasileiro e, digno de destaque, sua redação sobrevive às 56 Emendas Constitucionais citadas.

Em termos políticos, o contexto brasileiro entre 1987 e 1988 colocava ao constituinte o desafio de superar o paradigma da segurança nacional, que aparelhou as polícias para o combate aos inimigos da ditadura instaurada em 1964, e inserir o tema da segurança pública no processo de democratização das instituições. Afinal, por trás desse movimento, percebia-se que na vigência do paradigma da “segurança nacional” seria difícil conceber a atividade policial como exercício de uma atividade de proteção ao indivíduo e, menos ainda, como o exercício de atividade-meio para a consecução dos direitos e garantias individuais. Os traumas provocados pelo regime autoritário obrigavam a uma nova declaração de princípios, um novo arcabouço jurídico.

Assim, a Constituição de 1988, de forma emblemática, abandona a expressão “segurança nacional” e passa a tratar da “segurança pública”, numa mudança não só terminológica, mas indicativa da premissa de uma teoria da atividade policial, com a qual o monopólio do uso legítimo da violência, que caracteriza o Estado Moderno, estivesse nas mãos de organizações que não provocassem medo na população e sim fossem vistas como instrumentos de garantia de direitos e de paz.

Porém, ainda em razão dos traumas do período autoritário, o tema era bastante indigesto, em especial para os intelectuais de esquerda, não assumindo relevância política e a conseqüente centralidade legislativa. A discussão sobre reformas nas polícias ficou para um segundo plano, talvez subsumida pela força da ênfase nas reformas macroeconômicas e das tensões e fricções inerentes ao tema, que carecia de consensos mínimos em torno de modelos e parâmetros de trabalho. Dito de outra forma, a CF de 1988 avançou na construção de um novo conceito de segurança pública, mas, ao que tudo

<sup>1</sup> Capítulo originalmente publicado em Cadernos Adenauer: ano ix, volume 1. 2008;

<sup>2</sup> Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 2009



indica, apenas em oposição ao de segurança nacional, na tentativa instrumental de fornecer ao Estado condições e requisitos democráticos de acesso à justiça e garantia de direitos. Na prática, pouco alterou a estrutura normativa e burocrática responsável por mediar e solucionar conflitos.

Já em termos técnicos, como exemplo, num eloqüente silêncio da Constituição de 1988 e contraditoriamente à idéia de superar as práticas derivadas da segurança nacional no enfrentamento da violência urbana, o aparato de segurança e justiça criminal manteve-se, basicamente, com as mesmas estruturas e práticas institucionais desenhadas pelo regime militar de 1964 e herdeiras de políticas criminais pautadas no direito penal forte e absoluto. Os avanços nessa área foram residuais e cuidaram de dar caráter civil ao policiamento, retirando-o, como já destacado, do campo da “defesa nacional” e das forças armadas. Os ruídos no pacto federativo não foram alterados e, ao contrário, novas situações foram criadas com a cada vez mais presente introdução dos municípios na formulação e execução de políticas de prevenção e combate à violência (Muniz e Zacchi, 2004).

Ou seja, a Constituição de 1988 acabou reproduzindo aquilo que Theodomiro Dias Neto afirma como sendo a redução de políticas de segurança ao espaço da política criminal notadamente marcada pela intervenção penal (Dias Neto, 2005: 114), num processo de reificação e supremacia de um ponto de vista criminalizador na interpretação dos conflitos sociais. Segundo essa perspectiva, direitos civis e humanos não estariam contemplados como objeto das políticas públicas conduzidas pelas instituições de justiça criminal e, ainda, que segurança pública é pauta predominantemente afeita ao universo jurídico e policial, que teriam a experiência do cotidiano para legitimar seus atos, deslegitimando a participação social e a contribuição de outros profissionais que não os do campo jurídico.

Como resultado, a pressão por ações efetivas de redução da insegurança acaba reapropriada no sentido da manutenção desse quadro, na medida em que novos recursos humanos, financeiros e materiais são alocados pelos dirigentes políticos mais em função daquilo que é entendido empiricamente como prioritário do que aquilo que seria fruto de diagnósticos e de planejamento estratégico. Ações espetaculosas são mobilizadas e os principais problemas do modelo de organização do sistema de justiça criminal e da pouca participação da sociedade deixam de ser considerados urgentes e politicamente pertinentes.

Em outras palavras, o debate sobre segurança pública é reduzido quase que exclusivamente ao debate legal e normativo, abrindo margens para a emergência da chamada “legislação do pânico”, toda vez que uma tragédia ganha as manchetes da mídia impressa e eletrônica (Lei de crimes hediondos, etc). Na tentativa de aplacar as pressões da população, Leis nem sempre coerentes e quase sempre supressoras de direitos e com a marca do rigor penal tornam ainda mais complexo o funcionamento do sistema de justiça criminal brasileiro.

Em complemento, Ministério Público, Poder Judiciário e, mesmo, instituições carcerárias ganham menos visibilidade no debate sobre segurança pública do que as polícias, que acabam sendo responsabilizadas pela opinião pública quase que integralmente pela forma de atuação estatal no controle social, quando são na realidade parte de um complexo sistema de processamento de litígios. A atribuição de responsabilidades e o monitoramento das políticas públicas se diluem num rol de múltiplas esferas de Poder e de Governo, cabendo às Polícias o papel de vidraça da ineficiência de um sistema bem mais amplo.

Historicamente, do controle social pautado por interesses ideológicos de uma elite, tal como no Império e no início da República, para a profissionalização da segurança e da justiça provocada pela modernização tecnológica e técnica, os noventa foram os anos nos quais mudanças nos aspectos técnicos profissionais foram vistas como estratégicas para a consolidação da democracia. Todavia, essa é uma aposta que já havia sido feita e tinha sido subsumida pelo arcabouço jurídico e procedimental



das instituições de justiça e que a Constituição de 1988 pouco conseguiu transformar (Lima, 2005).

Voltando à premência de uma teoria de polícia, no campo político, a crença era que tal movimento permitiria uma polícia que respeitasse os direitos civis e não retroalimentasse a espiral de violência e impunidade existente. Nesse sentido, a relegitimação, nos termos weberianos, da burocracia entrou na pauta do dia e o pano de fundo foram as crescentes demandas por lei e ordem causadas pelo medo do crime e da violência que crescia. Esse será o mesmo pressuposto que permaneceu vigente nos anos 90 e culminou com a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública, em 2000, e dos Planos Nacionais de Segurança Pública dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva (Segurança para o Brasil e Pronasci). Entretanto, serão os discursos construídos em torno da agenda de direitos humanos formulada ao longo das décadas de 1970 e 1980 que irão transformar o cenário político-ideológico do momento histórico e lançarão as bases para a entrada em cena dos pressupostos democráticos de transparência e controle público do poder, que, julgo, são o principal legado da Constituição de 1988 para o debate acerca da segurança pública no país.

Significa dizer que o foco estava, nos anos 70, na proteção e luta pela defesa dos direitos políticos e civis daqueles que faziam oposição ao regime autoritário e que eram violentamente reprimidos. Findada a ditadura, nos anos 80, os movimentos de luta pelos direitos humanos concentram suas energias na denúncia e mobilização contra a violência policial e contra a ausência de ações que dessem conta do crescimento das taxas de violência criminal. Nesse período, o Brasil viu diminuir a capacidade do Estado em impor lei e ordem, manifestada no crescimento da criminalidade e no número de rebeliões em presídios e nas unidades da Febem, na morosidade da justiça para julgar processos criminais, entre outros indicadores (Adorno, 2003: 111). Isso sem contar nas novas configurações do crime organizado em torno das drogas, das armas de fogo e das prisões superlotadas, que vários dos estudos de Alba Zaluar (1999) cuidaram de detalhar seus processos constituintes e suas conseqüências nas formas de sociabilidade.

Em síntese, “à nova realidade política e social, o movimento em favor dos direitos humanos passou a dirigir sua atenção para os problemas da violência policial e da violência urbana” (Mesquita Neto: 1998: 32-33). Nesse contexto, a sociedade assume proeminência na conformação das agendas de políticas públicas do período. Destaca-se, ainda, a emergência de temas de “fronteira”, nos quais violência no campo, combate aos grupos de extermínio, superlotação carcerária, linchamentos, entre outros problemas sociais relevantes ganham visibilidade. A década de 1990 inicia-se, portanto, com a consolidação do deslocamento do olhar sobre crime e criminosos, iniciado nos anos 80, para os processos sociais e simbólicos de construção de discursos sobre ordem, medo e violência (Zaluar, 1984):

“a violência urbana é hoje um fenômeno muito mais amplo do que aquilo que pode ser detectado pelas estatísticas de crime ou que pode ser explicado por possíveis motivações econômicas e por falhas dos aparelhos de segurança encarregados da prevenção ao crime. A vivência cotidiana de uma situação marcada pelo aumento da criminalidade violenta constitui-se em uma experiência peculiar. Dela fazem parte o medo, uma proliferação de falas recontando casos e apontando causas, a mudança de hábitos cotidianos, a exacerbação de conflitos sociais, a adoção de medidas preventivas” (Brant, 1989: 164).

O foco vai mudando do Estado para a sociedade. Os estudos sobre o tema na década de 90 cuidam de enfatizar mudanças na arquitetura das cidades e alterações na paisagem e comportamento dos indivíduos, provocadas pelo crescimento das taxas de criminalidade urbana (Adorno, 1994; Caldeira, 1992; Feiguin & Lima, 1995; Lima, 2002, Zaluar, 1984; 1994 e 1998). Ao mesmo tempo, cuidam de discutir os aspectos de legitimidade e reconhecimento das polícias e dos tribunais como foros ade-



quadros de medição e resolução de conflitos sociais (Tavares dos Santos e Tirelli, 1996; Adorno, 1996; Lima, 1997).

Em termos da política de segurança pública como um todo, um dos maiores desafios postos foi, em resumo, o de aliar um sistema de justiça criminal que ao mesmo tempo garantisse respeito aos direitos humanos e atendesse às demandas por maior eficiência policial (Adorno, 2002: 291-293). Isso num ambiente político e social no qual, vale ressaltar, a estabilização da economia iniciada no governo Itamar Franco (1992-1993) trazia a preocupação com instrumentos de ajuste fiscal e com a reestruturação do Estado, tanto em termos funcionais quanto gerenciais. Ato contínuo, durante o período FHC (1994-2002), o Brasil começou a presenciar mudanças significativas no modo de gestão das políticas públicas, em especial nas áreas da saúde, da educação, do meio ambiente e do consumidor. Ao que parece, tais áreas ganham destaque e dinamismo democrático ao terem mecanismos de controle criados ou sofisticados (conselhos municipais de educação, de saúde, maior destaque ao trabalho do Ministério Público, entre outros).

Como resultado, a agenda de direitos humanos no Brasil consolidou-se nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, que tomaram boa parte da década de 1990, na perspectiva que sua implementação só seria contemplada se fossem atacadas, tática e vigorosamente, as graves violações de direitos econômicos, sociais e políticos. O plano macroeconômico criaria as condições para a consolidação do ambiente de respeito à cidadania e acesso à justiça da população brasileira. Não obstante esse diagnóstico, a execução fiscal das parcelas dos orçamentos públicos voltados ao cumprimento da agenda de direitos humanos ficou muito aquém daquilo que foi inicialmente programado (Adorno 2003: 119).

E é exatamente na atuação do Estado na configuração desses direitos que, segundo José Murilo de Carvalho (2001), há, no caso brasileiro, uma mudança na ordem dos direitos estabelecida pelos modelos europeu e norte americano, onde os direitos civis precedem os demais. Para Carvalho, a história do País conta como os direitos políticos foram os primeiros a serem assumidos como bandeira nacional e os direitos sociais foram, mesmo em tempos autoritários, utilizados para negociar o apoio aos projetos de poder de cada época. Ainda segundo esse autor, foi exatamente apenas após a Constituição de 1988, que os direitos civis ganham destaque e começam a constituir um novo campo de demandas, para além da universalização do voto, da redemocratização, da educação e da saúde – que deram o tom das agendas políticas do século passado.

A defesa dos direitos difusos (direitos humanos, meio ambiente, cultura, consumidor) foi se caracterizando como o elemento de mudança no cenário sociopolítico do País, inclusive dinamizando o crescimento do chamado Terceiro Setor e de um novo espaço público, e foi recolocando a temática dos direitos civis na agenda política. Entretanto, a discussão sobre esses direitos envolve outros fatores decisivos e delicados na produção da violência (impunidade, corrupção de operadores do sistema de justiça criminal, violência policial e desrespeito aos Direitos Humanos, superpopulação carcerária, maus tratos e torturas em prisões e nas instituições de tutela de adolescentes em conflito com a lei), que ajudam a criar o quadro atual da insegurança no Brasil e nos lembra que somente com a articulação de várias esferas e poderes é que saídas poderão surgir, recolocando a agenda de reformas técnicas e burocráticas como essencial.

São, na verdade, sinais de alerta para a quantidade de tarefas impostas à modernização do Estado brasileiro, desafiada naqueles seus pontos mais sensíveis, caracterizados por regiões com acentuada exposição à violência e às precárias condições de vida e vulnerabilidade social, não obstante os esforços no seu enfrentamento.



## Capítulo II

# Temas de Políticas Públicas: complexidade e homicídios em São Paulo<sup>3</sup>

O Estado de São Paulo e sua capital registraram, entre 2000 e 2008, reduções sucessivas nos seus indicadores de homicídios. No entanto, as explicações desse fenômeno ainda são objeto de intenso debate e desafiam tanto pesquisadores acadêmicos quanto formuladores de políticas públicas, na medida em que conhecer os fatores que levaram a uma trajetória tão positiva permite, simultaneamente, refletir sobre formas contemporâneas de conflitualidade e, ainda, aperfeiçoar os programas públicos voltados à prevenção da violência.

Várias são as dimensões envolvidas, na medida em que o Brasil e o Estado de São Paulo passaram – ou estão passando – por profundas mudanças de ordens demográfica, econômica e social que, associadas a novas práticas na formulação, gestão e execução de políticas de segurança pública e de prevenção da violência, contribuem, em maior ou menor grau, para explicar a trajetória daqueles indicadores.

Colocada a questão nesses termos genéricos, não há maiores divergências entre os estudiosos do assunto, mas, à medida que se busca aprofundar seu entendimento, as diferenças se exacerbam. Em outros termos, se a existência de múltiplos determinantes para a queda dos indicadores de violência em São Paulo é consensual, há grande variedade de posições sobre a importância de cada um deles, não existindo consenso sobre pesos, preponderâncias, complementaridades e/ou existência de fatores que se anulam mutuamente.

Uma das razões dessas divergências reside no fato de que, com frequência, esse tema é abordado pelos estudiosos a partir de um estoque de conhecimento específico e de práticas circunscritas a experiências pontuais ou casos internacionais. Diferentes metodologias de produção e a disponibilidade limitada de séries históricas com estatísticas sociais, não permitem grandes comparações longitudinais e questões aparentemente simples ficam sem respostas definitivas.

Seja como for, o presente capítulo relaciona, brevemente, as várias explicações que têm sido apresentadas pela literatura especializada, com o objetivo de sistematizá-las e instigar o debate sobre o tema. De forma complementar, levanta algumas questões sobre a possibilidade de uma agenda de pesquisas na área e sobre as dificuldades metodológicas de se monitorar fenômenos complexos.

### **Casos Exemplares e o Estado de São Paulo**

Entre os exemplos recorrentes de sucesso das políticas de combate à violência urbana, encontram-se as experiências das cidades de Nova Iorque e Bogotá: na primeira, a taxa de homicídios

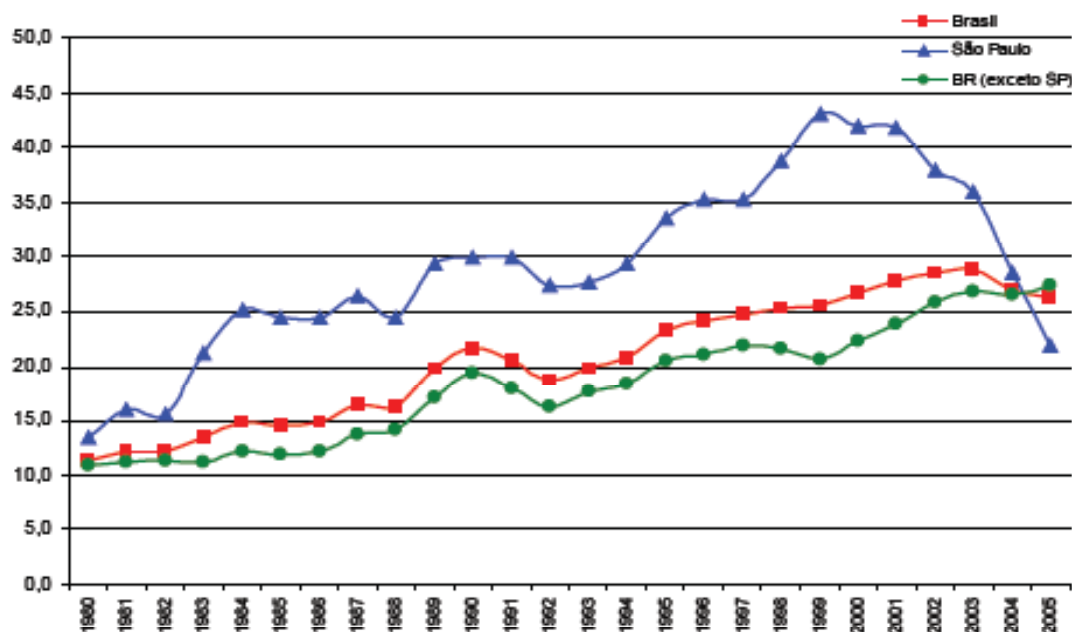
<sup>3</sup> Versão ampliada do texto *Criminalidade Violenta e Homicídios em São Paulo: fatores explicativos e movimentos recentes*, elaborado por Renato Sérgio de Lima, Sinésio Pires Ferreira, Eliana Bordini e Vagner de Carvalho Bessa, publicada em **Homicídios: Políticas de Controle e Prevenção no Brasil**. Coleção Segurança com Cidadania, ano 01, 2009. SENASP/MJ: pp 11-20. Brasília.



diminuiu de 30,8 para 9,4 crimes por 100 mil habitantes, entre 1990 e 2000; e, na segunda, houve redução de 63% no número de homicídios, entre 1993 e 2003. Embora não se possa afirmar, para os dois casos, que a queda tenha sido generalizada ou que tenha se traduzido em patamares mais elevados de segurança em todos seus aspectos e nas diferentes regiões daquelas cidades, os resultados obtidos foram notáveis. Assim, é natural que proposições sobre políticas de segurança pública para outras localidades tentem interpretar esses casos e identificar iniciativas bem-sucedidas que possam ser replicadas ou incentivadas.

O Estado de São Paulo tem experimentado resultados semelhantes às cidades citadas, a partir de 2000. Após um período de forte elevação, a taxa de mortalidade por agressão, para utilizar os registros da área da saúde, diminuiu de 43,2 casos por 100 mil habitantes, em 1999, para 22,0, em 2005. Com isso, o indicador paulista passou a ser menor do que o nacional (26,2), invertendo a tendência histórica, observada nas séries anuais, desde 1980 (Gráfico 1).

**Gráfico 1**  
**Taxas de mortalidade por agressão, por 100 mil habitantes,**  
**por local de residência**  
**Brasil e São Paulo - 1980-2005**



Fonte: MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM.

Entretanto, as comparações internacionais têm alcance limitado, uma vez que, ao lado da alteração quantitativa, expressa pela redução do indicador, verificou-se uma mudança estrutural na dinâmica da violência no Estado, o que compromete os conceitos pelos quais o fenômeno era entendido nos anos 90, bastante influenciado pelo acirramento dos conflitos nas áreas metropolitanas e pelo aumento expressivo das mortes por agressão entre os jovens.



Os resultados obtidos para o Estado de São Paulo – queda acelerada da taxa de homicídios na capital e na Região Metropolitana de São Paulo – tendem a descaracterizar a violência como um fenômeno metropolitano. Como essa redução não foi acompanhada pelo crescimento da violência no interior do Estado, as taxas regionais tendem a convergir para o mesmo patamar da taxa estadual, o que indicaria um novo “padrão paulista”. Além disso, se o crescimento das taxas de homicídio nos últimos 20 anos refletia o acirramento da violência entre os jovens do sexo masculino, o comportamento recente desse indicador mostra forte tendência de reversão nesse mesmo grupo populacional: entre 1994 e 2006, a taxa de mortalidade por agressão entre os homens na faixa etária de 15 a 24 anos reduziu-se à metade, a ponto de convergir para as observadas entre aqueles com idade de 25 a 34 anos.

Nesse sentido, os dados mostram que os fatores que atuaram na queda da taxa de homicídios em São Paulo foram territorialmente concentrados e atuaram sobre grupos sociais específicos. Mas entre os pesquisadores, gestores e policiais o significado desse processo tem motivações diferenciadas e, discuti-las está entre os objetivos deste texto. Entre algumas contextualizações necessárias, destaca-se que, como demonstrou Eduardo Batitucci, da Fundação Pinheiro, o movimento de queda nas taxas de homicídios não é exclusivo de São Paulo. Rio de Janeiro e Minas Gerais, por exemplo, ou já apresentaram situações análogas ou começam agora a reverter tendências de crescimento dos homicídios. O diferente, em São Paulo, é a temporalidade e a intensidade da queda nas taxas, com o adicional de que, no caso paulista, apenas as taxas de homicídios apresentam tendência de redução constante, sendo que as demais taxas de criminalidade possuem movimentos mais voláteis.

### **Múltiplos fatores explicativos para a redução da violência em São Paulo**

Recente trabalho da Fundação Seade, elaborado para a Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania de São Paulo<sup>4</sup>, chama a atenção para uma série de fatores relacionados aos processos sociais, políticos e institucionais que devem ser considerados nos estudos e na atuação do Estado no campo da segurança pública e da prevenção da violência. Segundo esse texto, um olhar sintético sobre as instituições e as políticas de justiça e segurança pública implementadas no Brasil e, em particular, em São Paulo, após a transição democrática, segue uma trajetória que, a despeito de bastante conhecida, convém recordar.

De início, nas décadas de 80 e 90, observou-se crescimento constante dos índices de criminalidade e violência e da sensação de insegurança da população – que ainda é a realidade de vários Estados. A literatura especializada<sup>5</sup> associa esse aumento à manutenção de estruturas organizacionais e marcos legais herdados do período autoritário, que implicam a persistência de práticas operacionais obsoletas e resistências das instituições policiais e judiciárias ao controle e à participação social. Ademais, como tais instituições compõem um sistema organizado em diferentes níveis e esferas de poder e governo, sua integração e a adoção de paradigmas de atuação pautados pela lógica dos direitos humanos e da transparência tornam-se processos muito complexos.

Porém, o próprio crescimento da incidência de atos violentos nas décadas passadas levou algumas Unidades da Federação, particularmente o Estado de São Paulo, a iniciar uma série de reformas ge-

<sup>4</sup> Texto elaborado em novembro de 2008 para subsidiar as ações de revisão do Plano Estadual de Direitos Humanos, de 1998, e a Conferência Estadual de Direitos Humanos, a ser realizada entre agosto e setembro deste ano. O texto completo encontra-se em <http://www.justica.sp.gov.br>.

<sup>5</sup> Ver, entre outros, “Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Social”, in *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Número 50. São Paulo, Relume Dumará, 2000.



renciais de suas polícias e buscar formas de integrar os esforços das várias instituições que compõem esse sistema que, no limite, é o responsável por processar e solucionar conflitos em nossa sociedade. Nesse contexto, também ganhou corpo a visão de que os fenômenos do crime, da violência, da desordem e do desrespeito aos direitos humanos resultam de múltiplos determinantes e causas.

Assim, a implementação de mudanças do próprio sistema de justiça e segurança pública, associada a uma perspectiva mais ampla das causas da violência, levou à admissão por parte das autoridades públicas e dos estudiosos do tema, de que a incidência da violência e do crime sofre influência da conjuntura social e demográfica, da presença de fatores de risco, da execução de políticas sociais e urbanas, de estratégias de prevenção, entre outras ações. Sob essa ótica, ainda que as polícias e a justiça criminal sejam decisivas nos esforços de combate à violência e preservação da paz, foram incorporados a esses esforços novas instituições e atores sociais e foram adotadas novas práticas que, certamente, implicaram a reversão dos indicadores de criminalidade nos anos recentes.

Delimitar o papel de cada um desses fatores, de múltiplas naturezas e complexas inter-relações, é tarefa ainda de difícil execução, mas reconhecê-los é o primeiro passo para avaliar sua influência e buscar entender suas conexões, fornecendo, assim, ao poder público e à sociedade, novas abordagens e novos métodos de combate à violência urbana.

As seções subseqüentes deste trabalho relacionam os principais fatores explicativos da redução dos índices de violência em São Paulo que têm sido mencionados em diferentes estudos. Espera-se, com isso, não somente sistematizar essas contribuições, de forma sumária, com vistas a contribuir ao debate do tema.

### ***Aperfeiçoamento dos Mecanismos de Planejamento, Gestão e Controle***

Um dos argumentos mais mobilizados na explicação da recente e acentuada queda nos homicídios em São Paulo está associado à gestão das políticas de segurança pública, particularmente às reformas gerenciais focalizadas e ao planejamento estratégico adotado nos últimos dez anos pela Secretaria de Segurança Pública. Entre essas iniciativas, mencionam-se a ampliação do DHPP, a criação da Superintendência de Polícia Técnica e Científica, o estabelecimento de prioridade para a prisão de homicidas seriados, a compatibilização de áreas de atuação das duas polícias territoriais e o policiamento comunitário, entre outras.

Também se adequam a essa visão os que destacam que os governos federal e paulista têm concentrado esforços para o aprimoramento técnico da atividade policial e da gestão da justiça e das instituições de segurança pública, nas seguintes vertentes:

- ✧ planejamento e avaliação de políticas;
- ✧ modernização e ampliação dos sistemas de comunicação e do uso de novas tecnologias;
- ✧ gestão da informação (Infocrim, Sistema de Metas de Atuação Policial);
- ✧ práticas e procedimentos de ação com referências aos pressupostos de garantia de direitos (Proteção a Testemunhas, Programa Bem Me Quer, criação dos POPs – Protocolos Operacionais Padrão pela PM, operações saturação e virada social, entre outros);
- ✧ políticas locais de prevenção (como o policiamento comunitário);
- ✧ Priorização de operações para desarmamento da população (Blitzes especiais, Estatuto do Desarmamento, entre outros);
- ✧ formação e valorização profissionais, inclusive a inclusão de disciplinas sobre direitos humanos nas academias de polícia e escolas dos profissionais do campo;

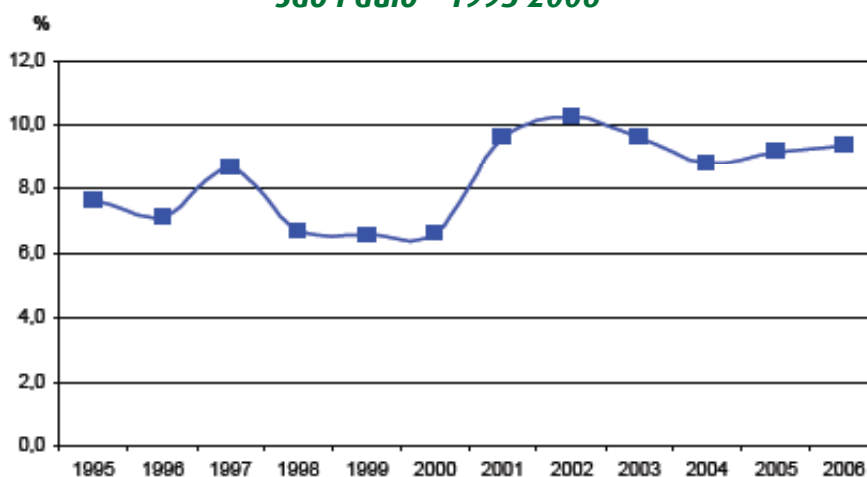


➤ ampliação dos meios de controle interno e externo (Ouvidorias e Corregedorias; Comissão para Redução da Letalidade Policial);

➤ criação de espaços institucionais que ampliam o acesso à justiça e à garantia de direitos (Defensoria Pública, Tribunais Especiais, Polícia Científica, novas unidades da Fundação Casa, nova visão da política fundiária, etc.).

Adicione-se a isso o aumento dos recursos públicos destinados à área de segurança pública, que, em São Paulo, passaram de 6,6%, em 1999, para quase 10% do total das despesas governamentais, em 2006 (Gráfico 2).

**Gráfico 2:**  
**Percentual de gastos na função Segurança Pública em relação ao total de Despesas Correntes São Paulo - 1995-2006**



Fonte: Ministério da Fazenda, Secretaria Do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral das Relações e Análise Financeira de Estados e Municípios – Corem.

Também se vinculam a essa vertente os que defendem que o Estatuto do Desarmamento permitiu a retirada de armas de circulação e o conseqüente impacto positivo no movimento dos homicídios. São Paulo foi pioneiro em organizar *blitzes* para fiscalizar a presença de armas e munição. Para corroborar essa perspectiva, há estudos realizados com informações do Datasus para avaliar os impactos da campanha do desarmamento no índice de mortalidade por arma de fogo, registrando uma redução de 19,4% no número de mortes deste tipo, que passaram de 10.097 para 8.137, entre 2003 e 2004, exatamente no período de início de vigência da nova legislação. Há, ainda, a percepção de que o crescimento do encarceramento, superior à média nacional, tenha sido um dos fatores que também contribuíram para a redução dos homicídios.

### **Papel dos Municípios**

Outra questão que tem sido ressaltada no âmbito das políticas de segurança é a entrada de novas instituições na agenda da segurança pública, como é o caso das prefeituras municipais. De acordo com a Constituição, segurança pública, em sentido estrito (gestão policial), é de competên-



cia dos governos estaduais, ficando a cargo dos municípios apenas a proteção do seu patrimônio.

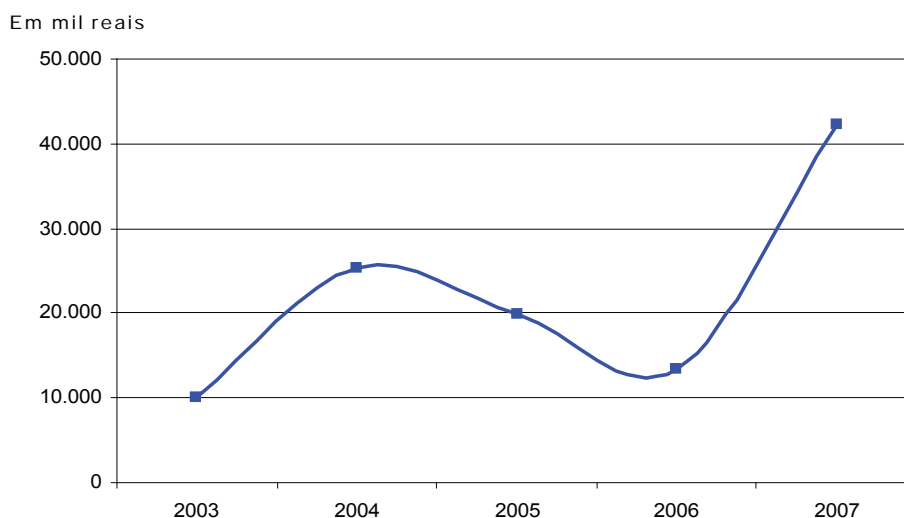
No entanto, com o aumento da violência nos anos 80 e 90, o papel dos municípios na prevenção ao crime e da violência tem sido repensado a partir da lógica local. Isso, aparentemente, provocou uma mudança de olhar, do repressivo para o preventivo, e deslocou a visão do crime para a da violência, em que medidas e intervenções no cenário urbano seriam a senha para alterar o quadro de insegurança.

De modo simplificado, cinco políticas de natureza municipal se destacam: criação das Guardas Municipais; institucionalização de conselhos, secretarias e planos municipais de segurança; acesso dos municípios aos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública; e, em algumas cidades, criação da lei de restrição de funcionamento de bares e venda de bebidas alcoólicas, que, no foco da prevenção, seria o exercício do poder de polícia administrativa que, pela Constituição Brasileira, cabe aos municípios.

Segundo o IBGE, 28,7% dos municípios de São Paulo possuíam Guardas Municipais em 2006, contra uma média nacional de 14,1%. Note-se que alguns Estados exibem taxas de homicídios superiores à de São Paulo, a despeito de possuírem maior proporção de municípios com Guardas, como é o caso do Rio de Janeiro, onde 71,7% dos municípios dispõem dessa instituição. Quanto aos conselhos e instituições assemelhadas, o IBGE não informa a quantidade de municípios por Estado que as criaram, mas apenas que 445 municípios no país as instituíram.

Já os recursos da União repassados aos municípios por meio do Fundo Nacional de Segurança Pública somaram R\$ 111.283.104,34, entre 2003 e 2007. Apenas em 2007, foram repassados R\$ 42.363.550,76 para 95 municípios na forma de convênio, dos quais 37 (39%) localizados em São Paulo. Tais recursos privilegiaram, principalmente, a execução de ações de prevenção e treinamento (Gráfico 3).

**Gráfico 3:**  
**Recursos do Fundo Nacional de Segurança Repassados para Municípios**  
**na Forma de Convênios**  
**Brasil - 2003 - 2007**



Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp



Ainda em 2002, o papel das cidades, do espaço urbano, na explicação dos homicídios já era por mim destacado, não obstante, naquele momento, estarmos discutindo as razões do crescimento de tais crimes e não da redução. Em texto daquele ano, destaco que “o crime em São Paulo assumiu tal centralidade na vida cotidiana que acaba colaborando na redefinição de paisagens e comportamentos. A maioria dos crimes violentos ocorre nos bairros de periferia, em geral os mais pobres e com os piores indicadores sociais. O crime emerge como um elemento a mais num contexto de profundas carências estruturais e de ilegalismos. O Estado não está simplesmente ausente, mas sua presença pode dar-se de forma ambígua e arbitrária: repressor, paternalista, ou clientelista. Nesta linha, a população de São Paulo estaria convivendo com o que se pode denominar de falência gerencial da cidade, ou seja, estaria vivenciando a inexistência de mecanismos e políticas públicas dos governos Municipais, Estadual e Federal, no sentido da falta de ações globais de incentivo e construção da cidadania e, ainda, de políticas de pacificação social”<sup>6</sup>.

De acordo com esse raciocínio, a redução e/ou aumento dos homicídios estariam associados, exatamente, à incorporação ou não, pelas prefeituras, de agendas da área da segurança pública e, conseqüentemente, na reorganização dos seus serviços e do espaço urbano a partir da perspectiva da prevenção, fazendo valer a atribuição constitucional do poder de polícia administrativa e de fiscalização.

Um exemplo seria a restrição no funcionamento de bares e de consumo de bebidas alcoólicas. Sobre ela, há pesquisas importantes sobre casos emblemáticos, como o de Diadema, que estabelecem correlação estatística entre a restrição no funcionamento de bares, a diminuição do consumo de álcool e a redução dos homicídios. Contudo, elas não esgotam o tema, pois seria desejável estabelecer estudos comparativos das evidências empíricas das diversas cidades que adotaram tal política, assim como com outras, que componham um grupo de controle. Evidência dessa necessidade, a fala de Eduardo Batitucci e as ponderações de Michel Wieviorka, no seminário “Crime, Violência e Cidade”, realizado entre 6 e 7 de maio de 2009, na Universidade de São Paulo, indicam comportamentos e temporalidades muito distintas entre as diferentes Unidades da Federação e, mesmo, entre diferentes domínios territoriais.

### **Participação Social**

De igual modo e sem desconsiderar o papel do Estado, outras correntes ressaltam a importância dos movimentos que ocorrem na sociedade civil como elemento crucial para entender esse quadro. Especialistas chamam a atenção para o papel das organizações sociais e da comunidade que, em parceria com o poder público, contribuíram para a supressão de uma importante lacuna institucional dos projetos públicos, integrando a população vulnerável como agente ativo nas políticas de combate à violência e no aumento da eficiência das ações públicas.

Aqui, a reflexão encaminha-se para o debate clássico sobre Estado e sociedade; para o debate sobre a conformação de regras de sociabilidade, em muito informadas, contemporaneamente, a partir do papel do Terceiro Setor na organização do espaço público e da economia. Aqui, em sentido positivado, a sociedade é pensada como parceira na mediação de conflitos e circunscrição do monopólio da violência ao âmbito público e estatal.

No entanto, à semelhança dos estudos sobre o papel de políticas municipais, aqueles dirigidos ao aumento da participação popular em áreas de alto risco têm natureza localizada e são grandes as dificuldades para extrapolar seus resultados para domínios geográficos mais amplos, não obstante o potencial de intervenção que as experiências locais sugerem.

<sup>6</sup> Ver LIMA, R. S. . Conflitos sociais e criminalidade urbana: uma análise dos homicídios cometidos no Município de São Paulo. 1. ed. São Paulo: Sicurezza, 2002. v. 1. 126 p.



### **Redução das disputas de territórios por facções criminosas**

Uma outra linha de argumentação, também centrada nas formas de sociabilidade da população em áreas periféricas e de maior risco, destaca a emergência de um padrão de regulação da ordem estabelecido pelo próprio crime organizado. Segundo essa corrente, defendida por segmentos policiais e por estudos etnográficos, há uma percepção difusa nessas áreas de que a hegemonia de uma facção criminosa (o PCC) teria contribuído para a regressão das taxas de homicídios ao atuar na mediação de conflitos e na manutenção da ordem, no sentido de “pacificar” territórios antes dominados por várias quadrilhas ligadas ao tráfico de drogas. Os “tribunais” de solução de conflitos criados pelo crime organizado estariam não só organizando o “negócio do tráfico”, mas interagindo na ressignificação do legal e do ilegal; do legítimo e do ilegítimo numa ordem social na qual a imposição da violência é uma das suas marcas características e, por isso, encontra aderência para ser o referencial empírico de suas regras de sociabilidade, conforme defende Luis Antonio Machado da Silva, do IUPERJ<sup>7</sup>.

Tal hegemonia, segundo relatos de policiais, decorreria do fato de o PCC ter assumido o comércio atacado de drogas ilícitas em São Paulo e imposto aos grupos locais a compra de cotas fixas de entorpecentes, o que teria refreado a disputa por territórios. A lógica econômica do crime organizado, independente se suas atividades e comportamentos estariam no campo do legal e/ou do ilegal, estaria a determinar a construção de novas formas de sociabilidade, num processo que, no caso dos homicídios, configuraria uma espécie de “paz anticivilizatória”, pela qual a aparente paz é resultado da imposição do medo e do temor de retaliações privadas.

Não obstante a presença constante do crime organizado, nas falas das comunidades localizadas nas periferias das grandes cidades e nos discursos oficiais das polícias, como fator determinante para a redução das taxas de homicídio, há de se considerar que, também aqui, a questão da generalização de uma ação localizada para domínios geográficos mais amplos se coloca. Como já destacado, os homicídios também caem, mesmo que em temporalidades distintas, no Rio de Janeiro ou em Minas Gerais e nesses estados o PCC não pode ser tomado como um fator explicativo.

Ademais, ao assumir a percepção dos segmentos sociais sobre a violência letal, incorpora-se uma noção difusa de “homicídios” tal como entendido por esses segmentos, que não corresponde às categorias jurídicas e sociais formalmente aceitas no país – violência doméstica continuada, cujas lesões podem provocar a morte mas não serem reconhecidas imediatamente pela comunidade enquanto homicídio é um exemplo. Nesse contraponto, o debate vai assumir contornos que irão variar de acordo com a posição do interlocutor, ou seja, vai variar conforme o viés por ele adotado. O olhar do pesquisador e/ou formulador da política pública será, portanto, capturado apenas pelos fatos ou fenômenos considerados por eles mais pertinentes, inéditos, prioritários ou legítimos do que outros; num processo onde valores e objeto de pesquisa são indissociáveis.

Dito de outra forma, estamos diante de um dilema epistemológico que só reforça a dificuldade de se tomar o homicídio como uma categoria que encerra um único fenômeno social e, por conseguinte, de se buscar uma explicação geral para a redução da violência letal em São Paulo.

### **Demografia e Aspectos Socioeconômicos**

Outra linha de argumentação ressalta que, embora o comportamento da taxa de homicídios possa ser discutido no âmbito específico das políticas de segurança pública ou dos movimentos da sociedade, o quadro da criminalidade deve ser compreendido sob uma perspectiva mais

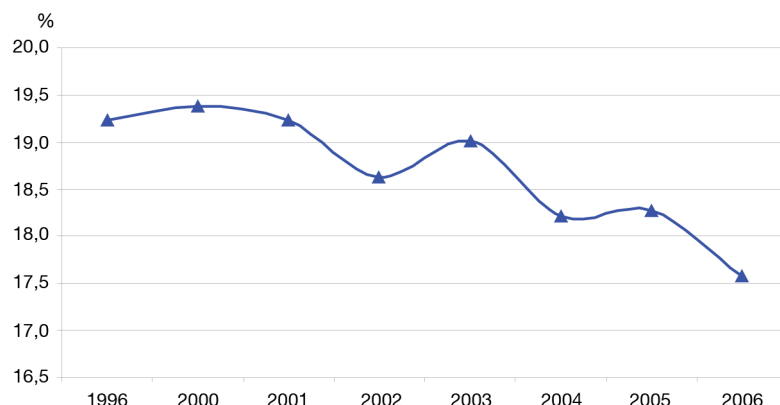
**7** Luiz Antonio Machado da Silva. **Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano.** Sociedade e estado. vol.19 no.1 Brasília Jan./June 2004



ampla. Assim, considera que fatores de natureza estrutural e transformações sociais de longo e médio prazos também contribuíram para a reversão dos indicadores de homicídios em São Paulo, na medida em que potencializam a eficácia das ações policiais. Nesse sentido, a queda da criminalidade resultaria da confluência de fatores demográficos, sociais e econômicos, que se mostraram amplamente favoráveis para a redução da taxa de homicídios.

Assim, em primeiro lugar, as transformações de ordem demográfica implicaram a redução do tamanho dos estratos populacionais jovens, cujo risco de se envolver em atos violentos é mais elevado – não por acaso, foi exatamente nesses estratos que a taxa de homicídio mostrou maior decréscimo. Veja-se, por exemplo, a participação do segmento de 15 a 24 anos no total da população paulista, que passou de 19,4%, em 2000, para 17,6%, em 2006 (Gráfico 4). Desta forma, argumenta-se que a redução do número de jovens – reflexo das reiteradas quedas da taxa de fecundidade iniciadas na década de 80 – diminuiu o segmento populacional mais exposto aos riscos da violência, o que potencializa a eficácia dos novos padrões de atuação policial, gerando resultados positivos no combate à violência em São Paulo.

**Gráfico 4:**  
**Proporção de população residente de 15 a 24 anos**  
**São Paulo - 2001-2006**



Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

A essa mudança do quadro demográfico, soma-se outra dimensão importante: a elevação da escolarização da população, em geral, e dos mais jovens, em particular. É de se esperar que uma população mais instruída seja capaz de resolver seus conflitos de forma não violenta. Admitindo essa hipótese, pode-se concluir que a rápida expansão do acesso à escola, sobretudo dos mais jovens, tenha reduzido a incidência de atos violentos na resolução de conflitos. Ademais, além do papel na formação e socialização de sua clientela, a escola pode também cumprir um papel protetor, sobretudo quando seus alunos residem em áreas de risco<sup>8</sup>. Assim, por várias razões, a virtual universalização do acesso à escola pode ter provocado um impacto positivo não desprezível nos indicadores de violência fatal em São Paulo.

<sup>8</sup> Estudo disponível no Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública 2006 ([www.forumseguranca.org.br/anuario](http://www.forumseguranca.org.br/anuario)) indica que a taxa de frequência à escola de jovens é o dado de natureza socioeconômica que demonstra maior correlação estatística com as taxas de criminalidade no país.



Outro ponto a ser destacado é que as transformações demográfica e social se sobrepõem a uma conjuntura econômica favorável à incorporação de amplos segmentos sociais ao mercado de trabalho. Ainda que o desempenho da economia expresse um comportamento errático desde do final da década de 90, para a média do período o Índice Real do Valor Adicionado Paulista se elevou (Gráfico 5), o que, por sua vez, traduziu-se na recuperação paulatina da renda (Gráfico 6). Esse quadro engendrou uma conjuntura favorável para o mercado de trabalho, expressa pela diminuição da taxa de desemprego e aumento da taxa de participação: entre 1999 e 2006, enquanto a taxa de desemprego diminuiu de 12,6% para 10,0%, a taxa de atividade – proporção de pessoas com dez anos e mais incorporadas ao mercado de trabalho como ocupadas ou desempregadas – aumentou de 56,8% para 62,6% no Estado de São Paulo. Ao par da recuperação da auto-estima dos novos ocupados e dos ganhos monetários, a própria intensificação do uso do tempo em atividades produtivas tende a reduzir a exposição a situações de risco dos indivíduos reinseridos no mundo do trabalho.

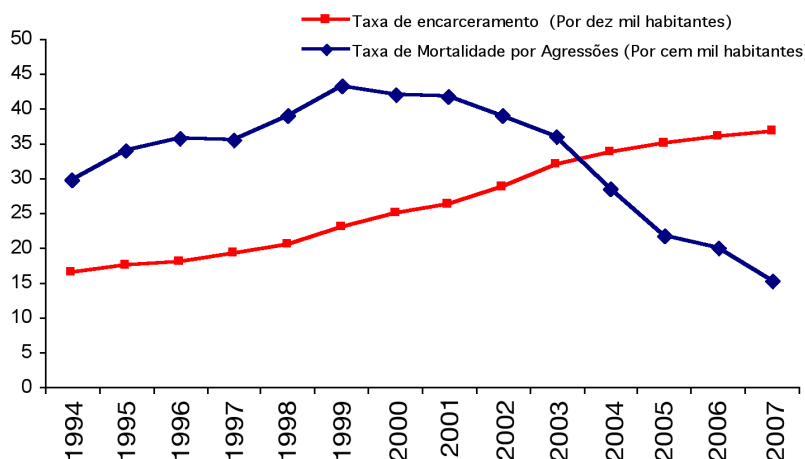
Por certo, a concentração da riqueza entre os municípios do Estado é extremamente desigual, onde 38 cidades respondem por 75% do PIB (produto interno bruto) do estado, e configura um cenário territorial pelo qual praticamente toda a produção industrial do país encontra-se situada num raio de 150 quilômetros da Capital, naquilo que alguns especialistas têm chamado de macro-metrópole.

### **Encarceramento**

Um dos argumentos que ganham maior destaque no debate sobre redução de homicídios é, sem dúvida, aquele que associa a queda desses crimes à política de encarceramento adotada pelo Estado de São Paulo. Segundo alguns especialistas, o crescimento no número de prisões e a construção de vários presídios surtiram efeito e conseguiram interferir na dinâmica da criminalidade, na exata medida em que “retiraram das ruas” indivíduos com trajetórias na delinquência. Todavia, no que diz respeito ao aumento da população carcerária no Estado, a taxa de encarceramento de fato cresce de forma linear desde 1994, conforme gráfico 5, mas a taxa de mortalidade por agressões cresce até 1999, quando sofre inflexão e apresenta queda mais acentuada do que o crescimento da população prisional, em especial, a partir de 2003.

Em outras palavras, a queda dos homicídios só ocorreu após seis anos de crescimento simultâneo ao número de prisões, indicando que, ao contrário do que o argumento do encarceramento massivo supõe, o sucesso na inflexão da tendência deste tipo de crime pode ter ligação com outros fatores e não apenas com a prisão. Uma hipótese possível é que, a partir de 1998, a Polícia de São Paulo, com ênfase para o Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa - DHPP, vinculado à Polícia Civil e que atua na Capital, priorizou a prisão dos “homicidas contumazes”, numa estratégia de enfrentar tais crimes por meio da identificação e prisão de indivíduos responsáveis por múltiplas mortes. Nesse movimento, mais do que o número de prisões em si, que seria observável pelos dados do Gráfico 5, o que parece ter surtido maior efeito é, em verdade, o fato de se priorizar prisões de pessoas que representassem riscos sociais elevados.

**Gráfico 5:**  
**Taxa de encarceramento e taxa de mortalidade por agressões**  
**Estado de São Paulo - 1994-2007**



É verdade que a política de encarceramento massivo, empreendida pelos Governos Estaduais ao menos nos últimos 10 anos, teve, como subproduto, a “naturalização” da prisão como experiência provável e constante na vida de segmentos e parcelas crescentes da população, preferencialmente os de periferia e os que constituem o foco do olhar das políticas criminais tradicionais, baseadas no direito penal e nas suas categorias criminalizadoras. Tal processo, que não pode deixar de ser considerado, torna a experiência da prisão uma história a ser sempre contada e, sobretudo, dissemina valores e códigos de conduta construídos no interior da prisão nas comunidades.

Se é verdade que esse “subproduto” da política criminal gera novos códigos de conduta e fortalece novos atores e papéis sociais, também é possível supor que, no dinamismo de um cenário urbano como o presente em São Paulo, tais códigos sejam reprocessados e recambiados o tempo todo na tentativa de estabelecer canais de diálogo e negociação com os detentores de posições de força, sejam elas legais, públicas, ilegais ou privadas. Ou seja, a população opera negociações cotidianas sobre os significados e as legitimidades de cada conduta e, nesse processo, interage tanto com o Estado quanto com o crime organizado.

O problema é que, ao priorizar apenas determinados perfis de crimes e criminosos e, com isso, criar “marcas” sobre quem deve ou não ser objeto de vigilância, as políticas criminais retroalimentam o poder discricionário dos policiais, que são os responsáveis últimos pelo exercício de força do Estado. E aqui destaco que estou falando do poder discricionário na ponta, dos agentes e praças, que estão mais próximos do cotidiano da população. Não estou pensando nas instituições. Na brecha, esse poder constitui-se como elemento central para se compreender a relação da população não só com a prisão mas com o poder público.

Para concluir esse capítulo, as discussões travadas no Workshop que motivaram a redação do presente texto confirmam a importância dos pesquisadores e gestores da área pensarem abordagens multifatoriais em relação aos homicídios e, com isso, estabelecerem programas de pesquisa e monitoramento da violência letal que considerem tanto aspectos mais imediatos, como os associados à gestão das políticas de segurança pública e das instituições policiais, quanto elementos socioeconômicos e demográficos.



Não há como reduzirmos a questão a uma variável apenas, por mais relevante que ela possa parecer para quem a defenda como determinante. Do contrário, o risco de incorrerem em falácias ecológicas é imenso. Por certo, na agenda das políticas públicas, esta tarefa pode parecer por demais grandiosa, mas, em verdade, o desafio será o de estruturar sistemas de informação que consigam ponderar a existência de múltiplos fatores e, na medida dos recursos técnicos disponíveis, identificar preponderâncias e principais características, sempre balizadas pelo interesse do gestor público e/ou do pesquisador.

Mais do que esgotar todas as variáveis deste território explicativo pretendeu-se, aqui, um panorama breve dos principais determinantes da violência letal em São Paulo e no Brasil.

Em termos teóricos, a mesma discussão feita durante a década de 1990 para tentar compreender o crescimento dos homicídios aplica-se ao debate sobre a redução desses crimes na década de 2000, ou seja, num contexto que associa questões espaciais, urbanas, sociais, institucionais e culturais, os conflitos que resultam em morte em São Paulo estariam inseridos numa lógica (informada de forma multifacetada e com diferentes configurações) que opera simbolicamente o imaginário social de como estes deveriam ser resolvidos.

A agenda de pesquisas deveria, portanto, pensar tanto no nível micro, de explicação das tendências específicas das mortes violentas em São Paulo, mas também nos níveis meso e macro, nos quais outras variáveis e referenciais empíricos podem contribuir na construção de hipóteses e teorias. Em relação ao objetivo da presente pesquisa, as questões levantadas aqui dizem respeito à análise sobre como a produção acadêmica está distribuída e de que forma ela aborda os principais temas e agendas de políticas públicas.



## Capítulo III

# Explorando informações sobre a produção acadêmica

Se os capítulos anteriores trataram da contextualização da violência enquanto tema da agenda de políticas públicas e dos dilemas teóricos e metodológicos advindos desse processo, o presente capítulo busca apresentar os resultados da análise dos dados produzidos a partir da tabulação e cruzamento dos resumos de teses e dissertações disponíveis na Capes e das informações do Diretório de Grupos de Pesquisa, do CNPq.

Para identificar a produção nacional sobre violência e segurança pública, partiu-se do levantamento, no Banco de Teses e Dissertações da Capes, de estudos e pesquisas que apresentavam as seguintes palavras-chave: conflitualidade, crime, criminalidade, direitos humanos, guardas municipais, justiça criminal, polícia, prisão, segurança municipal, segurança urbana, tráfico de drogas e violência.

O levantamento permitiu a caracterização da produção nacional segundo a área de conhecimento, o grau da produção, o perfil (sexo) dos autores e orientadores das dissertações e teses, o tipo de administração da instituição de ensino superior onde esses estudos se desenvolveram e o período em que foram realizados.

Durante o período de 1983 a 2006<sup>9</sup>, verificou-se a produção de 8.205 teses e dissertações que versavam sobre a temática da violência e da segurança pública. Essa produção desenvolveu-se em um conjunto de 168 universidades brasileiras e envolveu 8.205 autores e 3.232 professores orientadores. Entre esses últimos, destacam os professores Dirceu de Melo, com mais de uma centena de teses ou dissertações orientadas na área do Direito, e o professor Sérgio Adorno, com 47 teses ou dissertações orientadas na Sociologia.

<sup>9</sup> O Banco de Dados da Capes já está atualizado com a produção de 2007 e 2008, conforme quadro abaixo. Porém, considerando a data de início do projeto, optou-se por manter a análise dos dados circunscrita ao período anteriormente fixado, ou seja, 1983-2006.

	Palavra-Chave	2007	2008
1.	Conflitualidade	3	9
2.	Crime	223	263
3.	Criminalidade	189	202
4.	Direitos Humanos	739	811
5.	Guardas Municipais	6	6
6.	Justiça Criminal	32	36
7.	Polícia	135	149
8.	Prisão	76	72
9.	Segurança Municipal	25	36
10.	Segurança Pública	300	366
11.	Tráfico Drogas	26	31
12.	Violência	559	586



## Os grupos de pesquisa

Dos 255 grupos de pesquisa identificados com as temáticas aqui analisadas, 232 estão diretamente vinculados à Universidade, 12 configuram-se como equipamentos públicos, 10 como sociedade civil – aqui incluído o Fórum Brasileiro de Segurança Pública – e 1 Organismo Internacional (Ilanud).

Em termos de divisão entre grandes áreas do conhecimento utilizadas pelo CNPq, as Ciências Sociais Aplicadas (67 grupos do Direito, 21 do Serviço Social, entre outros) são as responsáveis pela maioria dos grupos de pesquisa cadastrados no CNPq (42%). Logo na sequência, com 39%, vem as Ciências Humanas, nas quais a Sociologia destaca-se como a subárea com maior quantidade de grupos de pesquisa (40). Em sentido oposto, as Ciências Exatas e da Terra e as Ciências Biológicas são as áreas com menor número de grupos de pesquisa cadastrados.

Por ora, Para tentar conhecer um pouco mais do trabalho desses grupos, foi elaborado um questionário eletrônico (disponível no apêndice) e enviado para todos os líderes de grupo indicados pelo CNPq.

Desses, dezoito devolveram questionários, sendo que um deles foi invalidado, pois não se tratava de um grupo de pesquisa vinculado oficialmente ao CNPq<sup>10</sup>.

Treze entrevistados afirmaram serem orientadores de pós-graduação, três responderam que não e uma pessoa não respondeu. Quanto aos que responderam afirmativamente, as áreas de conhecimento citadas foram: Administração e Políticas Públicas, Educação, Direitos Humanos, Biometria, Criminologia, Controle Social, Filosofia, Segurança, Sociologia, Sociologia da Violência, Segurança Pública, Serviço Social e Psicologia Social.

Alguns dos temas citados entre as principais linhas de pesquisa foram Educação, Segurança Pública, Políticas Públicas, Violência e Criminalidade, Sistema Penitenciário, Organizações policiais, Computação Aplicada, Estatística Aplicada e Matemática Aplicada.

As áreas de atuação mais citadas pelos núcleos de pesquisa foram Ensino, Pesquisa e Extensão, seguidas de Desenvolvimento, Análise e Avaliação de Políticas Públicas, Computação, Estatística e Direito.

Dentre os projetos em andamento, os principais temas verificados foram: Controle e Combate ao Crime, Violência, Gestão de Segurança Pública, Sistematização de Estatísticas Criminais, Desigualdade Social, Direitos Humanos, Sistema Penitenciário e Instituições Policiais.

Na questão metodológica, percebe-se que as instituições utilizam técnicas quantitativas e qualitativas, apropriando-se de recursos como grupos focais, observação participante, *surveys* e análises estatísticas. Os autores citados como referenciais teóricos foram, entre outros: Michel Foucault, Otto Kirchheimer, Georg Rusche, Dario Mellossi, Massimo Pavarini, Louk Hulsman, Nils Christie, Jock Young, David Garland, Serge Moscovici, Lapassade, Lourau, Pichon-Riviere, Kaes, Revillas Castro.

Dez grupos de pesquisa afirmaram terem projetos de apoio relacionados diretamente à formulação, execução e avaliação de políticas públicas, tais como assessoria e consultorias para o governo, pesquisas sobre violência escolar, juventude, desenvolvimento de sistemas computacionais para registros criminais e metodologia para análise de indícios de atividades de navegação na internet aplicada à área forense.

<sup>10</sup> Após a tabulação dos dados do Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq, foram revisadas todas as informações colocadas à disposição, de modo a conferir a exatidão e, especialmente, o funcionamento desses grupos.



### As teses e dissertações

Segundo as grandes áreas do conhecimento definidas pela Capes, observa-se que a produção de teses e dissertações está concentrada nas grandes áreas de Ciências Sociais Aplicadas (44,1%) e Ciências Humanas (39,1%), seguidas pelas Ciências da Saúde (9,3%). Dentre as áreas do conhecimento, destaca-se a produção em Direito (34,9%), Ciências Sociais (12,7%),<sup>11</sup> Psicologia (7,8%), História (7,7%), Educação (7,1%) e Saúde Coletiva (4,2%), como indica a tabela abaixo.

**Tabela 1**  
**Teses e Dissertações por Área do Conhecimento**  
**Brasil - 1983-2006**

Grande área	Área	Teses e Dissertações	
		Nº Absoluto	%
<b>Total</b>		<b>8.205</b>	<b>100,0</b>
Ciências Humanas	<b>Total</b>	<b>3.209</b>	<b>39,1</b>
	Ciências Sociais	1.046	12,7
	História	633	7,7
	Psicologia	638	7,8
	Educação	580	7,1
	Outras	312	3,8
Ciências Sociais Aplicadas	<b>Total</b>	<b>3.619</b>	<b>44,1</b>
	Direito	2.867	34,9
	Serviço social	287	3,5
	Administração	127	1,5
	Comunicação	170	2,1
	Outras	168	2,0
Ciências da Saúde	<b>Total</b>	<b>760</b>	<b>9,3</b>
	Saúde Coletiva	347	4,2
	Medicina	176	2,1
	Enfermagem	159	1,9
Linguística, Letras e Artes	<b>Total</b>	<b>312</b>	<b>3,8</b>
	Letras	240	2,9
	Outras	72	0,9
Engenharias		57	0,7
Ciências Exatas e da Terra		46	0,6
Ciências Agrárias		22	0,3
Ciências Biológicas		24	0,3
Multidisciplinar		156	1,9

Fonte: Capes, 2007-2008.

Pelos dados da Capes contidos na Tabela 1, temas como perícias forenses, técnicas de identificação por DNA, análise de materiais e de explosivos, também fundamentais no planejamento de políticas de segurança pública, não têm sido associados diretamente com as palavras-chave

<sup>11</sup> Em Ciências Sociais estão agregadas as seguintes áreas: Sociologia, Ciência Política e Antropologia.



aqui analisadas. Há, ao que tudo indica, um descolamento entre produção acadêmica e pesquisa aplicada na segurança pública. Num exemplo, as Ciências Biológicas respondem por 0,3% da produção acadêmica sobre segurança e violência e, na mesma direção as Engenharias são responsáveis por apenas 0,7% dessa produção.

Já as Ciências Sociais Aplicadas e as Ciências Humanas concentram, como já foi dito, não só o maior número de teses e dissertações como, também, a maioria dos 255 grupos de pesquisa registrados no Diretório do CNPq, seguidas pelas Ciências da Saúde. Observa-se ainda que a proporção de grupos por grande área corresponde à proporção da produção de teses e dissertações por grande área.

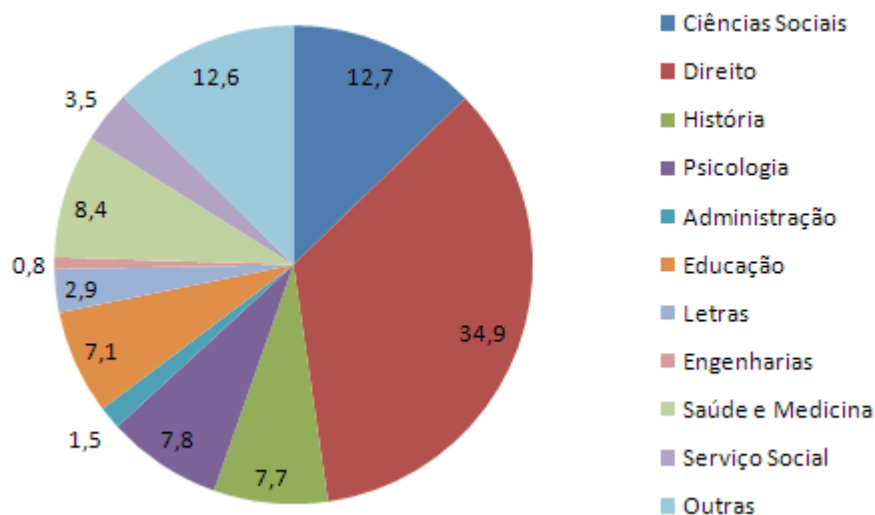
**Tabela 2**  
**Grupos de Pesquisa e Teses e Dissertações, por Grande Área do Conhecimento Brasil - 1983-2006**

Área do Conhecimento	Grupos de Pesquisa CNPq		Teses e Dissertações Capes	
	Nº Absoluto	%	Nº Absoluto	%
<b>Total</b>	<b>255</b>	<b>100,0</b>	<b>8.205</b>	<b>100,0</b>
Ciências Humanas	99	38,8	3.209	39,1
Ciências da Saúde	26	10,2	760	9,3
Ciências Sociais Aplicadas	106	41,6	3.619	44,1
Ciências Biológicas	1	0,4	24	0,3
Ciências Exatas e da Terra	4	1,6	46	0,6
Linguística, Letras e Artes	1	0,4	312	3,8
Outras	18	7,1	235	2,9

Fonte: Capes, 2007-2008

No que diz respeito às disciplinas isoladamente, o gráfico 6, mostra que o Direito responde por quase 35% da produção acadêmica nacional sobre a área, seguido pelas Ciências Sociais, com 12,7%, num movimento muito influenciado, como veremos com maior detalhe mais à frente, pela produção em torno das palavras-chave “direitos humanos” e “crime”.

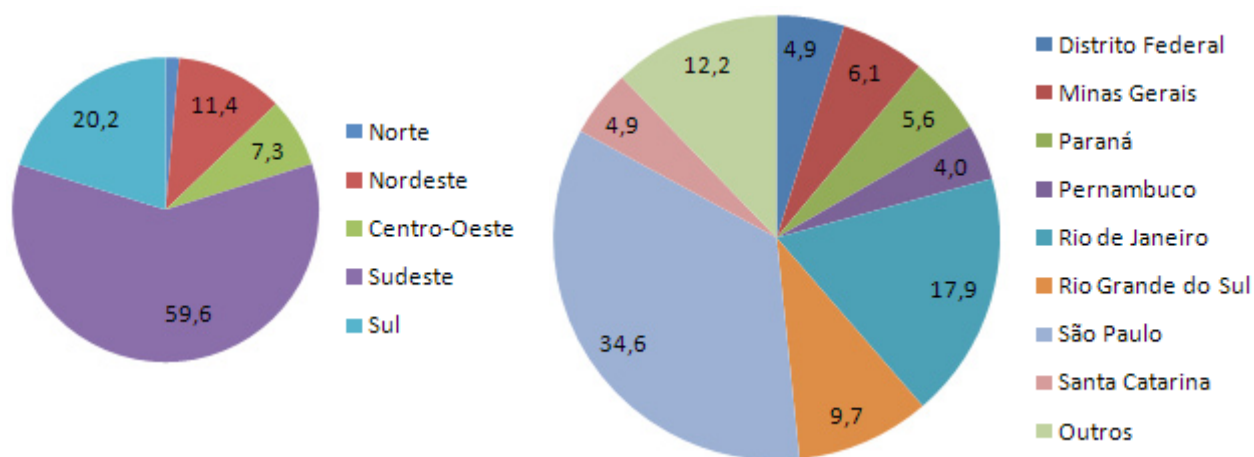
**Gráfico 6**  
**Teses e Dissertações por Área do Conhecimento (%)**  
**Brasil - 1983-2006**



Fonte: Capes, 2007-2008

Em termos regionais, observa-se que 60% dos estudos foram desenvolvidos em universidades da região sudeste, seguidas pelas universidades localizadas nas regiões sul (20,2%), nordeste (11,4%), centro-oeste (7,3%) e norte (1,4%). Entre as unidades da federação, o estado de São Paulo apresenta a maior parte da produção (34,6%), seguido por Rio de Janeiro (17,9%), Rio Grande do Sul (9,7%), Minas Gerais (6,1%) e Paraná (5,6%).

**Gráfico 7**  
**Teses e Dissertações por Região e Unidade da Federação (%)**  
**Brasil - 1983-2006**



Fonte: Capes, 2007-2008



A comparação entre os grupos de pesquisa e a produção por áreas do conhecimento, segundo a unidade da federação, indica que o estado de São Paulo possui 16,1% dos grupos de pesquisa cadastrados no CNPq, representando 34,6% da produção geral de teses e dissertações e 32,4% da produção na área de Ciências Sociais, que será objeto de análise mais detida nesse relatório. Em sentido inverso, o Rio de Janeiro possui 20,8% dos grupos de pesquisa e representa 17,9% da produção geral e 17% da produção na área de Ciências Sociais. O Rio Grande do Sul, com 11,8% dos grupos de pesquisa, responde por 9,7% da produção geral de teses e dissertações e 10,7% da produção em Ciências Sociais. Por fim, Ceará, Minas Gerais, Pernambuco e Distrito Federal representam entre 5% e 7,5% da produção acadêmica em Ciências Sociais. Com exceção de São Paulo, Ceará e do Distrito Federal, nota-se que a proporção de teses e dissertações defendidas é semelhante à de grupos de pesquisa existentes nesses estados.

No caso paulista, é possível supor que o sistema estadual de pesquisa, liderado pela FAPESP, seja o responsável pelo fato da produção geral e nas Ciências Sociais em particular ser quase o dobro do percentual do estado na composição dos grupos de pesquisa do país. Outro destaque é o Ceará, que muito provavelmente está influenciado pela produção em torno do Laboratório de Estudos da Violência, coordenado pelo Professor César Barreira, e que completou, agora em 2009, quinze anos de existência.

**Tabela 3**  
**Grupos de Pesquisa, Teses e Dissertações em todas as Áreas e Produção em Ciências Sociais, por Unidade da Federação Brasil - 1983-2006**

UF	Grupos de Pesquisa CNPq		Teses e Dissertações		Teses em Ciências Sociais	
	Nº Absoluto	%	Nº Absoluto	%	Nº Absoluto	%
<b>Total</b>	<b>255</b>	<b>100,0</b>	<b>8.205</b>	<b>100,0</b>	<b>1046</b>	<b>100,0</b>
AC	1	0,4	3	0,0	0	0,0
AL	2	0,8	17	0,2	3	0,3
AM	0	0,0	16	0,2	3	0,3
BA	25	9,8	219	2,7	27	2,6
CE	4	1,6	184	2,2	52	5,0
DF	9	3,5	403	4,9	78	7,5
ES	9	3,5	85	1,0	1	0,1
GO	3	1,2	138	1,7	11	1,1
MA	2	0,8	16	0,2	10	1,0
MG	16	6,3	503	6,1	57	5,4
MS	4	1,6	19	0,2	0	0,0
MT	1	0,4	38	0,5	0	0,0
PA	6	2,4	99	1,2	10	1,0
PB	9	3,5	87	1,1	19	1,8
PE	13	5,1	331	4,0	64	6,1
PI	0	0,0	10	0,1	1	0,1
PR	12	4,7	461	5,6	23	2,2
RJ	53	20,8	1.465	17,9	178	17,0
RN	2	0,8	51	0,6	15	1,4
RO	1	0,4	0	0,0	0	0,0
RS	30	11,8	798	9,7	112	10,7
SC	9	3,5	398	4,9	35	3,3
SE	2	0,8	19	0,2	8	0,8
SP	41	16,1	2.832	34,5	339	32,4
TO	1	0,4	0	0,0	0	0,0
Outros	0	0,0	13	0,2	0	0,0

Fonte: Capes, 2007-2008; Diretório de Grupos de Pesquisa - CNPq



Em relação aos temas desenvolvidos nas teses e dissertações, prevalece o da *violência*, que representa 33,1% dos estudos. Seguem-se os temas *crime* (18,5%), *direitos humanos* (15,1%), *criminalidade* (14,1%), *polícia* (10%), *prisão* (6,5%) e *tráfico de drogas* (1,3%); e os demais - *conflitualidade*, *guardas municipais*, *justiça criminal*, *segurança municipal* e *segurança urbana* - representam conjuntamente 1,5% da produção.

**Tabela 4**  
**Teses e Dissertações por Palavra-Chave**  
**Brasil -1983-2006**

Palavras-Chave	Teses e Dissertações	
	Nº Absoluto	%
<b>Total</b>	<b>8.205</b>	<b>100,0</b>
Conflitualidade	38	0,5
Crime	1.521	18,5
Criminalidade	1.153	14,1
Direitos Humanos	1.237	15,1
Guardas Municipais	7	0,1
Justiça Criminal	65	0,8
Polícia	822	10,0
Prisão	531	6,5
Segurança Municipal	1	0,0
Segurança Urbana	5	0,1
Tráfico de Drogas	107	1,3
Violência	2.718	33,1

Fonte: Capes, 2007-2008

Observando-se a evolução da produção no tempo, verifica-se um crescimento expressivo nos anos 2000, que passam a concentrar 81,6% dos estudos iniciados em 1983, num indício importante de que, nessa década, o sistema de pós-graduação brasileiro universaliza-se, fato corroborado pelos relatos das entrevistas realizadas para o projeto. A produção corresponde majoritariamente ao nível de mestrado (82,9%) e distribui-se entre universidades federais (40%), particulares (37,2%) e estaduais (22,7%). As universidades municipais iniciaram sua produção em 2005, apresentando apenas quatro estudos na área (que correspondem a 0,05% do total). Por um lado, a produção de doutorado ocorre majoritariamente nas instituições públicas, visto que quase 80% das teses são desenvolvidas em universidades estaduais e federais; por outro, a produção de mestrado concentra-se nas universidades particulares e federais, cada qual respondendo por 40,2% das dissertações. Esse quadro não chega a surpreender e parece vinculado mais à dinâmica da pós-graduação brasileira, que tem nas Universidades Públicas seu eixo estruturador mais antigo e tradicional.

**Tabela 5**  
**Teses e Dissertações por Período**  
**Brasil - 1983-2006**

Período	Teses e Dissertações	
	Nº Absoluto	%
Total	8.205	100,0
1983-1989	101	1,23
1990-1999	1.405	17,12
2000-2006	6.697	81,62
Não informa	2	0,02

Fonte: Capes, 2007-2008

**Tabela 6**  
**Teses e Dissertações, segundo Nível de Pós-Graduação**  
**Brasil - 1983-2006**

Nível de Pós-Graduação	Teses e Dissertações	
	Nº Absoluto	%
<b>Total</b>	<b>8.205</b>	<b>100,0</b>
Mestrado	6.800	82,88
Doutorado	1.404	17,11
Não informa	1	0,01

Fonte: Capes, 2007-2008

**Tabela 7**  
**Teses e Dissertações, segundo tipo de administração da IES**  
**Brasil - 1983-2006**

Tipo de Administração	Teses e Dissertações	
	Nº Absoluto	%
<b>Total</b>	<b>8.205</b>	<b>100,0</b>
Municipal	4	0,05
Estadual	1.859	22,66
Federal	3.285	40,04
Particular	3.052	37,20
Não informa	5	0,06

Fonte: Capes, 2007-2008

**Tabela 8**  
**Tipo de Administração, segundo Nível de Pós-Graduação**  
**Brasil - 1983-2006**

Tipo de Administração	Em porcentagem		
	Mestrado	Doutorado	Total
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Municipal	0,06	0,0	0,05
Estadual	19,50	38,03	22,67
Federal	40,21	39,32	40,06
Particular	40,21	22,65	37,21
Não informa	0,01	0,0	0,01

Fonte: Capes, 2007-2008

A Universidade de São Paulo e a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo são as instituições que apresentam o maior número de teses e dissertações (superior a 850), sendo responsáveis por 21,8% da produção nacional. Outras 20 universidades (11,9%) apresentam produção superior a 100 teses e dissertações, sendo responsáveis por 50,6% da produção; e as restantes (86,9%) apresentam produção inferior a 100, representando 27,6% da produção nacional.

**Tabela 9**

***Teses e Dissertações por Instituição de Ensino Superior - IES  
Brasil - 1983-2006***

Grupo de Produção	IES		Teses e Dissertações	
	Nº Absoluto	%	Nº Absoluto	%
<b>Total</b>	<b>168</b>	<b>100,0</b>	<b>8.205</b>	<b>100,0</b>
De 850 a 950	2	1,2	1.789	21,8
De 100 a 350	20	11,9	4.154	50,6
Menos de 100	146	86,9	2.262	27,6

Fonte: Capes, 2007-2008

Os autores das teses e dissertações são do sexo feminino em sua maioria (53,5%), enquanto entre os orientadores prevalece o sexo masculino (57,7%), novamente muito influenciado pela produção do Direito sobre crime.

**Tabela 10**

***Teses e Dissertações, segundo Sexo do Autor e Orientador  
Brasil - 1983-2006***

Sexo	Autor		Orientador	
	Nº Absoluto	%	Nº Absoluto	%
<b>Total</b>	<b>8.205</b>	<b>100,0</b>	<b>8.205</b>	<b>100,0</b>
Feminino	4.387	53,5	3.201	39,0
Masculino	3.760	45,8	4.735	57,7
Vários	0	0,0	51	0,6
Não informa	58	0,7	218	2,7

Fonte: Capes, 2007-2008

Não se verifica diferença por sexo do autor segundo o grau da produção: tanto no mestrado quanto no doutorado mantém-se a proporção de autores do sexo feminino e do sexo masculino (Tabela 11).

Em relação ao tipo de administração da IES, nas universidades particulares há maior concentração de autores do sexo masculino (52,5%), enquanto nas municipais, estaduais e federais as mulheres estão mais representadas (100%, 58,5% e 57,1%, respectivamente). Entre as unidades da federação, a presença feminina é forte na maioria dos estados da região nordeste - representam entre 65% e 84,2% dos autores em sete dos nove estados -, assim como em Goiás, Mato Grosso, Espírito Santo e Amazonas. Os homens destacam-se nos estados do Acre, Pará, Minas Gerais e Paraná, onde representam entre 52,9% e 66,7% dos autores.

**Tabela 11**  
**Sexo do autor segundo nível de pós-graduação**  
**Brasil - 1983-2006**

*Em porcentagem*

Sexo	Mestrado	Doutorado
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Feminino	53,9	53,6
Masculino	46,1	46,4

Fonte: Capes, 2007-2008

As mulheres dedicaram-se mais ao tema da violência, tanto como autoras como orientadoras dos estudos. 40,5% das autoras desenvolveram estudos sobre violência, aos quais se seguem estudos sobre crime (16,4%), direitos humanos (14,7%), criminalidade (10,6%) e polícia (9%). Já entre os homens, os estudos estão mais distribuídos entre esses temas: 24,1% dos autores versaram sobre violência, 21,3% sobre crime, 18,2% sobre criminalidade, 15,3% sobre direitos humanos e 11,3% sobre polícia. Curiosamente, a distribuição temática da produção segundo o sexo do orientador segue a mesma tendência, de forma que 44,5% das orientadoras orientaram estudos sobre violência, enquanto 25,1% dos orientadores o fizeram (Tabela 12).

**Tabela 12**  
**Palavra-chave segundo sexo do autor e orientador**  
**Brasil - 1983-2006**

Palavra-Chave	Sexo do Autor			Sexo do Orientador		
	Feminino	Masculino	Total	Feminino	Masculino	Total
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Conflitualidade	0,5	0,4	0,5	0,7	0,3	0,5
Crime	16,4	21,3	18,6	14,1	21,7	18,6
Criminalidade	10,6	18,2	14,1	9,7	17,1	14,2
Direitos Humanos	14,7	15,3	15,0	12,5	17,2	15,3
Guardas Municipais	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Justiça Criminal	0,8	0,9	0,8	0,6	0,9	0,8
Polícia	9,0	11,3	10,1	9,9	9,9	9,9
Prisão	5,8	7,3	6,5	6,1	6,6	6,4
Segurança Municipal	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Segurança Urbana	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1
Tráfico de Drogas	1,5	1,1	1,3	1,7	1,0	1,3
Violência	40,5	24,1	32,9	44,5	25,1	32,9

Fonte: Capes, 2007-2008

Em todos os tipos de administração prevalecem os orientadores do sexo masculino, mas as universidades particulares apresentam a maior concentração desse sexo (68,3%). Tráfico de drogas, violência, segurança urbana e municipal são temas preponderantemente femininos, visto que de 60% a 100% desses estudos foram desenvolvidos por mulheres. Nos estudos sobre polícia, prisão, crime, guardas municipais e criminalidade, os autores do sexo masculino estão mais representados (de 51,7% a 59,7%). Os estudos sobre polícia, prisão, direitos humanos, crime,



justiça criminal e criminalidade foram orientados sobretudo por professores do sexo masculino (de 60% a 72,2%), enquanto os estudos sobre tráfico de drogas, violência, conflitualidade e segurança urbana foram orientados por professoras (54,4% a 60%). Violência é o tema mais desenvolvido em todos os tipos de instituição, com exceção das municipais. Representa 38,6% da produção das universidades estaduais, 36,6% das federais e 26,1% das particulares.

Além dessa distribuição, se analisada a participação de cada tipo de IES na composição temática dos estudos, as universidades federais são responsáveis pela maior parte dos estudos sobre conflitualidade - aqui com um destaque para a UFRGS, tráfico de drogas, polícia e violência, e por mais de 80% da produção sobre segurança urbana e municipal. Já as universidades particulares respondem por mais de 40% da produção sobre crime, criminalidade, direitos humanos, guardas municipais, prisão e justiça criminal - condizente com o fato das universidades particulares concentrarem, numericamente, o maior número de cursos de Direito e, por conseguinte, tratarem dos temas mais afeitos à essa disciplina. As universidades estaduais produzem quase 30% dos estudos sobre tráfico de drogas e guardas municipais, os quais são liderados pelas federais e particulares, respectivamente, e entre um quinto e um quarto dos demais temas.

**Tabela 13**  
**Produção por Palavra-Chave, segundo Tipo de Administração**  
**Brasil - 1983-2006**

Palavra-Chave	Em porcentagem				
	Municipal	Estadual	Federal	Particular	Total
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Conflitualidade	0,0	0,5	0,7	0,2	0,5
Crime	0,0	17,6	17,1	20,7	18,5
Criminalidade	0,0	12,5	12,3	17,0	14,1
Direitos Humanos	0,0	12,6	13,1	18,6	15,0
Guardas Municipais	25,0	0,1	0,0	0,1	0,1
Justiça Criminal	0,0	0,7	0,7	1,0	,8
Polícia	50,0	9,8	12,1	7,9	10,0
Prisão	0,0	5,9	5,7	7,6	6,5
Segurança Municipal	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Segurança Urbana	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1
Tráfico de Drogas	0,0	1,7	1,6	0,8	1,3
Violência	25,0	38,6	36,6	26,1	33,1

Fonte: Capes, 2007-2008

Observando-se a evolução da produção ao longo do tempo, verifica-se um aumento de 101 para 8.205 teses e dissertações entre os anos de 1983 e 2006. Como se viu, mais de 80% de toda a produção desenvolveu-se durante os anos 2000 e todos os temas apresentaram forte crescimento. Verifica-se que a violência manteve-se como tema dominante durante as três décadas, embora nos anos 2000 tenha sofrido redução de 10% em relação à década anterior.

Entre os anos 1980 e 2000, os temas polícia e prisão tem sua proporção reduzida no conjunto dos estudos em cerca de 5%, enquanto os estudos sobre crime e direitos humanos ganham representatividade nos anos 2000 - especialmente direitos humanos, cuja produção dobrou entre os anos 1980 e 2000.



No caso das Ciências Sociais, esse movimento é coerente com os deslocamentos de temas de concentração ao longo do período. Todos os entrevistados são unânimes em afirmar que o campo de estudos sobre violência e segurança pública nasce no Brasil no início da década de 1970, muito dedicado ao tema das prisões – não que não tenham existido estudos pontuais antes disso. Somente a partir dos anos 80, do século passado, é que temas como polícia, criminalidade e direitos humanos foram ganhando centralidade na produção acadêmica da área. Por fim, os demais temas, em parte emergentes a partir dos anos 1990, não chegam a somar 3% do conjunto da produção.

De igual forma, também há de se considerar o fato de que será nos anos 80 e 90 que o sistema de pós-graduação atinge um maior grau de institucionalização, com a ampliação da oferta de bolsas de estudo, permitindo que os títulos de mestre e doutor deixassem de ser uma honraria e passassem a ser uma etapa de formação profissional. Não à toa, com a relativa universalização da oferta de cursos de pós-graduação no país e o crescimento vigoroso no número de alunos matriculados, algumas áreas passaram a adotar critérios cada vez mais rígidos e seletivos nos seus processos de recrutamento e oferta de trabalho. Num exemplo dessa realidade, as agências oficiais de fomento começaram, a partir dos anos 2000, a contemplar diversos auxílios a título de “pós-doutorado” (pós-doutorado, jovem doutor, recém doutor), organizando e regulando atividades que não correspondem a uma nova titulação e que dizem respeito à manutenção da pesquisa enquanto foco principal dos profissionais envolvidos ou ainda a políticas de desconcentração da produção da pesquisa científica e tecnológica no território brasileiro.

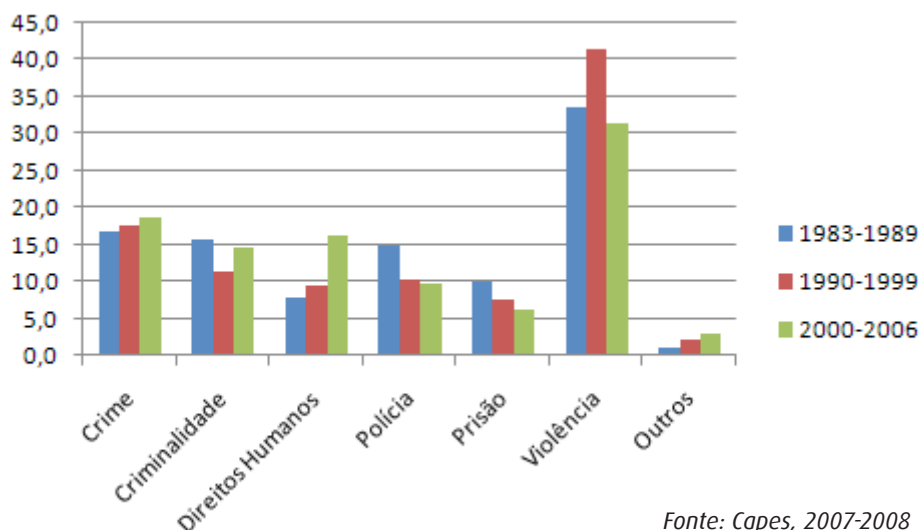
**Tabela 14**  
**Produção por Palavra-Chave, segundo Período**  
**Brasil - 1983-2006**

*Em porcentagem*

Palavra-Chave	1983-1989	1990-1999	2000-2006	Total
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Conflitualidade	0,0	0,5	0,5	0,5
Crime	16,8	17,7	18,7	18,5
Criminalidade	15,8	11,5	14,6	14,1
Direitos Humanos	7,9	9,4	16,4	15,1
Guardas Municipais	0,0	0,0	0,1	0,1
Justiça Criminal	1,0	0,7	0,8	0,8
Polícia	14,9	10,3	9,9	10,0
Prisão	9,9	7,5	6,2	6,5
Segurança Municipal	0,0	0,0	0,0	0,0
Segurança Urbana	0,0	0,1	0,1	0,1
Tráfico de Drogas	0,0	0,8	1,4	1,3
Violência	33,7	41,6	31,3	33,1

Fonte: Capes, 2007-2008

**Gráfico 8**  
*Produção por tema, segundo o período (%)*



Geograficamente, a região sudeste concentra quase 60% da produção nacional, seguida pelas regiões sul (20%), Nordeste (11,4%), Centro-Oeste (7,3%) e Norte (1,4%). O tema da violência é predominante nas teses e dissertações de todas as regiões do país, com exceção da região norte, onde prevalece a produção em direitos humanos (30,5%), seguida pela produção em violência (29,7%).

**Tabela 15**  
*Produção por palavra-chave, segundo região  
Brasil - 1983-2006*

*Em porcentagem*

Palavra-Chave	Norte	Nordeste	C-Oeste	Sudeste	Sul	Total
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Conflitualidade	0,8	0,3	0,5	0,3	0,9	0,5
Crime	17,8	16,4	16,7	19,0	19,2	18,6
Criminalidade	11,9	11,7	12,0	14,1	16,2	14,1
Direitos Humanos	30,5	12,8	18,1	14,1	17,2	15,1
Guardas Municipais	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Justiça Criminal	0,8	0,9	0,5	0,8	0,8	0,8
Polícia	5,9	11,5	12,7	10,0	8,6	10,0
Prisão	2,5	6,7	5,0	6,4	7,5	6,5
Segurança Municipal	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
Segurança Urbana	0,0	0,0	0,2	0,0	0,2	0,1
Tráfico de Drogas	0,0	1,1	1,5	1,6	0,7	1,3
Violência	29,7	38,7	32,8	33,6	28,6	33,1

Fonte: Capes, 2007-2008



Como indica a tabela abaixo “tabela 26”, na grande maioria das áreas do conhecimento, prevalece o tema da violência. As áreas em que esse tema mais se destaca são Educação, Saúde Coletiva e Enfermagem: considerando o conjunto de temas abordados nessa pesquisa, mais de 62% dos seus trabalhos versam sobre violência.

Por fim, nas Ciências Sociais, a produção sobre violência ocupa o primeiro lugar, com 36,3% das teses e dissertações, seguidas pelos estudos sobre crime (15,1%), criminalidade (13,3%), polícia (12,9%) e direitos humanos (12%). No Direito, os temas preponderantes estão distribuídos entre direitos humanos (27%), crime (25,6%) e criminalidade (22,1%). Na História, 29,2% dos trabalhos tratam de crime, seguidos pelos trabalhos sobre violência (26,7%) e polícia (19,9%). Na Administração e nas Engenharias, predominam os estudos sobre a polícia (38,6% e 43,9%, respectivamente).



**Tabela 16**  
**Produção por Palavra-Chave, segundo Área do Conhecimento**  
**Brasil - 1983-2006**

Palavra-Chave	Em porcentagem														
	Ciências Sociais*	História	Psicologia	Educação	Direito	Serviço Social	Administração	Comunicação	Saúde Coletiva	Medicina	Enfermagem	Letras	Engenharias	Outras	Total
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Conflitualidade	0,4	0,5	0,6	1,2	0,4	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	3,1	0,8	1,8	0,0	0,5
Crime	15,1	29,2	11,8	4,8	25,6	6,3	9,4	15,3	8,4	17,0	3,1	22,9	15,8	17,9	18,5
Criminalidade	13,3	12,2	8,2	4,0	22,1	9,1	11,8	7,6	5,5	9,7	0,6	3,3	17,5	13,4	14,1
Direitos Humanos	12,0	3,9	5,0	11,0	27,0	19,2	7,1	7,6	6,3	1,7	5,7	2,9	3,5	10,9	15,1
Guardas Municipais	0,2	0,0	0,0	0,2	0,0	0,3	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Justiça Criminal	1,7	0,2	0,2	0,0	1,4	0,7	1,6	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8
Polícia	12,9	19,9	8,6	7,9	6,1	7,0	38,6	6,5	9,5	9,7	6,9	7,9	43,9	11,4	10,0
Prisão	5,5	7,0	5,0	7,1	8,6	6,3	1,6	4,1	4,0	2,8	5,0	9,2	0,0	3,9	6,5
Seg. Municipal	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Seg. Urbana	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1
Tráfico de Drogas	2,3	0,3	2,7	1,4	0,3	2,1	0,8	1,2	3,5	2,3	3,8	0,0	0,0	1,7	1,3
Violência	36,3	26,7	58,0	62,4	8,4	49,1	28,3	57,1	62,5	56,8	71,7	52,9	17,5	40,4	33,1

Fonte: Capes, 2007-2008

\* Ciências Sociais agrega sociologia, ciência política e antropologia.



## Capítulo IV

# Papéis e representações no campo da segurança pública

Para compreender papéis e representações existentes no campo dos estudos de segurança pública, segue-se um balanço do relato dos entrevistados sobre a produção acadêmica e suas relações com as políticas públicas no campo da segurança e justiça no Brasil.

### *Os relatos dos entrevistados sobre:*

a) papel da academia, da contribuição da sociologia e demais ciências sociais às políticas públicas de segurança no Brasil e do papel do intelectual em relação às políticas públicas.

Quando se trata do papel e das contribuições da academia, especialmente da sociologia e demais ciências sociais, e do intelectual às políticas públicas de segurança no Brasil, em primeiro lugar atribui-se à academia o papel de inovar ao produzir pesquisa, ensino e extensão. Trata-se de transformar em objeto das ciências sociais fenômenos como a (in)segurança e a violência, com objetivo de compreender como são socialmente produzidos. Cabe então à universidade formar pesquisadores e produzir dados, informações e conhecimentos sobre um campo ainda incipiente, como é o da segurança pública. Nota-se que os estudos sobre violência surgem em um contexto de reconstrução da democracia, em que simultaneamente a violência emerge como grave problema social, e de afirmação das ciências sociais no Brasil, com a criação da pós-graduação nessa área.

A partir desse consenso sobre o papel da academia, duas posições e/ou configurações são identificadas no que se refere à contribuição da sociologia e demais ciências sociais, assim como dos intelectuais, em relação às políticas públicas de segurança no Brasil.

Na primeira, a violência se constitui em objeto sociológico e como tal será abordada segundo os rigores científicos na área das ciências sociais. A preocupação central é melhorar a qualidade das pesquisas e das abordagens, visando produzir bons trabalhos empíricos e teóricos sobre violência e seus temas correlatos. Na segunda, constata-se o desenvolvimento de uma abordagem mais normativa, que procura oferecer respostas aos problemas sociais, e que, portanto, visa à mudança ou à reforma, por exemplo, das instituições que compõem o sistema de justiça criminal.

Nesse ponto, identifica-se uma conexão entre a produção acadêmica e a arena das políticas públicas, visto se tratar de temática em que tanto a demanda social quanto a pesquisa aplicada são fortes. Reconhece-se a necessidade de produzir conhecimento qualificado e de transferi-lo à sociedade em forma de políticas públicas consequentes que venham contribuir para a transformação do cenário de violência existente. Estabelece-se o diálogo e a cooperação entre academia e instituições, entre pesquisadores e operadores do sistema de justiça e segurança, não obstante haver dificuldades para garantir que os trabalhos sejam levados em consideração quando da tomada de decisão em políticas públicas.



Note-se que se as duas abordagens são legítimas, no segundo caso não se trata de tomar decisões que cabem aos atores políticos, mas sim de oferecer subsídios e organizar o debate público. Nesse sentido, a contribuição da universidade foi substantiva, auxiliando na formação de quadros do Estado, na elaboração de programas e na produção e análise de dados e sistemas de informação.

Diante do reconhecimento de que essas duas categorias de cientistas sociais se afirmaram – aqueles cujo trabalho está orientado para a reforma das instituições e aqueles que se dedicam apenas à produção acadêmica – defende-se de forma consensual a necessidade de não confundir o papel do intelectual com o da autoridade política. Porém revela-se aqui uma ambigüidade ou dificuldade de traçar limites ao papel do intelectual frente às políticas públicas: se por um lado ele não deve assumir postos centrais de poder - visto que isso tende a comprometer sua independência como intelectual, sobretudo quando se trata de temas que evidenciam as contradições de um Estado ao mesmo tempo pacificador e perpetrador de violações -, por outro lado, avalia-se positivamente a construção de quadros de gestores com boa formação acadêmica, que sem dúvida vem beneficiar o Estado brasileiro.

Diante de tais ambigüidades (ou dificuldades), sua tarefa parece ser antes produzir conhecimentos que contribuam para a formulação de políticas competentes. Se as instituições, como a polícia e o judiciário, abrirem-se para a reflexão a partir dos estudos sociológicos, o papel do intelectual, ainda que não normativo, passa a exercer uma influência transformadora. Enfim, seus estudos podem servir de referencial para os profissionais da segurança e da justiça, mas estes devem ser os condutores da mudança.

Por fim, em relação à avaliação das políticas de segurança existentes, sobressai-se basicamente a percepção de que predominam as políticas de caráter eminentemente repressivo, que não raramente promovem violações de direitos. Atenta-se para a permanência desse padrão na história brasileira, de forma que não se trata apenas de um problema policial, mas de uma questão política, visto que os governos não impõem a agenda da democracia e dos direitos humanos no que se refere às práticas de segurança.

Reconhece-se, no entanto, a existência de operadores do sistema de segurança e justiça que compreendem a complexidade de suas tarefas, de forma que a resolução dos problemas não seja atribuída exclusivamente ao campo policial. Mas estes representam uma minoria, visto que para a maioria, sobretudo os policiais que atuam nas ruas, em contato com a população, ainda prevalece a defesa de uma política repressiva como se fosse capaz de resolver os problemas no imediato. No limite, tal mentalidade, que encontra respaldo social e ainda é forte, apesar das mudanças, pode admitir a eliminação do outro.

## **b) em relação à qualidade da produção acadêmica e à produção de teoria**

As ciências sociais vieram introduzir um novo olhar sobre o fenômeno da violência e da criminalidade, visto que os estudos sobre o tema eram tradicionalmente abordados a partir da perspectiva jurídica, especialmente do direito penal.

Em relação à qualidade da produção acadêmica e à produção de teoria, observa-se que houve uma profusão de estudos no campo da violência e da segurança. Destaca-se a grande quantidade de pesquisas empíricas produzidas nas últimas décadas, mas ainda são tímidas ou quase inexistentes as abordagens teóricas mais densas, capazes de avançar sobre essa produção empírica. São raros os exemplos brasileiros de contribuições teóricas e comparativas que inovaram (referências a Antonio Luiz Paixão, R. Kant de Lima e Alba Zaluar). Falta, portanto produzir reflexão



metodológica, teórica e epistemológica, de forma que novos marcos para a discussão teórica sejam apresentados, evitando-se a repetição.

Quanto à qualidade da produção, avalia-se que há um desequilíbrio no país, de forma que não se universalizou um padrão bom ou um padrão médio de qualidade. Ou seja, aquele em que a produção de mestres e doutores expresse um bom conhecimento tanto das teorias sociológicas clássicas como o domínio das técnicas básicas / dos métodos científicos básicos no campo das ciências sociais. Enfim, para desenvolver teoria de boa qualidade, é preciso considerar conjuntamente as abordagens micro e macro, os estudos qualitativos e quantitativos, em vez de privilegiar uma abordagem excludente.

Enfim, são ainda considerados autores pioneiros Julita Lemgruber, Elizabeth Sussekind, José Ricardo Ramalho, Roberto Da Matta, Evaristo de Moraes, Teotônio Vilela, Rosa Maria Fischer, Maria Vitória Benevides, Maria Lúcia Montes e Maria Cecília Minayo, com seus trabalhos sobre prisões, crimes, violência, violência contra a criança, homicídios na perspectiva epidemiológica da saúde pública.

### c) temas atuais da agenda acadêmica

✧ Questão da desigualdade social: tem-se uma sociedade muito desigual, com sistemas classificatórios absolutamente marcados pela desigualdade social, onde a justiça é desigual, não só em seu funcionamento, mas também como representação coletiva. Trata-se de questionar: como fazer a regulação de condutas numa sociedade multicultural, heterogênea e desigual? Como construir o respeito numa sociedade desigual? Como fazer a cidadania, mesmo numa sociedade de classes?

✧ Tema da transição democrática incompleta permanece: o problema das prisões e a continuidade da tortura na democracia.

✧ Tema da violência como um problema central - violência que ameaça o direito à integridade, à vida das pessoas - porque está conectado com a questão da qualidade de vida, da consolidação democrática, e acima de tudo, com a possibilidade de se afirmar uma sociedade baseada nas leis, baseada na justiça.

### d) desafios dos Cientistas Sociais que estudam os temas

✧ Desenvolver abordagens macro sociológicas dos problemas, por meio de métodos quantitativos em conjunto com estudos em nível micro, para que se possa compreender mais densamente os problemas e contribuir mais efetivamente com as políticas públicas na área da prevenção.

✧ Transformar os fenômenos da violência em objetos de ciência, para além da denúncia.

✧ Aumentar o investimento em pesquisa empírica sobre a criminalidade, que sempre foi muito reduzido.

✧ Superar os obstáculos à pesquisa de campo sobre criminalidade. Porém, trata-se de atividade muito difícil, pois envolve riscos ao pesquisador. A violência no Brasil não permite o mesmo tipo de observação participante empregada nas pesquisas sobre prisões ou quadrilhas, como se fez no contexto internacional, pois o risco é alto. Outro problema é que no Brasil as investigações policiais não oferecem resultados que podem servir de matéria para o trabalho sociológico, como também ocorre em outros países. Por consequência, muitos estudos se baseiam na imprensa, o que é bastante complicado, e outros temas mais acessíveis se impõem como o inquérito policial, o funcionamento do sistema de justiça, tendo em vistas os empecilhos para coletar dados primários sobre a criminalidade.



➤ Desenvolver estudos sobre o sistema penitenciário; sobre o crime organizado em sua complexidade, abordando suas diferentes modalidades; sobre as práticas judiciais de condenação e sobre a delinquência juvenil – para os últimos não há séries históricas.

#### e) temas pioneiros que inauguraram o campo acadêmico nas Ciências Sociais

➤ Pesquisa sobre violência, quadrilha de traficantes, tráfico de drogas e jovens (Cidade de Deus), de Alba Zaluar – em que se constitui um novo objeto, um novo trabalho de campo;

➤ Estudo de Antonio Luiz Paixão, no início dos anos 80, que traz a metodologia americana de análise dos dados estatísticos;

➤ Constituição do Núcleo de Estudos da Violência, como grupo de pesquisa dedicado ao tema, nos anos 90, tornando-se uma referência sobre o tema da violência (e cujo impacto político se concretiza na elaboração do Plano Nacional dos Direitos Humanos sob sua coordenação);

➤ Estudos sobre o sistema penitenciário, provavelmente influenciados por Foucault. E também porque era mais fácil pesquisar o sistema penitenciário, visto que não havia tradição de pesquisa de campo sobre quadrilhas e gangues;

➤ Estudos sobre violência, política e direitos humanos, de Paulo Sérgio Pinheiro e que, em seminários e trabalhos, tratou de temas como crime e política; crime e Estado no exercício do controle social; transições de regimes autoritários para democracias. Em conjunto com Guillermo O'Donnell, desenvolveu o conceito de autoritarismo socialmente implantado, que teve grande impacto: idéia de que a persistência do autoritarismo no Estado, após a redemocratização, é uma expressão do autoritarismo da sociedade.



## Considerações Finais

Não obstante os dados da Capes e do CNPq indicarem uma grande produção científica e acadêmica em torno do tema violência e segurança pública, ainda persistem obstáculos num efetivo relacionamento entre Universidade e Políticas Públicas. Como já frisado na introdução, não existe no Brasil um canal de disseminação que consiga dar um retrato nacional das políticas de segurança pública e das polícias e, de igual modo, fazer um balanço do impacto que cada um dos atores institucionais, aqui incluídas as universidades e centros de pesquisa, na geração de conhecimento sobre a área.

Os dados aqui compilados dão uma idéia do enorme campo de disputas existente e que a produção acadêmica passou a ser, em última instância, um elemento atual de primeira importância na reprodução dos procedimentos e das práticas burocráticas do sistema de segurança pública do Brasil. O desafio é identificar os significados e as formas como essa produção é assumida e incorporada.

O desconhecimento das relações entre polícias e políticas de segurança pública tem comprometido nossa capacidade de entender, inovar e aperfeiçoar as práticas policiais e a segurança pública no país. Há, neste sentido, uma tendência à generalização a partir de um número relativamente pequeno de experiências e, paradoxalmente, grande de reflexões. Além disso, este desconhecimento também tem comprometido a nossa capacidade de entender a maneira pela qual as polícias e as políticas de segurança pública são relacionadas, construídas e reconstruídas, assim como de distinguir as conseqüências ou impactos de ações e práticas policiais e políticas de segurança pública.

Finalmente, estas carências têm deixado pesquisadores e profissionais que trabalham com polícia e segurança pública isolados academicamente e politicamente, na medida em que não se consegue transformar os resultados de estudos e pesquisas em conhecimento capaz de subsidiar revisões teóricas e metodológicas da literatura existente e, principalmente, promover inovações e aperfeiçoamentos em organizações e práticas policiais e em políticas de segurança pública.

Se verdade que o horizonte das políticas públicas está presente em quase todos os grupos de pesquisa do CNPq e em boa parte da produção acadêmica de teses e dissertações, ainda mais após 2004, quando o Ministério da Justiça criou a Rede Nacional de Especialização em Segurança Pública – RENAESP, que por meio de convênios com Universidades repassa recursos para a formação de profissionais de segurança<sup>12</sup>, também é fato que a aproximação entre academia e instituições de justiça e segurança ainda é pautada por preconceitos e desconfianças mútuas.

Por certo, não cabe à Academia uma agenda exclusivamente aplicada às políticas públicas, por maiores que sejam a demanda de segmentos governamentais e da sociedade, bem como os recursos disponíveis. Todavia, os problemas da atualidade, os dilemas do desenvolvimento tensionam a tendência ao insulamento que a Universidade teima em reificar.

Como as entrevistas demonstraram, há um campo de disputas acerca do papel do intelectual, em especial aquele ligado às universidades e ao seu desafio de produzir teorias e métodos cientificamente robustos e socialmente relevantes. Do tema prisão, identificado por quase todos os entrevistados como sendo aquele que inaugurou a tradição de estudos nas Ciências Sociais, aos novos temas sobre o papel dos municípios na segurança e/ou sobre a produção de pesquisas aplicadas em segurança pública, há, ao que tudo indica, a delimitação e a negociação dos conteúdos e do alcance das agendas e programas de pesquisa.

<sup>12</sup> A RENAESP repassa cerca de R\$ 200 mil por curso para 50 alunos. Tais cursos são oferecidos por cerca de 80 universidades selecionadas, sobretudo as redes federal e particular.



Nesse processo, nota-se o embate de ao menos duas gerações de cientistas sociais em torno de como enfrentar tal desafio, pelo qual a geração pioneira nos estudos sobre o tema vê com maior distanciamento o engajamento de pesquisadores na execução da política pública e, uma segunda geração, talvez premida pela limitação dos espaços acadêmicos, que foram ocupados pela primeira geração, não só aceita como também legitima a figura do intelectual formulador e executor da política.

A primeira geração compreende que o principal papel da Universidade é prover conhecimento e, nessa direção, os cursos financiados pelo Ministério da Justiça seriam um ótimo exemplo de parceria que atende aos interesses de todos e não descaracteriza as identidades institucionais. Já alguns gestores oriundos da academia<sup>13</sup>, e que fazem parte, em sua maioria, da segunda geração de pesquisadores acadêmicos, vêem que, além da oferta de conhecimento qualificado por meio de cursos, o intelectual também reúne as condições para executar a política e, com isso, passaram a ocupar cargos e funções de natureza política e dirigente das instituições da área.

Seja como for, o sistema de pós-graduação brasileiro parece ter logrado êxito na incorporação da agenda sobre segurança pública e violência pela Universidade. Há um grande esforço de produção intelectual, com a consolidação de algumas grandes correntes teóricas e metodológicas em torno das posições acadêmicas dos principais nomes que têm orientado teses e dissertações – fato esperado e sem nenhuma grande novidade. Isso coloca o desafio, sobretudo para as novas gerações, do teste permanente dos modelos explicativos tradicionais, num movimento que tente fazer frente à reprodução de teorias de forma acrítica e sem embasamento empírico.

Em outras palavras, se há uma conclusão a que essa pesquisa pode chegar, com certeza ela diz respeito à necessidade de reconhecimento de que os temas aqui analisados são, na prática, referenciais empíricos de como os conflitos sociais são operados na atualidade e na contemporaneidade. E, nesse sentido, a produção acadêmica analisada deve ser vista como indício, por um lado, da grande centralidade política que os temas ganharam na atualidade e, por outro, como retrato de como a Universidade tem se apropriado de temas e agendas de políticas públicas, com todas as tensões e contribuições inerentes à sua identidade institucional e ao modelo de pós-graduação brasileiro.

A análise cruzada entre teses e dissertações e grupos de pesquisa confirma o esforço de institucionalização do tema no sistema de pós-graduação e pesquisa brasileiro e, indiretamente, nos autoriza a formular a hipótese de que o tema ganhou legitimidade e, conseqüentemente, canais de financiamento e disseminação cada vez mais amplos. Tal movimento seria, nesse sentido, o resultado da eficácia de ações dos Governos Federal e estaduais no campo da educação superior e da produção de base científica no Brasil. Segundo Schwartzman (2007), uma série de inovações políticas e institucionais na mudança das políticas nacionais de ciência e tecnologia no país e em quase toda a América Latina tem buscado fortalecer os vínculos entre universidades, indústrias, governos e sociedade.

Se assim o é, há uma nova aposta que o CNPq, em parceria com diversas agências de fomento, com forte peso da Fapesp, que pode mudar o patamar dos projetos da área. Trata-se dos Institutos Nacionais de Ciência, Tecnologia e Inovação – INCT's. Dos mais de 120 Institutos aprovados, ao menos quatro institutos ou têm o foco diretamente em torno dos temas aqui analisados (Institutos liderados por Sérgio Adorno, Roberto Kant de Lima e Alba Zaluar) ou os incorporam nos seus programas de pesquisa enquanto uma dimensão (CEM). Se ao final do ciclo inicial desses INCT's, o trabalho de sistematização e consolidação da produção nacional sobre violência, segurança pública e outras políticas pública relacionadas terá alcançado um grau de maturidade que nos autorizará a comemorar a associação entre qualidade acadêmica e contribuição ao desenho não só eficaz mas eficiente de políticas públicas.

---

**13** A exceção de Luiz Eduardo Soares, que infelizmente não pôde ser entrevistado para o projeto.



## Principais Referências Bibliográficas

ADORNO, Sérgio (1988). **Os aprendizes do poder**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

\_\_\_\_\_. (1993). A criminalidade urbana violenta no Brasil: um recorte temático. BIB. **Boletim Bibliográfico e Informativo em Ciências Sociais**. São Paulo, v. 35, p. 3-24.

\_\_\_\_\_. (1996). **A gestão urbana do medo e da insegurança**: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea. São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. (Tese de livre docência).

\_\_\_\_\_. (2002). Monopólio Estatal da Violência na Sociedade Brasileira Contemporânea. In: Miceli, S. e outros. (Org.). **O que ler na ciência social brasileira 1970-2002**. São Paulo: Sumaré, v. IV, p. 267-307.

\_\_\_\_\_. (2003). Lei e ordem no segundo governo FHC. **Tempo Social**: Revista de Sociologia da USP, São Paulo, (15) 2: 103-140, nov.

ADORNO, S. LIMA, R. S. (2007). **Proposta de Mesa Redonda para o 31º Encontro Anual da ANPOCS**. São Paulo.

AVRITZER, L. & COSTA, S. (2004). Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, ( 47) 4: 703 -728.

BOBBIO, N. (2000). **Teoria geral da política**: a filosofia política a as lições dos clássicos. Organizado por Michelangelo Bovero. Rio de Janeiro: Editora Campos.

BRANT, V. C. (1989). Ter medo em São Paulo. In: \_\_\_\_\_(org.) **São Paulo trabalhar e viver**. São Paulo: Brasiliense/Comissão Justiça e Paz .

BRASIL. **Banco de Teses e Dissertações da Capes**. Capes, Brasília. 2007 ([www.capes.gov.br](http://www.capes.gov.br)).

CALDEIRA, T. P. R. (1992). **City of Walls**: Crime, Segregation and Citizenship in São Paulo. Tese de Doutorado, University of California, U.C., Estados Unidos.

CARVALHO, J. M. (2001). **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. v. 1. 236 p.

DIAS NETO, T.. (2005). **Segurança urbana: o modelo da nova prevenção**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

FEIGUIN, D. & LIMA, R. S. (1995). Tempo de violência: medo e insegurança em São Paulo. **São Paulo em perspectiva**. Revista da Fundação SEADE, São Paulo, 9(2): 73-80, abril-junho.

FERREIRA, S. P.; LIMA, R. S.; BESSA, V..(2009). **Criminalidade Violenta e Homicídios em São Paulo**: fatores explicativos e movimentos recentes. Coleção Segurança com Cidadania, v. 3, p. 11-20.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (2007). **Anuário** do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo.



KANT DE LIMA, R.; MISSE, M.; MIRANDA, A. P. M.. (2000). Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil: uma bibliografia. BIB. **Revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, p. 45-123, 2000.

LIMA, R. S.. (1997). Acesso à justiça e reinvenção do espaço público: saídas possíveis de pacificação social. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo: Fundação Seade, (11) 3: 86-91, jul./set.

\_\_\_\_\_. (2002). **Conflitos sociais e criminalidade urbana: uma análise dos homicídios cometidos no Município de São Paulo**. 1ª ed. São Paulo: Sicurezza, 2002. v. 1. 126 p.

\_\_\_\_\_. (2004). Atributos raciais no funcionamento do sistema de justiça criminal paulista. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Fundação Seade. 18(1): 60-65, jan./mar.

\_\_\_\_\_. (2005). **Contando crimes e criminosos em São Paulo**: uma sociologia das estatísticas produzidas e utilizadas entre 1871 e 2000. Tese de doutorado, Universidade de São Paulo.

\_\_\_\_\_. (2006). A violência entre espetáculos e praxes. **Revista Eletrônica Polêmica**, v. 16, p. 1, 2006. Rio de Janeiro. UERJ.

\_\_\_\_\_. (2008). **Segurança Pública e os 20 anos da Constituição Cidadã**. Cadernos Adenauer: ano ix, volume 1.

MESQUITA NETO, P.. (1998). **"O Programa Estadual de Direitos Humanos: Uma Oportunidade para Controlar a Violência e Promover a Cidadania"**. In: Lerner. Julio, ed.. Cidadania: Verso e Reverso. São Paulo: Imprensa Oficial.

MUNIZ, J. O. & ZACCHI, J. M..(2004). **Avanços, frustrações e desafios para uma política progressista, democrática e efetiva de segurança pública no Brasil**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert Stiftung (Textos Prosur/Segurança Cidadã).

PEIXOTO, B. T.. (2008). **Uma Contribuição para Prevenção da Criminalidade**. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Minas Gerais.

SCHWARTZMAN, S.. (2008). **Pesquisa Universitária e Inovação no Brasil**. In: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. (Org.). Avaliação de políticas de ciência, tecnologia e inovação: diálogo entre experiências internacionais e brasileiras. 1 ed. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos.

SILVA, L. A. M.. (2004). **Sociabilidade violenta**: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano. Sociedade e estado. vol.19 no.1 Brasília Jan./Jun.

TAVARES DOS SANTOS, J.V. e TIRELLI, C.(1996). **"A ordem pública e o ofício de polícia: a impunidade no meio rural e no meio urbano"**. Caxambu, Paper apresentado na XX Anpocs,

ZALUAR, Alba (1984). **A máquina e a revolta**. São Paulo: Brasiliense.

\_\_\_\_\_. (1994). **Condomínio do diabo**. Rio de Janeiro: Revan/ UFRJ.

\_\_\_\_\_. (1998). **Para não dizer que não falei de samba: os enigmas da violência no Brasil**. In: SCHWARCZ, Lilia (org.). História da vida privada no Brasil 4: contrastes da intimidade contemporânea. São Paulo: Companhia das Letras.

\_\_\_\_\_. (1999). Violência e crime. In: MICELLI, Sérgio (org). **O que ler nas Ciências Sociais brasileiras**. São Paulo: Anpocs; Editora Sumaré. v.1, p.13-107.



## Apêndice Metodológico

Os dados foram coletados a partir do banco de teses da Capes, onde é possível visualizar os resumos de teses e dissertações defendidas desde 1987. A seleção foi feita a partir do assunto indicado por cada autor, quais sejam: conflitualidade, crime, criminalidade, direitos humanos, guardas municipais, justiça criminal, polícia, prisão, segurança municipal, segurança urbana, tráfico de drogas e violência. Todas as teses em que a palavra chave desejada apareceu como assunto principal foram coletadas e armazenadas em um documento de análise estatística. A partir dos resumos (ficha abaixo) foi possível coletar informações como ano de defesa, nome do orientador, nível de pesquisa (mestrado ou doutorado), instituição a que o aluno estava ligado, sexo do aluno (feito a partir da análise dos nomes) e área do conhecimento. A partir dessa coleta, os dados foram tratados no spss para análise estatística.

Os dados referentes aos grupos de pesquisa voltados para essa área do conhecimento foram coletados a partir dos núcleos de pesquisa cadastrados no CNPq. Essa pesquisa foi realizada, primeiramente, por uma equipe ligada ao Núcleo de Estudos em Cidadania, Conflito e Violência Urbana, UFRJ, depois do levantamento de todos os grupos, foram enviados e-mails para seus representantes com um questionário, onde se buscava levantar informações como o nível de pesquisa do grupo (graduação ou pós-graduação), área de conhecimento em que trabalhava, principais linhas de pesquisa, principais áreas de atuação, projeto em andamento, principais metodologias/linhas teóricas adotadas, e se havia algum tipo de relação com a proposição de políticas públicas. É interessante notar que dos 255 grupos de pesquisa levantados na primeira filtragem, apenas 18 responderam ao questionário. As respostas coletadas não são suficientes para relevar o perfil dos grupos de pesquisa inscritos no CNPq, mas podem oferecer algumas dicas sobre a forma como os grupos se relacionam com o diálogo com outros grupos e entre pesquisas de outros centros.

As entrevistas realizadas buscaram alcançar pesquisadores importantes para o desenvolvimento e consolidação da pesquisa no campo da violência no país. Ao todo, foram realizadas seis entrevistas, cinco delas em setembro de 2008, e uma em fevereiro de 2009. Foram entrevistados Alba Zaluar, Sérgio Adorno, Paulo Sérgio Pinheiro, José Vicente Tavares dos Santos, Michel Misse e Roberto Kant de Lima. A análise das entrevistas buscou pontos de convergências e divergência sobre questões chaves, como a relação entre universidade, produção acadêmica e políticas públicas, assim como buscou construir historicamente o desenvolvimento do campo de pesquisa sobre violência e segurança pública no Brasil.



## ***Modelo de Informações Extraídas do Banco de Teses e Dissertações da Capes***

**Nome**

Número de páginas, nível, universidade e área  
Orientador(es):  
Biblioteca Depositária:

**Email do autor:**

**Palavras - chave:**

Formação profissional; Polícia; Violência

**Área(s) do conhecimento:**

**Banca examinadora:**

**Linha(s) de pesquisa:**

**Agência(s) financiadora(s) do discente ou autor tese/dissertação:**

**Idioma(s):**

**Dependência administrativa:**

**Resumo tese/dissertação:**



**Modelo de Questionário enviado aos responsáveis pelos grupos de pesquisa cadastrados no CNPq**

Prezado(a)

O Fórum Brasileiro de Segurança Pública ([www.forumseguranca.org.br](http://www.forumseguranca.org.br)) está conduzindo, com apoio da Fapesp, pesquisa sobre a produção acadêmica nacional na área da segurança pública e suas conexões com a formulação e execução de políticas públicas. Assim, gostaríamos de pedir o seu auxílio no mapeamento das principais correntes e/ou temas tratados pelas instituições de pesquisa e intervenção no Brasil e, para tanto, pedimos para que as questões abaixo fossem respondidas e, suas respostas, fossem enviadas para: [rsdlima@forumseguranca.org.br](mailto:rsdlima@forumseguranca.org.br) ou [ataets@forumseguranca.org.br](mailto:ataets@forumseguranca.org.br).

1. Nome do Grupo de Pesquisa:
2. Nome do Responsável pelo Centro de Pesquisa:
3. É orientador(a) de Pós-Graduação: ( x ) Sim ( ) Não. Se sim em que área do conhecimento?
4. Quais as três principais linhas de pesquisa da sua instituição?
5. Quais as três principais áreas de atuação?
6. Quais são os três principais projetos em andamento?
7. É possível descrever as principais metodologias e/ou perspectivas teóricas adotadas pelo seu Centro de Pesquisa? Se sim, quais seriam?
8. Quais os projetos de apoio direto à formulação, execução e avaliação de políticas públicas que mereceriam destaque em sua instituição?

Atenciosamente,

**Renato Sérgio de Lima**

Coordenador Executivo

Fórum Brasileiro de Segurança Pública Modelo de Informações Extraídas do Banco de Teses e Dissertações da Capes